

СОДЕРЖАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ГОРНОМ ПРАВЕ

Аннотация. В ст. 15 Закона РФ «О недрах» указаны социальные, экономические и экологические интересы, но при этом законодательством не определено их содержание. В работе предлагаются определения их содержания с учетом особенностей недропользования. Конструкция публичных интересов как экономической, социальной и экологической категорий содержит внутреннюю противоречивость. Предлагается приоритет выявленного противоречия разрешать с учетом выгоды государства, которая может компенсировать неблагоприятные экологические и социальные последствия в результате предоставления недр в пользование. Такой приоритет следует закрепить в законодательстве Российской Федерации о недрах.

Ключевые слова: публичный интерес, содержание публичного интереса, Закон РФ «О недрах», экономическая, социальная, экологическая категория, недропользование, окружающая среда, охрана.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.128.7.100-114

Государство при предоставлении участков недр в пользование не только получает прибыль, но и вынуждено решать задачи, направленные на социальное развитие и охрану окружающей среды. Очевидно, что единственным источником формирования этих направлений является экономическая деятельность государства, целью которой является получение необходимых средств для пополнения бюджетов различных уровней. Другими словами, с одной стороны, государство получает выгоду от предоставления участков недр в пользование, с другой — необходимо вложение значительных средств в социальные программы и природоохранные мероприятия. Не вызывает сомнений то обстоятельство, что указанные программы и мероприятия направлены на реализацию публичного интереса. Однако средства на такие программы и мероприятия в значительной степени сокращают упомянутую выгоду.

Указанное предположение базируется на ч. 2 ст. 15 Закона РФ «О недрах», в соответствии

с которой задачей государственной системы лицензирования является обеспечение социальных, экономических, экологических и других интересов населения, проживающего на данной территории, и всех граждан России. Законодателем определен открытый перечень интересов. Однако в правоприменительной практике в период действия Закона РФ «О недрах» (с 1992 г.) других интересов не отмечено, кроме социальных, экономических, экологических интересов и различных их сочетаний. Например, в литературе наиболее часто встречается сочетание «социально-экономические интересы». В пользу сочетания интересов может говорить то, что социальные, экономические, экологические интересы, как правило, в обществе выступают совместно. Более того, они неотъемлемы друг от друга.

Содержание ч. 2 ст. 15 Закона РФ «О недрах» несколько отличается от содержания п. 1 ст. 9 Конституции РФ, в которой установлено, что земля и другие природные ресурсы использу-

© Дудиков М. В., 2017

* Дудиков Михаил Владимирович, доктор юридических наук, эксперт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

dudikoffm@mail.ru

103426, Россия, г. Москва, ул. Большая Дмитровка, д. 26

ются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Другими словами, в Законе РФ «О недрах» речь идет об интересах населения, проживающего на данной территории, и всех граждан России. В приведенной норме Конституции РФ говорится об основах жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»»¹ определено, что природные ресурсы являются достоянием народа России.

Понятие «основы жизни и деятельности» законодательно не определено, в одном из комментариев к Конституции РФ указано, что «это конституционное положение позволяет более справедливо использовать средства, получаемые от использования природных ресурсов, в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях»².

Следовательно, с учетом указанного постановления Конституционного Суда Российской Федерации можно предположить, что ч. 2 ст. 15 Закона РФ «О недрах» конкретизирует конституционные положения в отношении природных ресурсов.

В работах А. С. Боголюбова справедливо отмечено, что «конституционный институт охраны окружающей среды имел ярко выраженный экономический, социальный, политический характер, хотя уже тогда наукой ставились и обобщались перспективные задачи перенесения приоритета на социальные цели»³.

Беря за основу классификацию публичного интереса, данную в ст. 15 Закона РФ «О недрах», а также частично используя аналогию из приведенной цитаты, целесообразно публичный интерес рассмотреть как систему, состоящую из составных взаимосвязанных частей, которые можно именовать категориями. Известно, что «категория — это понятие, которое отражает общие свойства предметов или явлений»⁴; «1. Научное понятие, отражающее наиболее общие свойства и связи реальной действительности и познания (в философии). 2. Родовое понятие, обозначающее разряд явлений, предметов или наиболее общий их признак. 3. Группа однородных предметов, явлений или лиц, объединенных общностью каких-л. признаков»⁵; «группа лиц, предметов, явлений, объединенных общностью каких-нибудь признаков»⁶.

Публичный интерес в горном праве обладает сложным содержанием и представлен взаимосвязанными и одновременно относительно самостоятельными категориями — экономической, социальной и экологической. Следует обратить внимание, что деление на указанные категории является достаточно сложным процессом, обусловленным тем, что границы между ними часто не выражены, в большинстве случаев можно наблюдать их взаимосвязь и взаимозависимость. Механизм обеспечения публичных интересов в рамках каждой категории будет различаться как по субъектному составу (государственный и частный секторы), так и по содержанию (выгоды либо затраты).

Экономическая категория. Для дальнейшего исследования экономической категории в публичном интересе целесообразно определить с понятием «экономика». По Т. Ф. Ефремовой, «экономика — 1. Совокупность производственных отношений, соответствующих определенной ступени развития производи-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. Л. А. Окуньков. М., 1996. С. 38.

³ Боголюбов С. А. Конституционно-правовые проблемы охраны окружающей среды в СССР : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1990. С. 9—11. См. также: Боголюбов С. А. Конституционные основы охраны окружающей среды // Журнал российского права. № 11. 2003.

⁴ Толковый словарь / отв. ред. Д. В. Дмитриева // URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/dmitriev/1757/категория> (дата обращения: 26 октября 2014 г.).

⁵ URL: <http://tolkslovar.ru/k2988.html> (дата обращения: 26 октября 2014 г.).

⁶ URL: <http://tolkslovar.ru/k2988.html>.

