

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

М. В. Дудиков*

МЕСТО ГОРНОГО ПРАВА В СИСТЕМЕ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

Аннотация. В статье показана значимость горного права, а также правового регулирования горной промышленности как основы развития социально-производственной базы Российской Федерации. Рассмотрены исследования ведущих ученых в области природоресурсного и экологического права, посвященных концепциям горного права. Сформулирована позиция по поводу определения места горного права в системе отраслей права, а также по поводу дефиниции понятия «горное право». Реализована попытка раскрытия семантики предмета горного права. Исследовано содержание горных правоотношений.

Ключевые слова: горное право, гражданско-правовые отношения, горная промышленность, доктрина, концепция, теория, Закон РФ «О недрах», пользование недрами, лицензия, частный и публичный интерес, субъект права.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.129.8.043-060

В докладе Генерального секретаря ООН на 47-й сессии Комиссии ООН по народонаселению и развитию отмечено, что к 2025 г. население Земли достигнет 8,1 млрд человек, а к 2050 г. — 9,6 млрд человек¹. Причем «при существующих темпах роста населения в мире и уровня потребления ресурсов к 2050 г. объемы используемого минерального сырья превысят достигнутый уровень минимум на 25 %, а по максимальным прогнозам — более чем на 50 %»². Соответственно, «потребление энергии к 2050 г. удвоится, а нефть и газ продолжат играть ключевую роль в удовлетворении растущего спроса на энергию... Оставшиеся ре-

сурсы не так легко добываемы — их нужно искать, разведывать, и стоит это немалых денег... в ближайшем будущем глобальная экономика может столкнуться со стремительно растущими энергетическими потребностями общества»³. «Добываемая нефть с каждым годом становится все тяжелее, содержит все больше смол, битумов, примесей типа серы, и цена ее переработки постоянно растет»⁴. «Мировых запасов нефти и газа хватит, даже если спрос на энергию к 2050 г. вырастет в 2 раза... Сейчас много говорится об альтернативных источниках энергии, но реальных прорывов пока не видно»⁵.

¹ URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/41515> (дата обращения: 13.11.2014).

² URL: <http://finance.nur.kz/news/macroeconomics/259000.html> (дата обращения: 13.11.2014).

³ Российская газета : сайт. URL: <http://www.rg.ru/2012/10/04/shell.html> (дата обращения: 13.11.2014).

⁴ Государственная информационная система в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Перспективы развития традиционной и альтернативной энергетики // URL: <http://gisee.ru/articles/alternate/29106/> (дата обращения: 13.11.2014).

⁵ Правоохранительный портал. URL: http://www.02.ru/boards/thread_1060 (дата обращения: 13.11.2014).

© 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

Говорить безапелляционно о росте значимости углеводородов нельзя, тем более «в условиях, когда доступные нефть и газ заканчиваются, а реальных прорывных технологий, способных заменить их, так и не создано»⁶. Поэтому на ближайшую перспективу углеводороды останутся одним из основных источников получения энергии.

Что касается других полезных ископаемых, то согласно Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года⁷ «по запасам многих видов природных ресурсов Дальний Восток и Байкальский регион являются лидерами в России и мире». Но и здесь имеются определенные проблемы: «с одной стороны, возможности разработки отдельных месторождений полиметаллических, марганцевых руд ограничиваются пониженным в сравнении с мировыми аналогами содержанием полезного компонента в руде, а с другой стороны, на территориях Дальнего Востока и Байкальского региона расположены месторождения с уникально высоким содержанием полезного компонента (титаномагнетитовые, медные, железные руды и др.)»⁸.

«Использование угля несет... угрозу повышения уровня глобального потепления из-за постоянного выделения CO₂. Написано много обнадеживающих слов о возможности компенсации этих последствий путем внедрения методов улавливания и хранения CO₂ (Carbon Capture and Storage). CCS обычно подразумевает улавливание и сжатие углекислого газа, выделяемого заводами, который затем закачивается в выработанные газовые месторождения для длительного хранения»⁹. Следовательно, недропользование не только не потеряет своей актуальности, а наоборот, приобретет еще большую значимость в связи с использованием такого ресурса недр, как подземные хранилища.

В связи с тем что минеральные ресурсы представляются основой стабильного развития России, ресурсы недр будут являться объектом публичного и национального интереса.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что горная промышленность России, являясь базовой отраслью экономики страны, формирует промышленный потенциал государства и обеспечивает в настоящее время и будет обеспечивать его экономическую и сырьевую безопасность. При этом продукция, получаемая в результате функционирования этой отрасли, используется не только за рубежом, но и в пределах Российской Федерации, и тем самым является высоколиквидным средством получения дополнительных доходов в бюджеты различных уровней в результате ее реализации.

Поэтому горное право не теряет своей значимости, хотя его содержание и даже его цели и принципы могут измениться по разным причинам и в разном направлении. Учитывая такую его значимость, адекватное развитие отрасли способно гарантировать устойчивость развития России.

По мнению М. И. Васильевой, «энергетика как система видов деятельности, преобразующих природные ресурсы в энергию, решающим образом зависит от количественных, видовых, качественных характеристик природных ресурсов и законодательно установленных условий их использования. Соответственно, природоресурсное законодательство сопровождает функционирование всех отраслей энергетики и на всех ее стадиях — от добычи первичных энергоресурсов до транспортировки (передачи) электрической энергии»¹⁰.

Чтобы определить роль горного права в обеспечении публичных интересов, связанных с полезными ископаемыми, необходимо выяснить его основные характеристики.

⁶ Государственная информационная система в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Перспективы развития традиционной и альтернативной энергетики // URL: <http://gisee.ru/articles/alternate/29106/> (дата обращения: 13.11.2014).

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 421.

⁸ Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года.

⁹ URL: <http://oko-planet.su/first/44818-mirovaya-yenergiya-i-naselenie-perspektivy-s-2007.html> (дата обращения: 14.11.2014).

¹⁰ Васильева М. И. Охрана окружающей среды в топливно-энергетическом комплексе (организация правового регулирования) // Энергетика и право. Вып. 2 / под ред. П. Г. Лахно. М., 2009. С. 296—308.

Доктрины как система взглядов являются основами развития любой отрасли и институтов. Они отражают разнообразие научных позиций, взглядов авторитетных ученых в области права относительно таких понятий, как цели, задачи, организационные и правовые механизмы, необходимые для их достижения.

В частности, С. А. Боголюбов, О. Л. Дубовик, О. И. Крассов констатируют, что концепции и доктрины кладутся в основу формулирования правовых норм и конкретных предписаний; это аксиомы профессиональной юриспруденции¹¹. Доктрина может не содержать в себе однозначного ответа на крупные проблемы и характеризоваться дискуссионным состоянием и невозможностью прийти к однозначному их решению. Такое обстоятельство обусловлено динамикой правоотношений, развитием знаний, изменением политики государства и, соответственно, законодательства.

В науке экологического права (природоресурсного права) не проводилось комплексных исследований понятия и значимости горного права, его места в правовой системе России. Вместе с тем имеющиеся научные труды в контексте экологического и природоресурсного права позволяют говорить о двух принципи-

альных концепциях, об отраслевой принадлежности горного права. Это цивилистическая концепция и публично-правовая концепция.

Цивилистическая концепция отражает гражданско-правовую точку зрения, в частности, в трудах таких ученых, как С. В. Колдаев¹², М. И. Махлина¹³, В. Н. Литовкин, Е. А. Суханов, В. В. Чубаров¹⁴, П. Н. Бобин¹⁵, И. А. Дроздов¹⁶, А. И. Перчик¹⁷, Е. Ю. Веденеев¹⁸, Д. В. Хаустов¹⁹, А. А. Попов²⁰, Д. Г. Храмов²¹ и др. Эта концепция рассматривает проблему в двух аспектах: современное видение горного права и перспективы его развития.