тельных сил. 2. Состояние хозяйства страны или его части»; по С. И. Ожегову, «организация, структура и состояние хозяйственной жизни или какой-нибудь отрасли хозяйственной деятельности», «совокупность производственных отношений, соответствующих данной ступени развития производительных сил общества, господствующий способ производства в обществе». В Энциклопедическом словаре она определяется как: «1) совокупность общественных отношений в сфере производства, обмена и распределения продукции... 2) Народное хозяйство данной страны или его часть, включающая определенные отрасли и виды производства». Д. Н. Ушаковым она трактуется как «хозяйственный уклад, хозяйственный строй, хозяйственная жизнь общества, его производство и распределение»⁷.

Таким образом, экономика представляет собой структуру, состоящую из следующих элементов:

- 1) системы производственных отношений;
- 2) отрасли, включающей в себя следующие виды производства:
 - геологическое изучение участков недр;
 - разведку месторождений полезных ископаемых;
 - добычу полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;
 - строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Другими словами, с точки зрения дефинитивного определения понятия «экономика» с позиции недропользования она представляет собой систему производственных отношений, складывающихся в процессе геологического изучения участков недр, разведки месторождений полезных ископаемых, их добычи, использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, а также строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Такая экономика в

большинстве случаев может формировать производственные инфраструктуры целых регионов, обеспечивающих минеральным сырьем не только себя, но и Россию в целом. «Вследствие сырьевой направленности экономики страны»⁸ (здесь имеется в виду экономика страны в целом) она, с позиции недропользования, приобретает существенное значение для публичного интереса в части его экономической категории.

Горная промышленность России, являясь базовой отраслью экономики, формирует промышленный потенциал государства и обеспечивает его экономическую и сырьевую безопасность. Поэтому отнесение участков недр исключительно к государственной собственности, а также административно-правовой порядок предоставления участков недр в пользование обоснованы соображениями государственной и общественной безопасности (в том числе экономической и сырьевой) и охраны экономических интересов государства.

В. С. Елисеев указал, что исключительно экономический характер имеют предлагаемые в научной литературе определения имущественного интереса как «объективного побудительного мотива экономической деятельности, связанного со стремлением людей к удовлетворению возрастающих материальных и духовных потребностей», как «системы социально-экономических потребностей субъекта»⁹ или как «потребность субъекта, имеющая социальный характер, проявляющаяся в осознании и реализации целей в общественных отношениях»¹⁰. В связи с этим можно предположить, что политика государства в отношении ресурсов недр определена прежде всего экономическими интересами.

Такие интересы следует рассматривать с точки зрения, во-первых, получения выгод субъектов предпринимательской деятельности — недропользователей, которые являются элементами государственной системы, поскольку способствуют развитию социально-производственной инфраструктуры регионов, а также обеспечивают поступление налоговых и иных платежей в бюджеты различных уров-

⁷ URL: <http://tolkslovar.ru/ie527.html> (дата обращения: 26 октября 2014 г.).

⁸ Научно-практический комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах». М., 2004. С. 227.

⁹ Елисеев В. С. Государственное регулирование аграрных отношений: правовое обеспечение и защита имущественного интереса субъектов сельского хозяйства : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 65.

¹⁰ Елисеев В. С. Указ. соч.

ней; а во-вторых, обеспечения выгод государства, которые определены соответствующими поступлениями в бюджеты, развитием минерально-сырьевой базы Российской Федерации, формированием участков недр, в том числе участков федерального, регионального значения, а также фонда резервных участков недр как производственно-экономических, пространственно-операционных базисных элементов средства производства.

Оба эти аспекта достаточно тесно взаимосвязаны. Действительно, в последнем случае экономика процесса недропользования является основой реализации мер, направленных на развитие социальной, производственной, внешнеэкономической, научно-технической, налоговой, бюджетной, областей государства, а также охрану окружающей среды, обеспечение топливной и энергетической безопасности, включая восстановительные природоохранные мероприятия.

Особенности экономических интересов государства в области недропользования обусловлены, во-первых, объективными природными условиями горного производства, во-вторых, мотивационной составляющей, сосредоточенной на его развитии. Диалектическое взаимодействие этих аспектов экономического интереса приводит к его реализации в соответствующих государственных программах, предусмотренных ст. 2, 3, 4, 13¹, 16 Закона РФ «О недрах» и др., а также в процессе пользования недрами.

Кроме того, следует упомянуть то обстоятельство, что государство является собственником недр, и его экономический интерес определен реализацией его прав как собственника в процессе владения, распоряжения и использования недрами, развития социально-производственной инфраструктуры сырьевых и иных связанных с переработкой и потреблением минерального сырья регионов, обеспечением минеральным сырьем, налоговыми поступлениями, системой платежей при пользовании недрами и т.д.

Экономическая категория публичного интереса, именуемая экономическим интересом, направлена на получение выгоды с целью обеспечения деятельности государства в процессе развития и реализации его экономико-производственного потенциала при использовании своей собственности. Экономический интерес для государственного сектора и частного сектора различаются.

Экономическая категория государственного сектора включает:

- формирование федерального фонда резервных участков недр с целью обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых;
- формирование участков недр федерального и местного значения;
- воспроизводство, расширение и дальнейшее развитие минерально-сырьевой базы Российской Федерации;
- развитие производственной инфраструктуры;
- налоговые поступления;
- платежи при пользовании недрами.

Для частного сектора экономический интерес обусловлен самостоятельностью деятельности, осуществляемой на свой риск, направленной на систематическое получение прибыли. Тем не менее для частного сектора экономическая выгода наступает только при добыче полезного ископаемого в период рентабельности месторождения, которая зависит от конъюнктуры рынка. На начальном этапе обустройства месторождения, а также на конечных этапах его эксплуатации, включая консервационные, ликвидационные и рекультивационные мероприятия, недропользователь несет соответствующие расходы.

Представители частного сектора, формируя экономико-производственную инфраструктуру, также обеспечивают реализацию публичного интереса, так как их деятельность способствует социально-производственному развитию регионов и поступлениям в бюджет.

Таким образом, экономическая выгода государства от предоставления своего имущества (участков недр) в пользование очевидна. Интерес как экономическая категория присущ как государственному, так и частному сектору. При этом функционирование государственного сектора, в отличие от частного, направлено на реализацию публичного интереса, а деятельность частного сектора направлена на удовлетворение частных интересов, но при этом опосредовано обеспечивает публичный интерес.

Социальная категория. Обращаясь к социальной категории публичного интереса в недропользовании, следует отметить, что «одним из ключевых положений современного конституционализма является тезис о социальном государстве. В части 1 ст. 7 Конституции РФ говорится, что политика России как социального государства направлена на создание условий,

обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»¹¹. В преамбуле Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено, что Закон «определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач».

В процессе недропользования, особенно на начальных этапах, создаются горные предприятия, которые в большинстве случаев имеют градообразующий характер, что является предпосылкой для развития социально-производственной сферы региона. Другими словами, создаются антропогенные объекты, которые согласно ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» являются объектами, созданными «человеком для обеспечения его социальных потребностей» и не обладающими «свойствами природных объектов». Если учесть, что на основании норм той же статьи одним из элементов охраны окружающей среды является «деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на... рациональное использование... природных ресурсов», то можно предположить, что такое использование ресурсов недр будет способствовать обеспечению социальных потребностей общества.

Публичный интерес в отношениях недропользования как социальная категория — это система социально-экономических потребностей общества, которые удовлетворяются в результате недропользования. Эти интересы выражают целостность системы социально-экономических потребностей, которые определяют политику государства в процессе регулирования отношений по поводу использования ресурсов недр.

Публичный интерес в соответствующих отношениях как социальную категорию целесообразно рассмотреть со следующих точек зрения: во-первых, с точки зрения учета об-

условленности участков недр объективными природными условиями; во-вторых, с точки зрения определенных социальных обязательств, установленных в ст. 7, 39, 71, 72 и иных статьях Конституции РФ и других нормативных правовых актах; в-третьих, это источник извлечения прибыли для частного сектора и источник пополнения бюджетов различного уровня государственного сектора, который является материальным источником решения социальных задач развития общества.

Объективные природные условия существования участков недр как объектов правоотношений определены следующим:

- участки недр не имеют вложенной стоимости. Такие участки с их ресурсами созданы самой природой и принадлежат государству. Кроме того, извлекаемые из недр полезные ископаемые являются не продукцией, товаром, создаваемыми трудом человека, а произведением самой природы¹²;
- ресурсы недр исчерпаемы и невозобновляемы. Изъятие таких ресурсов влечет для государства и общества определенную утрату;
- уникальность каждого участка недр и его изменчивость как в пространстве, так и в процессе воздействия на него при недропользовании. Участки недр объективируются в геологической информации, которая имеет вероятностный характер и находится в постоянной динамике, обусловленной процессом недропользования.

С точки зрения социальных обязательств государства публичный интерес обуславливает определенную нагрузку. Последняя определена обязательствами государственного сектора экономики, направленными на реализацию социальной политики государства, целями которой являются «повышение качества жизни населения, обеспечение приоритета социальных критериев создания и расширения производства, укрепление трудовой мотивации, обеспечение занятости, обеспечение благосостояния и социальной справедливости, полная реализация личных свобод и прав граждан, регулирование доходов, смягчение социальной напряженности»¹³.

¹¹ Хабриева Т. Я. Теория современного основного закона и российская Конституция // Журнал российского права. 2008. № 12.

¹² Яковлев В. Н. Горное право современной России (конец XX — начало XXI века). М., 2012.

¹³ Социальная политика государства // URL: <http://www.be5.biz/ekonomika/e012/26.htm> (дата обращения: 30 ноября 2014 г.).

Обязательства частного сектора экономики, т.е. субъектов предпринимательской деятельности — недропользователей (налоги, платежи при пользовании недрами, вклад в развитие территории, обеспечение сохранности разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и (или) в иных хозяйственных целях, а также для обеспечения безопасности и т.п.), опосредовано влияют на потенциал государства. С одной стороны, это положительное влияние, выраженное пополнением в бюджеты налоговыми поступлениями и другими установленными законодательством РФ платежами, а также развитием социально-производственной инфраструктуры. С другой стороны, это упомянутые налоги и платежи, которые отрицательно влияют на инвестиционную привлекательность, так как являются затратной составляющей недропользователей.

Указывая на определенную нагрузку при выполнении социальных функций государством, нельзя не отметить и некоторую выгоду государственного сектора, обусловленную тем, что сбалансированная социальная политика, проводимая применительно к недропользованию, впоследствии приносит немалые дивиденды в виде развитых социально-производственных инфраструктур, формирования рабочих мест, положительно влияющих на недропользование.

Действительно, в обществе существует сложная диалектика взаимодействия частного и публичного интересов. Так, частные социально-экономические интересы, будучи побуждением к действию отдельных лиц на получение прибыли в результате предпринимательской деятельности, обеспечивают тем самым реализацию публичного интереса посредством объективации участков недр в виде: геологической информации; составления государственного баланса запасов полезных ископаемых; обеспечения регионов энергетическими и иными видами минерального сырья; поступления налоговых платежей, платежей при пользовании недрами, которые расходуются на социальные нужды; реализации вклада в социально-экономическое развитие территории; осуществления мероприятий, направленных на охрану недр и окружающей среды; обеспечения обороны страны и безопасности государства;

а также создания новых рабочих мест. Важность обеспечения рабочими местами обусловлена тем, что необходимо «учитывать и такую особенность экономического развития, как существование определенной корреляции между производством товаров и услуг и платежеспособным спросом населения. Платежеспособный спрос является одним из основных двигателей экономики, и поддержание его на оптимальном уровне важно для любой экономической системы. В свою очередь, поддержание платежеспособного спроса — это другая сторона социальной защиты в сфере труда, т.е. обеспечение достойных условий воспроизводства рабочей силы»¹⁴.