Так, А. И. Перчик утверждает, что «закон РФ «О недрах» не только признает наличие гражданско-правовых отношений в области недропользования, но и прямо регулирует их»²². Такую же идею поддерживает Е. Ю. Веденеев, утверждая, что лицензионные соглашения «представляют собой волеизъявление нескольких субъектов, направленное на установление их прав и обязанностей, связанных с предоставлением права пользования недрами, и относится к сфере гражданско-правового регулирования...». «Правоотношения между участниками данного соглашения основаны не на властном подчинении одной стороны

¹¹ Боголюбов С. А. Современные проблемы Экологического кодекса // Экологическое право. 2005. № 6 ; Дубовик О. Л. Введение в экологическое право. М., 2003 ; Крассов О. И. Экологическое право. М., 2004.

¹² Колдаев С. В. Договорный порядок пользования недрами как альтернатива разрешительному порядку // Современное право. 2005. № 1.

¹³ Махлина М. И. Соотношение норм Гражданского кодекса РФ и Федерального закона «О недрах» и их применение к режиму лицензирования в России // Экономические и правовые вопросы недропользования в России. 1995. Т. 4. № 10.

¹⁴ Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В. Н. Литовкин, Е. А. Суханов, В. В. Чубаров. М., 2008.

¹⁵ Бобин П. Н. Гражданско-правовой режим природных объектов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009.

¹⁶ Дроздов И. А. О развитии правового регулирования недропользования // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2007. № 8.

¹⁷ Перчик А. И. Основы горного права. М., 1996.

¹⁸ Веденеев Е. Ю. Некоторые актуальные вопросы совершенствования федерального законодательства о недрах // Правовое регулирование горных отношений в Российской Федерации: история, современность, перспективы развития : материалы Всерос. науч.-практ. конф. М., 2004. С. 218.

¹⁹ Хаустов Д. В. Природоресурсное лицензирование: теория правового регулирования // Правовое регулирование горных отношений в Российской Федерации. С. 331.

²⁰ Попов А. А. Имущественные права на участки недр по российскому законодательству (гражданско-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2009. С. 7, 20.

²¹ Храмов Д. Г. Юридическая природа права пользования недрами // Актуальные проблемы гражданского права. Вып. 4. М., 2002. С. 110.

²² Перчик А. И. Основы горного права. С. 144.

другой, а на юридическом равенстве сторон, и к ним применяются нормы гражданского законодательства»²³.

Точка зрения Д. В. Хаустова и А. Ф. Сурова также совпадает с позицией предыдущих авторов, т.е. они также полагают, что лицензия оформляет договорные отношения²⁴.

Д. Г. Храмов полагает, что «отношения, возникающие в процессе реализации права пользования недрами в обычном, “лицензионном” режиме, носят обязательственный характер и регулируются нормами гражданского законодательства»²⁵. По мнению В. Н. Литовкина, Е. А. Суханова, В. В. Чубарова, «использование гражданско-правовых институтов при предоставлении недр в пользование проявляется в форме заключения лицензионных соглашений...»²⁶. Ж. С. Елюбаев утверждает, что «в основе системы предоставления права недропользования лежит контракт гражданско-правового характера, а не разновидность административного акта частнопубличного характера»²⁷. Е. Ю. Веденеев считает, что, «лицензионные соглашения... содержат признаки сделки (договора), предусмотренные действующим гражданским законодательством»²⁸. Ю. Туктаров, М. И. Махлина и С. Дьяченко также характеризуют лицензионное соглашение как гражданско-правовой договор²⁹.

Эта позиция вызывает возражения. Во-первых, лицензионное соглашение не может рассматриваться как гражданско-правовая конструкция из-за того, что правоотношения в связи с недропользованием возникают не на основании договора, в данном случае лицензионного соглашения, а на основании решения уполномоченных органов, оформляемого административным актом — лицензией на право пользования недрами. Именно лицензия, а не

соглашение является правоудостоверяющим документом. Соглашение оформляет условия пользования предоставленным участком недр.

Во-вторых, регулирование правоотношений, возникающих при предоставлении недр в пользование, осуществляется не нормами ГК РФ, а нормами Закона РФ «О недрах»³⁰.

С цивилистических позиций рассматриваются и перспективы развития горного права. Например, С. В. Колдаев утверждает: «Необходимо менять Закон о недрах полностью. Прежде всего, должен быть предусмотрен договорной порядок недропользования. По-нашему же глубокому убеждению, договорной порядок должен стать в российском недропользовании основной формой недропользования... в Закон о недрах был введен институт лицензионного соглашения, который должен был наполнить отношения недропользования договорным, цивилистическим содержанием»³¹. Однако следует отметить, что такое предположение в указанной работе не получило достаточного обоснования.

О необходимости перехода на гражданско-правовое регулирование недропользования, с отменой лицензионной системы говорит П. Н. Бобин. Он доказывает «необходимость формирования единого гражданско-правового режима природных объектов, под которым следует понимать установленную в соответствии с нормами гражданского законодательства совокупность требований, определяющих порядок и условия возникновения, осуществления, перехода и прекращения имущественных прав на природные объекты, основания и пределы их ограничения». Автор утверждает, что включенные в гражданский оборот природные объекты относятся к категории «недвижимостей

²³ Веденеев Е. Ю. Указ. соч. С. 218.

²⁴ Суров А. Ф. Лицензионно-договорные основы природопользования и охраны окружающей среды : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

²⁵ Храмов Д. Г. Указ. соч. С. 110.

²⁶ Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В. Н. Литовкин, Е. А. Суханов, В. В. Чубаров. С. 41.

²⁷ Елюбаев Ж. С. Теоретические и методологические проблемы правового регулирования недропользования, отечественный опыт и зарубежная практика : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 36.

²⁸ Веденеев Е. Ю. Указ. соч. С. 218.

²⁹ Туктаров Ю. Частная сущность права недропользования // ЭЖ-Юрист. 2005. № 14 ; Дьяченко С. Нефтяные концессионные соглашения // Нефть, газ и право. 1996. № 5. С. 20—21 ; Махлина М. И. Указ. соч. С. 2—3.

³⁰ Яковлев В. Н. Горное право современной России (конец XX — начало XXI века). М., 2012.

³¹ Колдаев С. В. Договорный порядок пользования недрами как альтернатива разрешительному порядку // Современное право. 2005. № 1.

по природе», и обосновывает необходимость распространения на них общего правового режима недвижимого имущества с учетом особенностей, установленных гражданским законодательством, исходя из значения природных объектов как основы жизни и деятельности населения, среды обитания человека. Кроме того, П. Н. Бобин обосновывает вывод о «необходимости полного упразднения существующей в сфере природопользования “лицензионной системы”, при которой основаниями возникновения прав на природные объекты являются специальные разрешения (“лицензии”), выдаваемые правообладателям уполномоченными государственными органами, и доказывает необходимость перехода на договорные отношения, при которых права и обязанности их участников возникают непосредственно на основании гражданско-правовых договоров». Далее, «оборот природных объектов должен осуществляться посредством сделок, совершаемых в соответствии с положениями гражданского законодательства. Исходя из гражданско-правового характера сделок с природными объектами в работе обосновывается вывод о необходимости распространения на данные отношения общих положений гражданского законодательства об оборотоспособности объектов гражданских прав, а также доказывает целесообразность закрепления основополагающих принципов оборота природных объектов в разделах Гражданского кодекса Российской Федерации о сделках и договорах, в том числе регулирующих отдельные виды договорных обязательств»³².

Той же концепции следует И. А. Дроздов. По его мнению, «отношения между государством и частными лицами, опосредующие извлечение потребительских свойств недр, поскольку они являются имущественными, должны строиться на частноправовых началах»³³.

Точку зрения предыдущих авторов поддерживает Д. В. Хаустов: «...такой договор при должном правовом обеспечении мог бы полностью заменить лицензирование в этой сфере...»³⁴. В этой же работе он утверждает: «договор является самодостаточным инструментом для того, чтобы выполнять стоящие перед ним задачи без применения разрешительного документа (лицензии)»³⁵.

А. А. Попов также обосновывает «целесообразность гражданско-правового регулирования отношений, связанных с реализацией имущественных прав на участки недр» с соответствующими дополнениями в ГК РФ³⁶. При этом он предлагает: «...к имущественным правам на участки недр должен с течением времени сформироваться подход, аналогичный правам на земельные участки»³⁷. Он также «делает вывод о том, что правоотношения, связанные с реализацией имущественных прав на участки недр, должны регулироваться гражданским законодательством»³⁸. Такой же точки зрения придерживаются А. И. Яковлев и Н. И. Толстых.

Данная позиция также вызывает возражения. Нормы ГК РФ не могут учесть особенностей регулирования горных отношений. Кроме того, отрицая целесообразность перехода на гражданско-правовое регулирование горных отношений с учетом опыта США, И. О. Краснова приходит к обоснованному выводу, что в России не следует вводить свободу имущественной оборотоспособности природных объектов в процессе рыночных реформ, так как это повлечет расхищение природных ресурсов и деградацию природной среды³⁹. Этой же позиции придерживается Б. Д. Клюкин, утверждая, что «переход к системе отношений частной собственности на недра может привести к непредсказуемым последствиям»⁴⁰.

³² Бобин П. Н. Указ. соч. С. 9—10.

³³ Дроздов И. А. Указ. соч. С. 27.

³⁴ Хаустов Д. В. Указ. соч. С. 331.

³⁵ Хаустов Д. В. Указ. соч. С. 353.

³⁶ Попов А. А. Указ. соч. С. 7, 20.

³⁷ Попов А. А. Указ. соч. С. 14.

³⁸ Попов А. А. Указ. соч. С. 16.

³⁹ Краснова И. О. Экологическое право США: сравнительно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 177.

⁴⁰ Клюкин Б. Д. Формирование Российского горного законодательства на основе законодательства о недрах // Законодательство и экономика. 1995. № 17—18. С. 6.

Компромиссное решение предлагает Теплов О. М. по поводу выявления «возможностей применения гражданско-правового регулирования и институтов гражданского права к правоотношениям в области недропользования, в том числе к отношениям в связи с предоставлением недр в пользование», а также определения «правовых форм, опосредующих гражданско-правовые отношения с недропользователем в части нормативных и договорных условий недропользования». Он утверждает, что «в нормах законодательства о недрах следует закрепить правовое значение лицензионного соглашения в качестве гражданско-правового договора»⁴¹. Однако при этом «право пользования недрами должно по-прежнему основываться на... разрешительной системе предоставления прав недропользования, в связи с чем институт лицензирования должен быть сохранен»⁴². В другой работе О. М. Теплов предлагает распространить действия ст. 420—422 и 447—449 ГК РФ на лицензионные соглашения⁴³. Не совсем понятно: с одной стороны, он считает необходимым регулировать горные отношения нормами гражданского права, при котором основанием возникновения отношений является гражданско-правовой договор; с другой — сохранить разрешительную лицензионную систему предоставления прав недропользования. Действительно, на основании п. 3 ст. 2 ГК РФ к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское право не применяется, если иное не предусмотрено законодательством. Более того, распространение действия ст. 420 ГК РФ на отношения, возникающие при предоставлении права пользования недрами, полностью исключает применение разрешительной системы предоставления прав недропользования. Это обусловлено тем, что в случае применения

указанной статьи основанием возникновения права пользования участками недр станет гражданско-правовой договор.

В другой работе О. М. Теплов также определяет, что отношения недропользования включают отношения по предоставлению участков недр в пользование (они регулируются в рамках административно-правового регулирования), а также отношения по эксплуатации недр, которые являются обязательственными и имущественными отношениями недропользования и, несомненно, должны регулироваться нормами гражданского права⁴⁴.

В более поздних работах О. М. Теплов осторожно корректирует свою позицию и предлагает развитие законодательства о недрах осуществлять «преимущественно на основе норм публичного права с поэтапным внедрением ограниченного применения гражданско-правовых договоров... в условиях отдельных видов пользования недрами»⁴⁵. С таким подходом можно согласиться лишь при условии, что, во-первых, правовое регулирование договорных отношений будет осуществляться не гражданским правом, а законодательством РФ о недрах; во-вторых, применение договорных форм будет производиться в указанном в законодательстве о недрах перечне случаев.

Лицензионное соглашение не может быть гражданско-правовым, поэтому не является сферой правового регулирования гражданского права по следующим причинам:

- оно не исходит из принципа равенства сторон;
- не может быть основанием возникновения правоотношений, так как в соответствии со ст. 9 Закона РФ «О недрах» права и обязанности пользователя недр возникают с момента государственной регистрации лицензии на пользование участком недр;
- лицензионное соглашение не устанавливает взаимных обязательств сторон, а лишь обязательства самого недропользователя.

⁴¹ Теплов О. М. Институт лицензирования пользования недрами в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 9, 12.

⁴² Указ. соч. С. 11.

⁴³ Теплов О. М. Совершенствование лицензирования пользования недрами // Законодательство и экономика. 1995. № 17—18. С. 67.

⁴⁴ Теплов О. М. Лицензирование пользования недрами // Новый гражданский кодекс. М., 1995. № 59. С. 121.

⁴⁵ Теплов О., Клюкин Б., Толстых Н., Веремеева М. Регулирование отношений недропользования на территории Российской Федерации. М., 2002. С. 21.

Органы государственной власти в этих отношениях действуют в соответствии со своими полномочиями, предусмотренными законодательством, а не договором, в частности на основании положений, утверждаемых Правительством РФ.

Публично-правовая концепция горного права «является антиподом цивилистической доктрины»⁴⁶. В отличие от цивилистики публичное право связано с организационно-властной деятельностью органов государственной власти, направленной на обеспечение публичного интереса. Публичное право «включает в себя такие отрасли права, как конституционное (государственное), административное, финансовое, уголовное, уголовно-исполнительное, международное публичное, процессуальные отрасли»⁴⁷.

Публично-правовая концепция заложена в основе современного законодательства РФ о недрах.

По поводу такой концепции имеются противоречивые мнения. С одной стороны, звучит критика применения административно-правовых методов регулирования отношений недропользования. Например, Г. Е. Быстров указывает: «Практика применения системы государственного лицензирования пользования недрами не обеспечивала баланса государственных и корпоративных интересов... на практике эффективно работает лишь 15 % лицензий»⁴⁸.

О. Л. Дубовик отметила, что в случае, если административные методы будут превалировать, то это будет «сковывать инициативу, мешать заинтересованности, снижает ответственность»⁴⁹.

В подтверждение предыдущих высказываний, по данным С. А. Сосны, лицензионная система не смогла решить задачу по привлечению инвесторов с их капиталами и высокими технологиями. Выданные 15 тыс. лицензий на разведанные запасы полезных ископаемых

не принесли должной отдачи: у недропользователей нет средств на освоение этих месторождений⁵⁰.

Следует поддержать конструктивную критику современной лицензионной системы, которая не способствует защите публичного интереса. Действительно, при предоставлении права пользования недрами практически не учитываются особенности природно-климатических, горно-геологических, технико-технологических, а также социально-производственных факторов региона. Поэтому недропользователю выгодно пользоваться наиболее доступными участками недр, бросив их в случае отсутствия сверхприбыли. В результате остаются участки недр, которые имеют достаточное количество полезного ископаемого. Однако привлечь инвестора на такие участки невозможно из-за того, что в государственной системе лицензирования отсутствуют возможность дифференцированного учета всех факторов, а также гибкая система, позволяющая оперативно изменить условия пользования недрами с учетом интересов недропользователей.

Вместе с тем в рамках публично-правовой концепции при признании недостатков лицензионной системы все-таки активно поддерживается точка зрения относительно, с одной стороны, самостоятельности, а с другой — комплексности горного права как форматов, способных наилучшим образом обеспечить достижение публичных интересов.