Соответственно публичные интересы и частные интересы отдельных лиц (физических или юридических) взаимозависимы и взаимообусловлены. Однако, с одной стороны, в такой сложной социальной системе, как государство, в целом отнюдь не всегда и не во всем частный интерес совпадает с общим интересом. В процессе пользования недрами цели государства и недропользователей разные. Цель недропользователя как субъекта предпринимательской деятельности — получение прибыли. Цель государства — защита общественного, публичного интереса. Государство в интересах всех социальных групп, а также отдельных лиц, включая самих субъектов предпринимательской деятельности в процессе пользования недрами, регулирует и контролирует как частные, так и публичные (коллективные) притязания, формируя и защищая публичные интересы.

С другой стороны, защита частных интересов, детерминирует реализацию публичного интереса. Это обусловлено тем, что в условиях рынка государству выгодно развитие производственных отношений, так как это способствует развитию регионов, что впоследствии будет содействовать получению дополнительных средств в бюджеты различных уровней, которые, в свою очередь, будут расходоваться на социальные нужды, что даст мультипликативный эффект. Следовательно, с позиции недропользования правильнее было бы говорить не только о социальной категории публичного интереса, но и о его социально-производственной составляющей. Это обусловлено тем, что большинство горнодобывающих предприятий

¹⁴ Хабриева Т. Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал российского права. 2005. № 1.

являются градообразующими. Поэтому развитие производственной сферы детерминирует социальный интерес.

Резюмируя сказанное, следует отметить, что публичный интерес в отношениях недропользования как социальная категория представляет собой систему социально-экономических потребностей государства в социальной сфере, направленных на осуществление мероприятий, связанных с реализацией социальных программ, поддержание доходов, уровня жизни населения, обеспечение занятости, поддержку развития социальной и социально-производственной сфер, предотвращение социальных конфликтов. В приведенном определении применено понятие «социально-экономические потребности» в связи с тем, что социальная сфера общества напрямую зависит от экономической ситуации в стране.

Из определения видно, что, с одной стороны, понятие «интерес» как социальная категория для государства условно, так как подразумевает значительную затратную составляющую, средства которой направлены на реализацию указанного интереса. Такой интерес реализуется через систему обязательств государства, определяемых его социальной политикой. С другой стороны, такая затратная составляющая с большой долей вероятности окупается в виде значительной отдачи в процессе развития различных отраслей хозяйства производственной сферы.

Экологическая категория. Целесообразно отметить справедливость высказывания И. О. Красновой: «Наилучшим образом, особенно на первых порах, удешевление производства достигается за счет снижения затрат на предупреждение и устранение последствий, связанных с изменением природы в процессе хозяйственной деятельности»¹⁵. Такое обстоятельство особенно проявляется в недропользовании.

Недропользование способно вызвать существенные негативные последствия для состояния окружающей среды в виде загрязнения вод, атмосферного воздуха, образования отходов горнодобывающих отраслей, загрязнения земель, изменения природных ландшафтов, а также привести к деградации природных экосистем. Так, недропользование нередко

связано с необходимостью вырубке лесов и тем самым сокращения лесопокрытых земель, уничтожения биоразнообразия. Добыча полезных ископаемых помимо этого приводит к нарушению природного баланса самих недр, когда образовавшиеся после добычи пустоты заполняются подземными водами, происходят обрушения, провалы и т.д.

Такие ожидаемые последствия подтолкнули развитие в системе экологического законодательства экологических требований, обращенных к недропользователям. Согласно ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» под такими требованиями подразумеваются «предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными правовыми актами, природоохранными нормативами и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды». Статьей 20 этого Закона установлены требования к разработке нормативов в области охраны окружающей среды. На основании ст. 29 нормативными документами в области охраны окружающей среды устанавливаются обязательные для соблюдения при осуществлении хозяйственной и иной деятельности требования в области охраны окружающей среды к работам, услугам и соответствующим методам контроля. При этом нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются с учетом научно-технических достижений и требований международных правил и стандартов.

В соответствии со ст. 32 Федерального закона «Об охране окружающей среды» «оценка воздействия на окружающую среду проводится в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, независимо от организационно-правовых форм собственности субъектов хозяйственной и иной деятельности». Требования к материалам такой оценки «устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды». С целью реализации приведенных норм приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372 утверждено «Положение об

¹⁵ Краснова И. О. Право и экологические проблемы современности // *Аграрное и земельное право*. 2005. № 8. С. 130—143.

оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»¹⁶.

Законодательством РФ о недрах также предусмотрены соответствующие требования. Например, ст. 9 Закона РФ «О недрах» определены условия, которым должны соответствовать недропользователи, в ст. 14 этого Закона установлен перечень случаев отказа в приеме заявки на участие в конкурсе или аукционе либо заявки на получение права пользования недрами без проведения конкурса или аукциона, ст. 23 установлены требования по рациональному использованию и охране недр.

Исполнение этих требований, соответственно, ложится тяжелым финансовым бременем на горнодобывающую промышленность и экономически не вызывает поддержки со стороны недропользователей. Тем не менее «более чем в 80 % случаев аварийных ситуаций на объектах нефтедобычи загрязнению подвергается почва, в 17 % случаев — водные объекты... По предварительным данным, объем насчитанного ущерба компонентам окружающей среды превысил 1,5 млрд руб. <...> По информации Росприроднадзора, в результате аварийных разливов нефти на месторождениях ежегодно в окружающую среду поступает не менее 50 тыс. т нефти и пластовых вод, загрязнению подвергается почвенно-растительный покров на территории площадью до 10 тыс. га»¹⁷.

Охрана окружающей среды также является публичным интересом. По мнению М. И. Васильевой, «экологический интерес (интерес в сохранении окружающей природной среды) в этом смысле атрибутивен праву»¹⁸. Однако между экологией и экономикой возникают неразрешимые объективные противоречия. В связи с этим встает проблема разработки правовых механизмов в целях установления гармоничного баланса между доходами как публичный интерес, в том числе государства, от недропользования и расходами на охрану окружающей среды, которые необходимы, так как охрана является также публичным интересом.

Вопрос о природе противоречий экономических и экологических интересов поднимался в науке экологического права. По мнению С. А. Боголюбова, «первое и самое главное — это решение проблемы соотношения экономики и экологии. Дело не только в общем фонетическом корне, но и в том, что любое природопользование, извлечение экономической выгоды из природных ресурсов всегда находятся в противоречии с охраной окружающей среды»¹⁹.