По поводу самостоятельности горного права высказывались ряд ученых. Например, А. К. Голиченков считает, что «горное право — система правовых норм и правовых институтов, образующих самостоятельную комплексную отрасль права, предметом которой являются горные (недренные) общественные отношения»⁵¹.

Ж. С. Елюбаев отмечает: «Право о недрах и недропользовании является самостоятельной отраслью права, которая характеризуется

⁴⁶ Елисеев В. С. К вопросу о месте энергетического права в системе отраслей права и его предметной аналогии с аграрным правом // Аграрное и земельное право. 2012. № 11. С. 4—8.

⁴⁷ Энциклопедия юриста // URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/1912/ПУБЛИЧНОЕ (дата обращения: 22.11.2014).

⁴⁸ Быстров Г. Е. Правовое регулирование горных отношений в России: история, современность, перспективы : материалы Всероссийской научно-практической конференции. М., 2004. С. 11—12.

⁴⁹ Экологическое право и рынок / ред. М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик. М., 1994. С. 48.

⁵⁰ Сосна С. А. Концессионное соглашение: теория и практика. М., 2002. С.18.

⁵¹ Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. М., 2008.

наличием предметного единства общественных отношений, самостоятельных методов их регулирования, специфических правовых принципов, правовых институтов и самостоятельных источников права»⁵².

По мнению М. И. Васильевой, «земельная и другие природоресурсные отрасли права, регулирующие отношения по использованию и охране земли и иных природных ресурсов как основы жизни и деятельности, являются самостоятельными правовыми отраслями, включающими в себя и все нормы, регулирующие земельные и природоресурсные отношения...»⁵³.

В этих позициях не отражено соотношение горного права с природоресурсным правом. Остается открытым вопрос о том, является ли горное право частью природоресурсного в качестве его подотрасли или стоит параллельно с ней.

В теории экологического права, исходя из положений общей теории права, отмечено, что «самостоятельность любой отрасли права определяется наличием двух признаков:

- отдельного от иных отраслей права предмета — качественно однородного вида общественных отношений, регулируемых данной отраслью;
- метода правового регулирования — набора юридического инструментария, посредством которого государство оказывает необходимое воздействие на волевое поведение участников общественных отношений»⁵⁴.

Признавать абсолютное наличие этих двух признаков применительно к горному праву, если попытаться обосновать его самостоятельность, невозможно, так как недра в качестве объекта горных отношений являются частью окружающей среды и находятся во взаимосвязи с другими природными объектами — землями, водами, лесами и др. Соответственно, само недропользование оказывает воздействие на состояние других природных объек-

тов, и поэтому правовое регулирование этих отношений не может осуществляться изолировано и не учитывать такое воздействие. Из этого можно сделать вывод, что горное право является подотраслью природоресурсного права, предметом которого (природоресурсного права) является «совокупность отношений, связанных с добычей (извлечением) природных ресурсов»⁵⁵.

Из этого также следует, что в данном случае можно говорить только о самостоятельности природоресурсного права.

В науке природоресурсного права горное право относят также к категории комплексных отраслей права. С. А. Боголюбов и А. И. Бобылев указывают: «Термин “комплексная отрасль права” подразумевает наличие органического комплекса тесно связанных общественных отношений как предмета правового регулирования и соответствующего каждому виду этих отношений... метода правового регулирования»⁵⁶. С. С. Алексеев теорию комплексных отраслей права рассматривал как соединение разных институтов⁵⁷. По мнению В. К. Райхер, «комплексные отрасли права должны соответствовать следующим условиям: во-первых, необходимо, чтобы совокупность правовых норм была адекватна определенному и специфическому кругу общественных отношений, т.е. сначала имела бы в этом смысле единый и самостоятельный предмет регулирования, а следовательно, и предметное единство. Во-вторых, регулируемый такой совокупностью норм специфический круг отношений должен обладать достаточно крупной общественной значимостью»⁵⁸.

В научной литературе также были обусловлены следующие «обстоятельства, указывающие на форму комплексных отраслей права в системе российского права. Это, во-первых, наличие общественной потребности и государственного интереса в самостоятельном правовом регулировании определенной сферы эко-

⁵² Елюбаев Ж. С. Указ. соч. С. 80.

⁵³ Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития / под ред. Н. Г. Жаворонковой. М., 2014 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁴ Экологическое право / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2011. С. 17.

⁵⁵ Калинин И. Б. Природоресурсное право. Основные положения. Томск, 2000.

⁵⁶ Бобылев А. И., Боголюбов С. А. Еще раз об аграрном праве // Журнал российского права. 2010. № 7. С. 136.

⁵⁷ Алексеев С. С. Право: опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 45, 46.

⁵⁸ Привод. по: Коваленко А. Ю. Комплексная отрасль права как категория юридической науки // Законодательство и экономика. 2014. № 3.

номической деятельности. Такая предпосылка выделения комплексной отрасли права была высказана Л. И. Дембо⁵⁹, М. И. Пискотиным⁶⁰ и Р. О. Халфиной⁶¹; во-вторых, наличие самостоятельного предмета правового регулирования, обусловленное четким выделением специфики регулируемых определенной комплексной отраслью права общественных отношений, в-третьих, наличие потребности в особом методе правового регулирования⁶².

Можно предположить следующие признаки, характеризующие комплексность отрасли права: во-первых, совокупность норм и институтов; во-вторых, взаимодействие между нормами и институтами; в-третьих, единый предмет регулирования.

В науке горного права идею комплексности отрасли поддерживает Б. Д. Клюкин, который отмечает, что «горное законодательство формируется как комплексная отрасль права, включающая природоохранные, гражданско-правовые, кредитно-финансовые и другие, тесно связанные с недропользованием, отношения. Основным предметом регулирования отрасли является недропользование»⁶³. Кроме этого, Б. Д. Клюкин определяет горное право как «комплексную отрасль права, представляющую собой систему взаимосвязанных норм, регулирующих общественные отношения: имущественные, земельные, трудовые, финансовые, административные, природоохранные в сфере горнопромышленной и связанной с нею деятельности»⁶⁴. В другой работе Б. Д. Клюкин указал, что «наряду с развитием форм административно-правового регулирования горных отношений важное место должно занять и расширяющееся гражданско-правовое регулирование, предусматривающее развитие договорных условий в этой сфере»⁶⁵. При этом Б. Д. Клюкиным отмечено, что «горные отношения значительно шире только вопросов использования недр. Они затрагивают и отношения собственности горных предприятий и их

договорные отношения, отношения с владельцами земельных участков над месторождениями и многое другое»⁶⁶.

Если рассматривать горное право, как систему, охватывающую имущественные, земельные, трудовые, финансовые, административные, земельные и иные отношения, регулируемые в рамках иных отраслей права, то горное право в таком понимании теряет свою индивидуальность и одновременно самостоятельность, так как нормы, регулирующие финансовые, трудовые, имущественные отношения, одновременно сохраняют свои места в системах финансового, трудового и гражданского права. Самостоятельный предмет регулируемых отношений потерян, а в соответствии с общей теорией права его отсутствие является доказательством отсутствия самой отрасли права. В комплексной концепции применительно к определению сущности горного права, по сути, использована в качестве предмета общественных отношений отрасль экономики, в данном случае — горнодобывающая отрасль экономики. Соответственно, при этой концепции из системы горных отношений выпадают такие виды недропользования, как использование недр для размещения подземных сооружений, сбора геологических коллекций, и другие, не связанные с добычей полезных ископаемых. Поэтому, соглашаясь с мнением Б. Д. Клюкина по поводу взаимодействия горного права с различными отраслями права, необходимо более конкретно определить рамки такого взаимодействия. При этом, по-видимому, целесообразнее говорить о взаимосвязи норм горного права с иными отраслями права только в той мере, в которой эти нормы затрагивают правоотношения, возникающие в связи с рациональным, комплексным использованием и охраной недр.