Действительно, развивая эту идею, следует обратить внимание на тот факт, что процесс недропользования обусловлен наиболее существенным технико-технологическим воздействием на окружающую среду, особенно на участок недр как один из ее элементов. Более того, возрастающие потребности в минеральных природных ресурсах в современных рыночных условиях еще в большей степени способствуют обострению противоречий между социально-экономическими и экологическими интересами общества.

Публичный интерес в отношении недропользования как экологическая категория объективируется в нормативных правовых актах, как имеющих общую направленность правового регулирования соответствующих отношений, так и устанавливающих специальный режим правового регулирования.

Общие нормы регулирования отношений, связанных с охраной окружающей среды, содержатся в ст. 36, 42, 58, 71, 72, 114 и иных нормах Конституции РФ. Законом, регулирующим отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду (как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле) в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ, является Федеральный закон «Об охране окружающей среды»²⁰. Отношения, возникающие

¹⁶ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 31.

¹⁷ URL: <http://www.mnr.gov.ru/mnr/minister/statement/detail.php?ID=133886&print=Y> (дата обращения: 1 декабря 2014 г.).

¹⁸ Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003. С. 151.

¹⁹ Боголюбов С. А. Концепции развития российского законодательства: обсуждение в парламенте // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 107—118.

²⁰ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

в связи с охраной окружающей среды, регулируются также иными нормативными правовыми актами.

Нормы, устанавливающие специальный режим правового регулирования экологических отношений, возникающих в связи с использованием участков недр, содержатся также в Законе РФ «О недрах» и иных соответствующих ему нормативных правовых актах. Такие нормы должны учитывать специфические особенности недропользования. На основании п. 9 ст. 3 Закона к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования относятся введение ограничений на пользование недрами на отдельных участках для обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды. Согласно п. 14.1 ст. 4 Закона к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях относятся проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр местного значения. К полномочиям органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования относится участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование (п. 1 ст. 5 Закона).

На основании ст. 15 Закона РФ «О недрах» задачей государственной системы лицензирования является обеспечение социальных, экономических, экологических и других интересов населения, проживающего на данной территории, и всех граждан России.

Статьей 29 Закона РФ «О недрах» предусмотрена государственная экспертиза запасов полезных ископаемых, которая может проводиться на любой стадии геологического изучения месторождения при условии, если представляемые на государственную экспертизу геологические материалы позволяют дать объективную оценку количества и качества запасов полезных ископаемых, их народно-хозяйственного значения, горно-технических, гидрогеологических, экологических и других условий их добычи.

Согласно ст. 30 Закона РФ «О недрах» государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых должен включать

в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горно-технические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождения. Пунктом 1 ст. 36.2 определено, что государственный мониторинг состояния недр является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды). Пунктом 9 ст. 12 установлено, что лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать условия выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей среды, безопасному ведению работ.

В соответствии со ст. 8 Закона РФ «О недрах» пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды. Пользование недрами на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи может быть частично или полностью запрещено в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде.

На основании ст. 26 Закона РФ «О недрах» при полной или частичной ликвидации или консервации предприятия либо подземного сооружения горные выработки и буровые скважины должны быть приведены в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей среды, зданий и сооружений, а при консервации — сохранность месторождения, горных выработок и буровых скважин на все время консервации.

Иные нормы Закона РФ «О недрах» в той или иной степени также затрагивают экологические отношения.

Одной из особенностей горных производств является наиболее тесная связь с экологией из-за существенного антропогенного воздействия на недра. В результате этого в природе возникают необратимые процессы, которые впоследствии оказывают, как правило, неблагоприятное воздействие на ее состояние.

Речь не может идти об исключении такого воздействия. Поэтому следует согласиться с мнением ученых, что «можно говорить лишь о сведении экологического ущерба и вреда к минимуму»²¹. Кроме того, процесс недрополь-

пользования сопряжен с повышенным экологическим риском и опасностью для работников и населения. Поэтому одной из основных задач правовой реализации экологического интереса представляется сохранение таких свойств геологической системы, которые способствуют обеспечению безопасности для окружающей среды и населения, т.е. необходимы нормы, которые призваны регулировать отношения, связанные с максимальной сохранностью целостности участка недр при минимизированном воздействии на него.

В результате, с одной стороны, государством реализуются меры, направленные на обеспечение необходимым минеральным сырьем промышленности и населения. С другой стороны, эти меры связаны с предоставлением участков недр недропользователям, деятельность которых сопровождается значительным воздействием на окружающую среду. Другими словами, очевидно противоречие в системе экологической категории публичных интересов. Действительно, процесс воздействия на участок недр как элемент экосистемы одновременно приводит к необратимым последствиям.

Публичный интерес в отношении недропользования как экологическая категория представляет собой систему экологических потребностей общества, обусловленных наличием природных ресурсов недр, а также охраной окружающей среды от негативного техногенного воздействия в процессе недропользования.

Экологический интерес затрагивает частный сектор постольку, поскольку это касается выгоды в процессе использования ресурсов недр. Например, субъект предпринимательской деятельности в процессе недропользования организует мероприятия, направленные на охрану недр от затопления, обводнения, пожаров и других деструктуризирующих факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку постольку, поскольку на данном этапе это ему выгодно. После прекращения права пользования недрами охрана окружающей среды выходит за пределы экономических интересов частного сектора из-за того, что недропользователю необходимо проводить достаточно затратные мероприятия, связанные с консервационными, ликвидационными и рекультивационными мероприятиями.

Выгода частного сектора ограничивается в пользу охраны окружающей среды также в процессе недропользования. Например, ст. 12 Закона «О недрах» установлено, что «лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать: условия выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей среды, безопасному ведению работ; <...> порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель». Кроме этого, на основании части второй статьи 22 «пользователь недр обязан обеспечить: соблюдение утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с использованием недр; <...> приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования». В процессе реализации данного Закона недропользователь должен проводить соответствующие капиталоемкие мероприятия.