По-видимому, комплексность должна быть определена следующим. Во-первых, это совокупность институтов. Во-вторых, эти институты

⁵⁹ Дембо Л. И. О принципах построения системы права // Советское государство и право. 1956. № 8. С. 91.

⁶⁰ Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М., 1971. С. 48.

⁶¹ Халфина Р. О. Советское административное право (Общая часть). М., 1962. С. 56.

⁶² Коваленко А. Ю. Указ. соч.

⁶³ Клюкин Б. Д. Формирование нового горного права России // Журнал российского права. 2001. № 3. С. 58.

⁶⁴ Клюкин Б. Д. Интернет-сайт // URL: <http://eyu.sci-lib.com/article> (дата обращения: 23.11. 2014).

⁶⁵ Клюкин Б. Д. Законодательная база горного права РФ и пути ее совершенствования // Энергетическое право. 2005. № 1. С. 9.

⁶⁶ Клюкин Б. Д. Формирование нового горного права России. С. 59.

соответствуют специфическому кругу общественных отношений. В-третьих, регулируемый такой совокупностью институтов специфический круг отношений должен обладать «достаточно крупной общественной значимостью»⁶⁷.

Комплексность должна быть ограничена такими рамками, которые были бы необходимыми и достаточными для регулирования всех отношений по поводу недр, а не только отношений, возникающих в горнодобывающей отрасли экономики. Поэтому, переходя к горному праву, можно констатировать, что его комплексность обусловлена наличием взаимосвязанных и взаимодействующих правовых институтов, в единстве образующих данную подотрасль природоресурсного права:

- институт права государственной собственности на недра (Конституция РФ, Закон РФ «О недрах», ГК РФ);
- институт права недропользования, включающий отношения в связи с лицензированием пользования недрами, предоставление этого права, контрольно-надзорные мероприятия в процессе недропользования, процедура прекращения права пользования недрами (Закон РФ «О недрах»), переходом права пользования недрами (Закон РФ «О недрах», ГК РФ);
- институт, объединяющий нормы, регулирующие лицензирование отдельных видов деятельности, связанных с недропользованием (ч. 5 ст. 9 и п. 3 ст. 14 Закона РФ «О недрах», ст. 49 ГК РФ, законодательство о лицензировании отдельных видов деятельности);
- институт по поводу геологической информации (Закон РФ «О недрах», ГК РФ);
- институт государственного управления, в рамках которого регулируется организационная деятельность государства, направленная на обеспечение исполнения законодательства о недрах, включая контрольно-надзорную деятельность;
- институт юридической ответственности (ст. 24, 26, 27, разд. VI Закона РФ «О недрах», УК РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях).

Правоотношения в рамках этих институтов регулируются нормами законодательства о недрах. В процессе такого регулирования осуществляется взаимодействие с административной и гражданской отраслями права. Ответственность

при этом определяется нормами уголовного права, а также административным законодательством с возмещением убытков, определяемых гражданским правом. Спорные ситуации рассматриваются с применением норм процессуального права. К указанным правоотношениям применяются также нормы иных отраслей права. Основу правового регулирования при этом образуют нормы конституционного права.

Нормы по поводу лицензионных договоров не образуют отдельного института. Это объясняется тем, что право пользования недрами возникает на основании решения уполномоченного органа (ст. 10.1 Закона РФ «О недрах»), которое оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии на пользование недрами (ч. 1 ст. 11). Закон РФ «О недрах» допускает, но не обязывает заключение лицензионного соглашения (ч. 3 указанной статьи). Условия пользования недрами закреплены в условиях конкурса или аукциона и должны соответствовать требованиям к содержанию лицензии на пользование недрами, в которые включены такие существенные обстоятельства, как сроки начала работ и согласованный уровень добычи минерального сырья (ст. 12).

На практике лицензионным соглашением называется документ, включающий в себя жестко установленные условия конкурсов и аукционов, а также проект разработки участка недр, который утвержден в установленном законодательством порядке (ч. 3 ст. 7, ст. 23.2 и 36.1 Закона РФ «О недрах»). Если учесть, что все перечисленные документы, включающие в себя условия пользования недрами и упомянутый проект, формируются на основе геологической информации, имеющей вероятностный характер, то в процессе недропользования практически повсеместно возникает необходимость внесения в эти документы соответствующих изменений. Однако, чтобы внести такие изменения, необходимо пройти всю громоздкую процедуру изменений и согласований, которая может занять не один год. Такая модель «договорных отношений», призванная гармонизировать как частный, так и публичный интерес, на практике не реализует ни того, ни другого. Недропользователю проще вернуть лицензию на выработанный, но еще достаточно рентабельный участок недр и приступить к разработке более продуктивного участка.

⁶⁷ Райхер В. К. Указ. соч. С. 189, 190.

В связи с этим автор поддерживает включение договорных форм, но с тем условием, чтобы конструкция разрабатываемых норм, регулирующих соответствующие отношения, служила механизмом гармонизации как частных, так и публичных интересов. Следует при этом обратить внимание на то, что такие договорные формы не будут иметь ничего общего с цивилистической концепцией, поскольку лицензионные соглашения не носят самостоятельного характера, а являются документом, производным от лицензии как административного акта. Поэтому предлагаемое правовое регулирование договорных отношений должно осуществляться в рамках горного права.

По этому поводу уже высказывались многие ученые. Р. Н. Салиева, рассуждая по поводу договоров, связанных с недропользованием, предлагает развить договорную систему в рамках нефтегазового законодательства: «Такие публичные договоры могли бы получить развитие в специальном нефтегазовом законодательстве, предопределяющем во многих случаях публично-правовые основы хозяйственных договоров в силу специфики регулируемых отношений, связанной с государственной собственностью на недра»⁶⁸. Поддерживая такое предложение, тем не менее целесообразнее было бы развить договорную систему не в рамках нефтегазового законодательства, а в сфере законодательства РФ о недрах.

Е. В. Новикова указывает, что «в силу специфики горных отношений договор на недропользование должен предусматривать оптимальное соотношение специальных и гражданско-правовых элементов в их регулировании». При этом «в отличие от гражданско-правового договора такой договор недропользования было бы

правильным называть горной концессией»⁶⁹, которая совершенно справедливо должна регулироваться нормами «горного законодательства»⁷⁰. Аналогичного мнения придерживается С. В. Колдаев⁷¹.

Следует также отметить справедливость мнения Г. Е. Быстрова, который пишет: «Проблема соотношения договорных и разрешительных форм отношений государства и пользователя недр должна быть решена не в рамках частного права, а в рамках горного и энергетического права»⁷². Г. Е. Быстров также отметил, что «договор пользования участком недр не может быть обычным гражданско-правовым договором с характерным для него равенством сторон»⁷³.

Следует обратить внимание на наличие соответствующих предложений в доперестроечный период развития горного законодательства: «Недостаточно определить горноотводный акт только как разрешение на разработку определенного месторождения полезных ископаемых. Горноотводный акт в какой-то мере является еще и соглашением двух сторон: органа Госгортехнадзора и горного предприятия. Эти обе стороны значения горноотводного акта необходимо отразить в новом горном законодательстве»⁷⁴, т.е. необходимо использовать не договорные формы из гражданского права, а разрабатывать самостоятельные договорные конструкции, которые должны быть закреплены в законодательстве о недрах.

Возвращаясь к характеристике горного права как комплексной подотрасли, следует констатировать, что «будучи комплексной отраслью» (заменено мной. — М. Д.), горное «право объединяет в своем предмете правового регулирования разнородные общественные отношения,

⁶⁸ Салиева Р. Н. Правовое обеспечение развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики. Новосибирск, 2001. С. 185.

⁶⁹ Новикова Е. В. О проблемах реформирования законодательства о недрах // Государство и право. 2007. № 4. С. 19.

⁷⁰ Новикова Е. В. Указ. соч.

⁷¹ Колдаев С. В. Договорные формы недропользования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 2005.

⁷² Быстров Г. Е. Правовое регулирование горных отношений в России: история, современность и перспективы // Правовое регулирование горных отношений в Российской Федерации: история, современность и перспективы развития : материалы Всерос. науч.-практ. конф. М., 2004. С. 17.

⁷³ Быстров Г. Е. О разрешительном (административно-правовом) и договорном (гражданско-правовом) регулировании недропользования в России // Argumentum ad iudicium. ВЮЗИ — МЮИ — МГЮА. М., 2006, Т. 1. С. 473—481.

⁷⁴ Научные основы кодификации горного законодательства (материалы конференции) // Советское государство и право. 1962. № 7. С. 135—137.

которые лишь на первый взгляд являются несоединимыми в рамках одной отрасли»⁷⁵. Особенно это относится к договорным и разрешительным формам. «Вместе с тем эти отношения специфичны»⁷⁶. Поэтому «только комплексное правовое регулирование в рамках одной отрасли, соединяющей публично-правовые и частноправовые начала, способно обеспечить должное воздействие на столь значимое общественное явление», как недропользование⁷⁷.

По мнению И. О. Красновой, «основным критерием, по которому принято выделять отрасли права, является наличие самостоятельного предмета правового регулирования, не совпадающего с предметом правового регулирования других отраслей права»⁷⁸.

При этом «предметом любой отрасли права выступает обособленная группа общественных отношений, объединяемых в зависимости от наличия особого объекта общественных отношений, либо по признаку особого субъектного состава, либо выделения особой сферы жизнедеятельности общества и др.»⁷⁹.

По поводу предмета горного права целесообразно отметить исследования ведущих ученых. На ранних этапах изучения горного права Н. Б. Мухитдинов указывал, что его предметом являются «общественные отношения по пользованию и охране недр»⁸⁰. В дальнейшем Н. Б. Мухитдинов и С. П. Мороз к предмету горного права отнесли «отношения по использованию и охране недр и некоторые другие, тесно взаимосвязанные с ними отношения, возникающие по поводу недр»⁸¹. При этом «в регулировании общественного отношения отдельная норма выступает не изолированно, а как составная и неотъемлемая часть соответствующего института, отрасли права»⁸².

На современном этапе были проведены исследования по этому вопросу, которые также следует озвучить. Например, М. Е. Певзнер к предмету горного права относит «общественные отношения в сфере взаимодействия общества с недрами»⁸³.

По мнению А. И. Перчика, «предметом горного права являются имущественные, некоторые неимущественные отношения между федеральными органами государственной власти, государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами (физическими лицами) по поводу владения, пользования и распоряжения недрами, а также по поводу государственного управления ресурсами недр, направленного на комплексное использование полезных свойств недр, добычу содержащихся в них полезных ископаемых или использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых»⁸⁴.

О. М. Теплов отмечал, что «предметом правового регулирования горного законодательства будут являться конкретные общественные отношения, связанные с горным промыслом, которые... включают в себя отношения, связанные с использованием недр и их ресурсов, земельных и иных природных ресурсов в целях горного промысла, а также с реализацией добытых полезных ископаемых, особенностями правового положения горнодобывающих предприятий»⁸⁵. По мнению Я. В. Манина, предметом горного права являются «общественные отношения по освоению недр Земли»⁸⁶. Б. Д. Клюкин указал на то, что «основным предметом регулирования отрасли является недропользование»⁸⁷. Ж. С. Елюбаев полагает, что «предметом регулирования права о не-

⁷⁵ Российское предпринимательское право: учебник / отв. ред. И. В. Ершова, Г. Д. Отнюкова. М., 2011.

⁷⁶ Российское предпринимательское право.

⁷⁷ Российское предпринимательское право.

⁷⁸ Земельное право / под ред. Н. Г. Жаворонковой, И. О. Красновой. М., 2013. С. 40.

⁷⁹ Земельное право. С. 40.

⁸⁰ Мухитдинов Н. Б. Основы горного права. Алма-Ата, 1983. С. 38.

⁸¹ Мухитдинов Н. Б., Мороз С. П. Горное право в Республике Казахстан. Алматы, 2004. С. 27.

⁸² Петров В. В. Специфика сельского хозяйства и современная аграрная реформа в России. М., 1995. С. 77.

⁸³ Певзнер М. Е. Горное право. М., 2009. С. 19.

⁸⁴ Перчик А. И. Горное право. Словарь. М., 2000. С. 67.

⁸⁵ Теплов О. М. Развитие законодательства о недрах в рамках горного законодательства Российской Федерации // Законодательство и экономика. 1995. № 17—18. С. 58.

⁸⁶ Манин Я. В. О некоторых вопросах правового регулирования горного дела. М., 2008. С. 11.

⁸⁷ Клюкин Б. Д. Формирование нового горного права России // Журнал российского права. 2001. № 3.

драх и недропользовании являются отношения, связанные с использованием и охраной недр, в частности с проведением операций по недропользованию»⁸⁸.

Несмотря на различные трактовки, их авторы указывают на наличие единого объекта этих отношений — недра как критерий выделения горных отношений в системе общественных отношений в целом.

Для определения предмета горного права важно отметить и уникальные принципы этого права, определяющие специфику горных отношений. Они включают рациональность, комплексность, эффективность и безопасность использования недр. Такие принципы, существенно влияющие на публичный интерес, представляются квалифицирующими признаками отрасли, которые в законодательстве РФ о недрах не сформулированы, однако они вытекают из смысла закона.

Под рациональным недропользованием следует понимать извлечение полезных свойств из участков недр в пределах необходимой потребности (в настоящее время некоторые добытые полезные ископаемые, в частности уголь, достаточно долго хранятся в отвалах, формируя при этом засорение окружающей среды в результате процессов выветривания).

Комплексное недропользование — использование всех извлекаемых компонентов, а не только тех, которые на практике указываются в условиях пользования недрами (например, использование попутного газа в процессе разработки нефтяных и угольных месторождений).

С учетом изложенного под предметом горного права следует понимать общественные отношения, возникающие по поводу недр, в том числе в процессе предоставления права пользования участками недр, рационального, комплексного, эффективного и безопасного использования и охраны недр, отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, а также прекращения этого права.

Предмет правового регулирования отношений, связанных с недропользованием на всех его стадиях, охватывает значительный комплекс горных отношений. Преамбула Закона Российской Федерации «О недрах» связывает соответствующие отношения с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рапу лиманов и озер.

Целесообразно отметить справедливость утверждения И. О. Красновой, что «экологические проблемы постепенно вызвали необходимость выделения самостоятельной сферы правового регулирования — общественных отношений, складывающихся в области использования природных ресурсов и охраны природы от негативных воздействий в процессе хозяйственной деятельности»⁸⁹.

В различных научных источниках предлагаются различные толкования горных отношений. Например, в доперестроечный период Л. Г. Навроцкая и Н. Б. Мухитдинов определили горные правоотношения как общественные отношения, складывающиеся по поводу объекта исключительной государственной собственности и объекта пользования — единого фонда недр⁹⁰, как правовую форму выражения и закрепления экономических отношений, возникающих в процессе использования и охраны недр как объекта исключительной государственной важности⁹¹. В этот же период Б. В. Ерофеев обусловил горные отношения как «отношения в области использования и охраны недр, имеющие непосредственным объектом недра, являющиеся исключительной собственностью Советского государства, которые служат не только средством производства, но и в качестве пространственного операционного базиса»⁹².

⁸⁸ Елюбаев Ж. С. Указ. соч. С. 30

⁸⁹ Краснова И. О. Право и экологические проблемы современности // Аграрное и земельное право. 2005. № 8. С. 130—143.

⁹⁰ Навроцкая Л. Г. Теоретические вопросы правового регулирования горных отношений в СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1976. С. 14.