Элементами механизма реализации публичных интересов как экологической категории являются установленные нормами права обязательства, а также осуществление природоохранных и восстановительных мероприятий.

Экологический интерес направлен на сохранение окружающей природной среды недропользователями и минимизацию ими вредных последствий для окружающей природной среды от хозяйственной деятельности и представляет собой систему экологических потребностей общества, обусловленных охраной окружающей среды от негативного техногенного воздействия в процессе недропользования, которое осуществляется посредством организации мероприятий, направленных на поддержание экологической системы в должном состоянии и восстановление нарушенных в результате недропользования природных объектов.

В процессе недропользования экологический интерес для государства имеет двойственное значение. С одной стороны, это выгода государства в виде природного ресурса участков

²¹ Комментарий Федерального закона «О недрах» // Законодательство и экономика. 1999. № 4. С. 14.

недр, содержащих месторождение полезных ископаемых, а также строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. На начальном этапе эксплуатации участка недр экологический интерес предопределен производственно-экономической ценностью этого участка в связи с тем, что такой участок недр является экономически значимым природным ресурсом.

С другой стороны, это является дополнительной нагрузкой для государственного сектора в соответствии с п. 2 ст. 41 Конституции РФ. На основании этих норм в России финансируются соответствующие мероприятия, поощряется деятельность, способствующая экологическому благополучию. Следовательно, можно предположить, что в этом случае реализация экологического интереса фактически сдерживает развитие экономики не только из-за ограничений, но и в результате оттока значительных средств на рекультивационные и иные восстановительные мероприятия.

Целесообразно обратить внимание на то, что с развитием технического прогресса на современном этапе развития государственности нагрузка на окружающую среду будет возрастать. «Возрастающие масштабы вовлечения природных ресурсов в хозяйственный оборот, научно-технический оборот, научно-технический прогресс, охвативший все стороны жизни общества, рост населения в городах и других населенных пунктах сопровождаются усилением воздействия людей на окружающую природную среду и обуславливают необходимость охраны природы. Задача заключается в том, чтобы при наличии объективного процесса быстрого развития материального производства и общественного быта обеспечить сохранение, восстановление и улучшение благоприятных для жизни людей природных условий»²².

Диалектическое противоречие между экономической, социальной и экологической составляющими публичного интереса. Все три категории в содержании публичного интереса — экономический, социальный и экологический находятся в диалектическом противоречии.

С одной стороны, получаемые экономические выгоды государства от использования недр как своей собственности частично направ-

ляются на социально полезные цели, включая реализацию социальных интересов. Поэтому экономический интерес государства очевиден. Однако при этом нагрузка на экологическую систему возрастает по мере усиления возрастающего экономического фактора. В свою очередь, деградация окружающей среды требует выделения все растущих расходов на ее охрану, снижая абсолютный доход. «Экологические интересы всегда вступают в противоречие с интересами экономическими и часто социальными, культурными, демографическими и пр.»²³. Особенно эта проблема проявляется на территориях исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей в процессе их государственной защиты (пп. «м» п. 1 ст. 72 Конституции РФ). Если учесть, что большинство горнодобывающих предприятий являются градообразующими, то все перечисленные проблемы многократно обостряются. Более того, очевидна масштабность этих проблем и переход их на федеральный уровень при учете значимости стратегических полезных ископаемых (ст. 2.1 и 2.2 Закона «О недрах»).

Частный интерес недропользователей как субъектов предпринимательской деятельности вступает в противоречие с публичным интересом как социальной и экологической категорией. Это обусловлено тем, что в соответствии с п. 1 ст. 2 ГК РФ целью предпринимательской деятельности является систематическое получение прибыли. Следовательно, задачей государства в процессе реализации публичных интересов является согласование процесса недропользования с природоохранной и социальной деятельностью. Объективно заложенное отсутствие частного социального и экологического интереса в недропользовании соответственно повышает вмешательство государства как выразителя публичных интересов путем установления специальных правовых экологических требований, обеспечения надлежащего контроля и надзора.

На практике встречаются достаточно сложные случаи, когда деятельность недропользователей содействует обеспечению социальной составляющей публичного интереса, но при этом наблюдается ущемление экологического интереса. Это можно показать на примере

²² Колбасов О. С. Охрана природы // Экологическое право. 2007. № 6.

²³ Дубовик О. Л. Экологическое право и экологические конфликты // Право и политика. 2006. № 5.

Кемеровской области. На одном из градообразующих предприятий в процессе угледобычи обнаружилось трещинообразование в стенах жилых домов, которые находились недалеко от карьера. Трещинообразование явилось результатом дренажных мероприятий (откачки подземных вод), которые необходимы для существования самого карьера. Останавливать эти мероприятия нельзя, так как это приведет к гибели месторождения, которое, в свою очередь, обеспечивает этот, а также другие регионы, топливом, используемым в качестве тепло- и энергоносителя²⁴.

В системе интереса как экономической, социальной и экологической категории наиболее затратной является последняя. Действительно, экономический фактор направлен на получение выгоды, которая направлена на удовлетворение публичного и частного интересов. Социальные мероприятия ложатся нагрузкой на экономическую составляющую.

Социальный фактор обеспечивается частным сектором посредством выполнения возложенных на него системой обязательств (налоги, платежи, вклады в развитие территорий и т.п.), а также посредством формирования социально-производственной структуры.

Достижение экологического публичного интереса является наиболее затратным как для государственного, так и для частного секторов. Это обусловлено установленными законодательством Российской Федерации ограничениями в процессе недропользования, направленными на сохранение необходимых свойств окружающей среды.

Особенно упомянутое противоречие проявляется в процессе лицензирования пользования недрами. В случае, если в процессе проведения конкурсных или аукционных процедур выяснится, что ни один из претендентов на получение права пользования недрами не будет соответствовать установленным ст. 14 Закона РФ «О недрах» требованиям, государство, будучи собственником лицензируемых участков недр, лишается права на получение выгоды. Однако с целью обеспечения публичного интереса государство вынуждено идти на такие меры с целью обеспечения экологического интереса, обусловленного рациональным ис-

пользованием и охраной недр как публично-значимого объекта.