⁹¹ Мухитдинов Н. Б. Теоретические проблемы советского горного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Алма-Ата, 1980. С. 10.

⁹² Ерофеев Б. В. Советское водное и горное право. М., 1981. С. 39—40.

В современный период имеются также предложения ведущих ученых по определению понятия горных отношений. Например, А. К. Голиченков предлагает: «Горные (недренные) общественные отношения — 1) отношения между людьми по использованию и охране недр как основы их жизни и деятельности; 2) (для целей Закона РФ «О недрах») предмет правового регулирования названного Закона РФ, иных нормативных правовых актов законодательства о недрах»⁹³.

Автором были исследованы труды ученых в других областях права. Особого внимания заслуживает определение правоотношений в области экологического права С. А. Боголюбова, согласно которому «к объектам экологических правоотношений относятся:

- компоненты окружающей среды;
- действия, поведение субъектов экологических правоотношений»⁹⁴.

В связи с тем, что недра являются одним из элементов окружающей среды, С. А. Боголюбовым «в законодательстве Российской Федерации с точки зрения экологии» выделяются такие части, как:

- «собственно природоохранная часть, подотрасль регулирует отношения, возникающие в области охраны окружающей среды...»;
- «природоресурсная часть законодательства регулирует отношения, возникающие в области охраны и рационального использования, сохранения и восстановления природных ресурсов»⁹⁵.

Не менее значима формулировка из исследований в области экологического права, указывающая, что содержанием экологических правоотношений является деятельность людей по поводу охраны окружающей среды, использования ее отдельных природных объектов, выражающаяся в реализации участниками таких правоотношений предусмотренных законодательством прав и обязанностей⁹⁶.

Субъекты горных отношений отличаются специфическими особенностями. Во-первых, это государство, выступающее, с одной стороны, как суверен, с другой стороны, как собственник. От имени государства выступает орган управления государственным фондом недр. Во-вторых, это недропользователь, обладающий специальной правосубъектностью.

По определению субъектов правоотношений правоотношения разделяются на относительные и абсолютные⁹⁷.

В относительных правоотношениях конкретизированы все участники таких правоотношений. Например, субъектами правоотношений недропользования являются государство в лице уполномоченного органа и недропользователь. При этом возникает «публичное правоотношение», одной стороной которого всегда выступает государство или его орган (должностное лицо)⁹⁸.

Специфика абсолютных правоотношений обусловлена тем, что в них конкретизирована только одна сторона. Другие контрагенты абстрагированы. Наиболее характерна для данного случая ч. 4 ст. 7 Закона РФ «О недрах», согласно которой пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией. Любая деятельность, связанная с использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен.

М. Н. Марченко отметил также дефиницию «общерегулятивные правовые отношения — это отношения, в которых носителями права и обязанности являются в принципе все»⁹⁹; в таких правоотношениях субъект не индивидуализирован.

Исходя из изложенного, предлагаются следующие выводы:

⁹³ Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов.

⁹⁴ Экологическое право / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2011. С. 28.

⁹⁵ Теория государства и права / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2003.

⁹⁶ Экологическое право / под ред. Н. Г. Жаворонковой. М., 2009. С. 38.

⁹⁷ Абдулаев М. И. Теория государства и права. М., 2004; Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. М., 2004; Общая теория государства и права: Теория права / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2000. Т. 2. С. 278.

⁹⁸ Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. М., 2000. С. 217; Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2002. Т. 2. С. 368.

⁹⁹ Общая теория государства и права / отв. ред. М. Н. Марченко. Т. 2: Теория права. С. 278.

- во-первых, горное право содержит собственные нормы, которые не могут применяться в процессе регулирования иных, кроме горных, отношений;
- во-вторых, нормы горного права взаимосвязаны, взаимодействуют с иными отраслями права;
- в-третьих, горное право имеет свою область правового регулирования горных отношений;
- в-четвертых, горное право обладает специфическими особенностями правового регулирования;
- в-пятых, квалифицирующим признаком горного права является наличие собственных принципов, которые в самом праве не сформулированы, однако вытекают из смысла Закона РФ «О недрах»;
- в-шестых, субъекты горных отношений отличаются специфическими особенностями.

Далее необходимо рассмотреть предлагаемые в научной литературе определения понятия «горное право».

Наиболее емкое понятие у Б. Д. Клюкина: «...основные положения горного права:

- закрепление государственной собственности на недра, находящиеся в ведении Федерации и ее субъектов, и права собственности недропользователя на добытые полезные ископаемые, полученную недропользователем геологическую информацию;
- установление разрешительной системы (государственной системы лицензирования пользования недрами), единых оснований получения и прекращения прав на участки недр;
- осуществление государственного контроля за рациональным использованием недр и безопасным ведением горных работ;
- платные основания недропользования»¹⁰⁰.

«Горное право регулирует отношения по использованию и охране земных недр (государственная собственность на недра, их охрана,

лицензирование недропользования, порядок добычи нефти, газа и других полезных ископаемых, геологическое изучение недр и др.)»¹⁰¹.

«Горное право — это совокупность правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу соляных озер и заливов морей»¹⁰². «Горное право призвано регулировать общественные отношения, возникающие при поиске, оценке, разведке и добыче ресурсов недр и неживых ресурсов (минеральных ресурсов вод, покрывающих морское дно, включая содержащиеся в морской воде химические элементы и их соединения, другие возможные виды неживых ресурсов, которые могут быть извлечены из окружающей природной среды) территории Российской Федерации, континентального шельфа Российской Федерации и неживых ресурсов исключительной экономической зоны Российской Федерации. Необходимо учитывать, что к территории Российской Федерации относятся, кроме внутренних водоемов, внутренние морские воды и территориальное море РФ»¹⁰³.

По мнению М. Е. Певзнера, горное право — «совокупность правовых норм, регулирующих отношения в области изучения, использования и охраны недр»¹⁰⁴.

Исходя из изложенного, можно дать следующее определение горного права. Это комплексная подотрасль¹⁰⁵ природоресурсного права, нормы которой регулируют отношения, возникающие в процессе рационального, комплексного, эффективного и безопасного использования и охраны недр, а также отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств.

¹⁰⁰ Клюкин Б. Д. Формирование нового горного права России.

¹⁰¹ Теория государства и права / под ред. А. С. Пиголкина.

¹⁰² Фонд знаний «Ломоносов». Энциклопедия. URL: <http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia:0131481> (дата обращения: 23.11.2014).

¹⁰³ Библиотека правовых документов. URL: http://www.pravo.vuzlib.su/book_z827_page_5.html (дата обращения: 23.11.2014).

¹⁰⁴ Певзнер М. Е. Горное право. М., 2001. С. 40.

¹⁰⁵ В дальнейшем в работе будет употребляться понятие «отрасль».

Что касается роли горного права в обеспечении публичных интересов, то здесь уместно мнение А. Я. Курбатова: «Через законы государство стимулирует не только осознание интересов, которые признаны им общественно важными, и устанавливает механизм их удовлетворения, но и вводит пределы для такого удовлетворения, а также для проявления таких субъективных интересов, которые противоречат объективным интересам общества»¹⁰⁶.

Роль права в реализации публичного интереса заключается в обеспечении стабильности и устойчивости общественной системы. Такая стабильность обеспечивается императивом, направленным на выполнение должного поведения, диспозитивом, обеспечивающим выбор вариантов деятельности в процессе недропользования, а также связью мотивов поведения с интересами, определяя последние как потребности частных и публичных субъектов права.

Способы правового регулирования обеспечения публичных интересов достаточно известны в теории права. К ним относятся дозволение, обязывание, запрещение, рекомендование¹⁰⁷. Дозволение и рекомендование применяются в основном в гражданском праве, обязывание превалирует в административном, запрещение используется в уголовном и административном праве, и практически все перечисленные методы отмечены в горном праве.

Дозволения направлены как органам государственной власти, так и недропользователям. Например, полномочия органов государственной власти изложены в ст. 4, 5 и других статьях Закона РФ «О недрах»; полномочия недропользователей права определены в ст. 7, 9, 22 и других нормах этого Закона. При этом гарантии государства, направленные на обеспечение частных интересов, позволяют, соответственно, реализовать публичный интерес.

Обязывания в большинстве случаев детерминированы соответствующим правам. Обязывания определены для органов власти в ст. 4, 5, 24 и других Закона РФ «О недрах»; для недропользователей — большинством норм этого Закона. Такой способ предполагает императив, направленный на реализацию

публичных интересов посредством функциональной деятельности государственного аппарата принуждения.

Запрещения установлены нормами Закона РФ «О недрах», уголовным и административным правом. При этом ответственность определена также разд. VI Закона РФ «О недрах». «Пределы проявления субъективных интересов, которые противоречат объективным интересам общества, вводятся за счет установления оснований для применения мер ответственности»¹⁰⁸.

Рекомендации обращены к недропользователям. Например, в ст. 21.1 Закона РФ «О недрах» определено, что между пользователем недр, право пользования недрами которого досрочно прекращено, и временным оператором может быть заключен договор о передаче имущества, необходимого для обеспечения пользования недрами, на возмездных основаниях. Конструкция приведенной нормы предполагает диспозитивную направленность ее реализации. Для ее применения требуется волеизъявление обеих сторон — бывшего недропользователя и временного оператора, т.е. норма носит рекомендательный характер, цель которой — передача оборудования, обеспечивающего сохранность месторождения и дальнейший процесс недропользования.

Возвращаясь к горному праву, следует отметить, что горное право способствует реализации потребностей и интересов недропользователей, общества и государства в процессе соответствующего упорядочения частных и публичных интересов субъектов права, мотивируя недропользователей на соответствующие нормам этого права действия.

Как частный, так и публичный интерес может быть реализован только в случае его обеспечения соответствующими нормами горного права. При этом не закрепленный в нормах этого права интерес не может быть осуществлен. В случае расхождения интересов в качестве основного механизма их гармонизации главенствующая роль отводится нормам горного права.

Обеспечивая баланс публичных и частных интересов в процессе правового регулирования и соответствующей государственной их

¹⁰⁶ Курбатов А. Я. Теоретические основы сочетания частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности // URL: http://www.cfin.ru/press/black/20011/03_01_kurbatoff2.shtml (дата обращения: 12.11.2014).

¹⁰⁷ Общая теория государства и права / отв. ред. М. Н. Марченко. Т. 2. Теория права. С. 440.

¹⁰⁸ Курбатов А. Я. Указ. соч.

защиты, горное право способствует гармонизации интересов, позволяет получить социально-полезный результат.

Сочетание социально-экономических потребностей общества с частными интересами в процессе рационального, комплексного,

безопасного использования природных ресурсов недр является условием и гарантией его существования и развития при соответствующем обеспечении интересов нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бобин П. Н. Проблемы гражданско-правового регулирования недропользования // Закон. — 2007. — № 2.
2. Бобылев А. И., Боголюбов С. А. Еще раз об аграрном праве // Журнал российского права. — 2010. — № 7.
3. Боголюбов С. А. Правовая защита российских природных ресурсов // Журнал российского права. — 2005. — № 12.
4. Боголюбов С. А. Современные проблемы Экологического кодекса // Экологическое право. — 2005. — № 6.
5. Васильева М. И. Природоресурсные факторы энергетики в российском законодательстве. — М., 2010.
6. Дроздов И. А. О развитии правового регулирования недропользования // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. — 2007. — № 8.
7. Дьяченко С. Нефтяные концессионные соглашения // Нефть, газ и право. — 1996. — № 5.
8. Ключин Б. Д. Законодательная база горного права РФ и пути ее совершенствования // Энергетическое право. — 2005. — № 1.
9. Колдаев С. В. Договорный порядок пользования недрами как альтернатива разрешительному порядку // Современное право. — 2005. — № 1.
10. Краснова И. О. Право и экологические проблемы современности // Аграрное и земельное право. — 2005. — № 8.
11. Мухитдинов Н. Б., Мороз С. П. Горное право в Республике Казахстан. — Алматы, 2004.
12. Новикова Е. В. О проблемах реформирования законодательства о недрах // Государство и право. — 2007. — № 4.
13. Певзнер М. Е. Горное право. — М., 2009.
14. Салиев Р. Н. Правовое обеспечение развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики. — Новосибирск, 2001.
15. Сосна С. А. Концессионное соглашение : теория и практика. — М., 2002.
16. Теплов О. М. Совершенствование лицензирования пользования недрами // Законодательство и экономика. — 1995. — № 17—18.
17. Храмов Д. Г. Юридическая природа права пользования недрами // Актуальные проблемы гражданского права. — Вып. 4. — М., 2002.
18. Яковлев В. Н. Горное право современной России (конец XX — начало XXI века). — М., 2012.

Материал поступил в редакцию 12 апреля 2016 г.

THE PLACE OF MINING LAW IN THE SYSTEM OF BRANCHES OF 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, Bolshaya Dmitrovka Str., 26

Review. The article shows the significance of mining law as well as the legal regulation of the mining industry as the basis for the development of social and production basis of the Russian Federation. The paper considers researches carried out by leading scholars in the field of Natural Resources and Environmental Law regarding the concepts of Mining Law. The author

determines his approach to defining the place of Mining Law in the system of branches of law and to defining the concept of "Mining Law". He makes an attempt to reveal the semantics of Mining Law. The paper studies the content of mountainous legal relations.

Keywords: Mining Law, Civil Law relations, mining industry, doctrine, concept, theory, Russian Law "On Subsoil Use", subsoil use, license, private and public interest, subject of law.

BIBLIOGRAPHY

1. Bobin P. N. Problems of civil law regulation of subsoil use // Law. — 2007. — № 2.
2. Bobylev A. I., Bogolyubov, S. A. Again on the Agrarian Law // Russian Law Journal. — 2010. — № 7.
3. Bogolyubov S. A. Legal protection of Russian natural resources // Russian Law Journal. — 2005. — № 12.
4. Bogolyubov S. A. Contemporary problems of the Environmental Code // Environmental Law. — 2005. — № 6.
5. Vasilyeva M. I. Natural resources Factors of Energetics in Russian Legislation. — M., 2010.
6. Drozdov I. A. Development of legal regulation of the subsoil use // Bulletin of the SAC. — 2007. — № 8.
7. Dyachenko S. Oil Concession Agreements // Oil, Gas and Law. — 1996. — № 5.
8. Klyukin B. D. The legislative basis of the Russian mining law and the ways of improving it // Energy Law. — 2005. — № 1.
9. Koldaev S. V. Contractual arrangements for the subsoil use as an alternative to the authorization procedure // Contemporary Law. — 2005. — № 1.
10. Krasnova I. O. Law and environmental problems of modernity // Agrarian and Land Law. — 2005. — № 8.
11. Mukhitdinov N. B., Moroz, S. P. Mining Law in the Republic of Kazakhstan. — Almaty, 2004.
12. Novikova E. V. Problems of the Subsoil Use Legislation Reform // The State and Law. — 2007. — № 4.
13. Pevzner M. E. Mining Law. — M., 2009.
14. Saliyeva R. N. Legal support for the development of entrepreneurship in the oil and gas sector of the economy. — Novosibirsk, 2001.
15. Sosna S. A. A Concession Agreement: Theory and Practice. — M., 2002.
16. Teplov O. M. Improving of subsoil use licensing // Legislation and Economics. — 1995. — № 17-18.
17. Khramov D. G. The legal nature of the right // Actual problems of Civil Law. Issue 4. — M., 2002.
18. Yakovlev V. N. Mining Law of modern Russia (the end of 19th century - the beginning of the 21st century). — M., 2012.