В случае получения права пользования недрами на начальном этапе эксплуатации участка недр экологический интерес имеет существенное значение как для государственного, так и для частного секторов в связи с тем, что такой участок представляет собой определенный ресурс для получения прибыли. Поэтому следует отметить правоту М. И. Васильевой, утверждающей, что «далеко не всегда экологический интерес противостоит экономическому. Экологический интерес пересекается с экономической заинтересованностью постольку, поскольку используемые и/или охраняемые объекты окружающей природной среды представляют производственную или потребительскую ценность»²⁵.

С позиции публичного интереса как экономической и экологической категории в формулировках Закона РФ «О недрах» содержится противоречие. Например, отмеченное в преамбуле, ст. 2, 3, 4, 7 и других словосочетание «рациональное использование и охрана недр» содержит внутреннее противоречие. Использование недр для извлечения полезного ископаемого или строительства и эксплуатации подземных сооружений (ст. 6) с целью получения экономического эффекта предполагает воздействие на участки недр, способствует возникновению необратимых и не всегда прогнозируемых процессов. Поэтому проблема охраны недр на фоне их использования превращается в фикцию. Это обусловлено тем, что как для недропользователя, так и для государства использование полезных свойств представляется обоюдной выгодой. Для недропользователя — это реализация целей предпринимательской деятельности, для государства — получение социально значимых результатов, включающих сбор налогов и иных платежей, развитие территорий, реализацию социальных интересов. Поэтому, согласно утверждению М. И. Васильевой, «экономическая ценность природных объектов превалирует и формирует экологическую заинтересованность общества»²⁶.

То же можно предположить в отношении «рационального недропользования» при рассмотрении его через призму п. 1 ч. 3 ст. 2 ГК РФ.

²⁴ Вести. Дежурная часть. Программа «Россия 1». 2013. 30 марта.

²⁵ Васильева М. И. Указ. соч. С. 239.

²⁶ Указ. соч.

В. В. Петров указывал: «В зависимости от оценки последствий хозяйственного воздействия на окружающую среду в рамках социальной эффективности могут быть приняты три варианта решения. Первый вариант решения построен на альтернативе экономических и экологических интересов с приоритетом требований защиты окружающей среды. Обстоятельства, вызывающие необходимость подобного решения, связаны с очевидностью необратимости экологических потерь, необратимости негативных изменений в естественной среде... Второй вариант решения проблем основан на сочетании экологических и экономических интересов. Он применяется во всех случаях, когда развитие хозяйственной деятельности возможно сопровождать мерами по охране окружающей среды... Третий вариант решения исходит из возможности совмещения хозяйственных и природоохранных интересов в рамках единого эколого-экономического отношения... [например,] внедрение безотходной или малоотходной технологии»²⁷.

Следует признать действенность предлагаемых вариантов. Однако, что касается первого варианта, по-видимому, В. В. Петровым предлагается «альтернатива» для выбора: либо не осуществлять деятельность, связанную с природопользованием, что при современном развитии общества вряд ли возможно, либо осуществлять такую деятельность с учетом того, что при добыче невозобновляемого, исчерпаемого ресурса недр в любом случае происходят необратимые экологические потери. Для второго варианта необходим соответствующий экономический расчет с учетом получаемой выгоды для государства. Такая выгода должна преобладать в пользу публичного интереса. «Суть охраны окружающей природной среды состоит не в господстве экологии над экономикой, а в нахождении наиболее благоприятного для хозяйства и человека сочетания экологических интересов в здоровой и благоприятной для жизни природной среде с экономическими интересами общественного прогресса»²⁸.

Что касается третьего варианта, то в процессе недропользования он может быть реализован при использовании отходов горнодобывающего и связанного с ним перерабатывающего производства.

Следовательно, необходим механизм, призванный стабилизировать такие интересы. В качестве такого механизма следует рассматривать право, одним из элементов которого является реализация воли государства. Следует согласиться с мнениями В. В. Субочева, что «законодательное закрепление интереса есть уже право»²⁹. Более того, «право и интересы — органически связанные феномены»³⁰.

В данном случае уместно привести высказывание С. В. Михайлова, утверждающего, что «категория публичного интереса определяет границы реализации компетенции госорганов и иных лиц... Публичные права всегда имеют в основе реализацию общественного интереса. Юридически это выражается в том, что государственные органы имеют специальную правосубъектность и обладают определенной компетенцией... Границы вмешательства государства в частные правоотношения, а значит, в процесс реализации частных интересов, объективно ограничены интересами общества (публичными интересами)»³¹.

Задача государства в процессе осуществления своей политики как суверена — создание с помощью правовых средств таких условий, которые способствовали бы реализации требований ч. 1 ст. 35 Закона «О недрах». Основной задачей государственного регулирования отношений недропользования является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов России. Поэтому при предоставлении недр в пользование необходим финансово-экономический расчет прибыли государства в результате такого предоставления и соответствующих затрат, необходимых на реализацию мер, направленных на мероприятия, призванные обеспечить социальный и экологический прогресс»³¹.

²⁷ Петров В. В. Экология и право. М., 1981. С. 104.

²⁸ Петров В. В. Экологический кодекс России (к принятию Верховным Советом Российской Федерации Закона «Об охране окружающей природной среды») // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. 1992. № 3. С. 6.

²⁹ Субочев В. В. Законные интересы / под ред. А. В. Малько. М., 2008 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Там же.

³¹ Михайлов С. В. Категория интереса в российском гражданском праве. М., 2002. С. 67.

гический интерес. «Конституционная формула национального согласия в обществе основана на взаимных интересах государства, бизнеса и остальных граждан. Для граждан — это обеспечение суверенитета государства и контроль за стратегически важными ресурсами страны; для бизнеса — законодательно установленная стратегия экономического развития, конкурентоспособная экономика; для широких слоев населения — это прежде всего достойная жизнь, доступность здравоохранения, образования и других сфер, законодательно установленные, понятные народу механизмы для обеспечения этих интересов»³².

ВЫВОДЫ

1. Публичный интерес в отношениях недропользования как экономическая, социальная и экологическая категория представляет собой систему социально-экономических и экологических потребностей государства, реализуемых правовыми средствами и направленными на рациональное и комплексное использование, охрану недр и окружающей среды в интересах общества, а также на решение задач государственного регулирования недропользования. Иными словами, это социально-экономическая категория, которая посредством обеспеченной правом системы социально-экономических потребностей государства направлена на рациональное и комплексное использование, а также охрану недр и окружающей среды в интересах общества.

2. Обосновано, что публичный интерес в горных отношениях содержит конфликт между доходами, получаемыми от недропользования, и расходами, связанными с социально-экологическими мероприятиями. То есть, с одной стороны, основой публичного интереса являются выгоды государства от использования своей собственности, которые направляются на социально полезные цели, включая

реализацию социальных программ; с другой стороны, при этом нагрузка на экологическую систему возрастает по мере развития производства в связи с увеличением потребностей в минеральном сырье, что влечет за собой дополнительные затраты на восстановительные и иные природоохранные мероприятия.

Внутренняя противоречивость экономических, социальных и экологических аспектов конструкции публичного интереса обусловлена тем, что, результаты экономической выгоды государства от использования своей собственности направляются на социально полезные цели, включая реализацию социальных программ. При этом нагрузка на экологическую систему возрастает по мере усиления возрастающего экономического фактора. В свою очередь, процесс деградации окружающей среды оказывает существенное влияние на социальную составляющую, влияющую на экономическую категорию.

Приоритет указанного противоречия следует разрешать в пользу выгоды государства, которая сможет компенсировать неблагоприятные экологические и социальные последствия в результате такого предоставления.

Следовательно, необходим правовой механизм согласования экономических, социальных и экологических интересов, а также учета интересов частного и государственного секторов. Такой механизм должен быть установлен в нормах горного законодательства. Одним из элементов такого механизма должен быть соответствующий расчет, основным критерием которого должна быть выгода государства при предоставлении права пользования недрами, т.е. такая выгода, которая сможет компенсировать неблагоприятные экологические и социальные последствия в результате такого предоставления. В случае если такая выгода для государства будет отрицательной, то это должно рассматриваться как основание для отказа от предоставления участков недр в пользование.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Боголюбов С. А. Концепции развития российского законодательства: обсуждение в парламенте // Журнал российского права. — 2011. — № 9.
2. Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. — М., 2003.
3. Дубовик О. Л. Экологическое право и экологические конфликты // Право и политика. — 2006. — № 5.

³² Хабриева Т. Я. Теория современного основного закона и российская Конституция // Журнал российского права. 2008. № 12 // СПС «КонсультантПлюс».

4. Колбасов О. С. Охрана природы // Экологическое право — 2007. — № 6.
5. Комментарий Федерального закона «О недрах» // Законодательство и экономика. — 1999. — № 4.
6. Краснова И. О. Право и экологические проблемы современности // Аграрное и земельное право. — 2005. — № 8.
7. Научно-практический комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах». — М., 2004.
8. Петров В. В. Экологический кодекс России (к принятию Верховным Советом Российской Федерации Закона «Об охране окружающей природной среды») // Вестник Московского ун-та. — Сер. 11. Право. — 1992. — № 3.
9. Субочев В. В. Законные интересы / под ред. А. В. Малько. — М., 2008.
10. Тихомиров Ю. А. Публичное право. — М., 1995.
11. Хабриева Т. Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал российского права. — 2005. — № 1.
12. Яковлев В. Н. Горное право современной России (конец XX — начало XXI века). — М., 2012.

Материал поступил в редакцию 16 мая 2016 г.

THE CONTENT OF PUBLIC INTERESTS IN MINING LAW

DUDIKOV Mikhail Vladimirovich — Doctor of Law, Expert of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation.
dudikoffm@mail.ru
103426, Russia, Moscow, ul. Bolshaya Dmitrovka, d. 26.

Review. Article 15 of the Law of the Russian Federation "On Subsoil" contains social, economic and environmental interests, but the legislation does not provide any definition of the concepts. The paper proposes definitions of these concepts with due regard to peculiarities of the subsoil use. The construction of public interests as economic, social and environmental categories contains internal inconsistencies. It is suggested that the priority of a revealed contradiction should be interpreted for the benefit of the state that can compensate adverse environmental and social consequences resulting from making subsoil available for use. This priority should be enshrined in the subsoil legislation of the Russian Federation.

Keywords: public interest, content of public interest, RF Law "On Subsoil," economic, social, environmental category, subsoil use, environment, protection.

BIBLIOGRAPHY

1. Bogolyubov, S.A. Concepts of the development of Russian legislation: Parliamentary Debate // Russian Law Journal. — 2011. — № 9.
2. Vasilieva, M. I. Public interest in environmental law. — М., 2003.
3. Dubovik, O. L. Environmental law and environmental conflicts // Law and Politics. — 2006. — № 5.
4. Kolbasov, O. S. Nature Protection // Environmental Law, 2007. — № 6.
5. Commentary of the Federal Law "On Subsoil" // Legislation and Economics. — 1999. — № 4.
6. Krasnova, I. O. Law and environmental problems of modernity // Agrarian and Land Law. — 2005. — № 8.
7. Scientific and practical commentary to the Law of the Russian Federation "On Subsoil." — М., 2004.
8. Petrov, V. V. The Environmental Code of Russia (to the adoption of the Law "On the Natural Environment Protection" by the Supreme Council of the Russian Federation). Bulletin of the Moscow State University. Series 11. Law. — 1992. — № 3.
9. Subochev, V. V. Legitimate interests / ed. by A. V. Malko. — М., 2008.
10. Tikhomirov, Yu. A. Public Law. — М., 1995.
11. Khabrieva, T. Ya. National interests and Russian legislative priorities // Russian Law Journal. — 2005. — № 1.
12. Yakovlev, V. N. Mining Law of Modern Russia (the end of 20th — the beginning of the 21st century). М., 2012.