М. В. Дудиков*

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ МЕР ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ ПРИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ

***Аннотация**. В статье формулируется определение понятия «правовое обеспечение публичных интересов в горном праве», под которым целесообразно понимать закрепленные в нормативных правовых актах, а также в ненормативных актах органов государственной власти права и обязанности субъектов отношений по поводу недр, участков недр, отходов, направленные на достижение публичных целей в области рационального использования недр, охраны окружающей среды при недропользовании, развитие социально-экономической инфраструктуры.*

Представлено определение понятия мер правового обеспечения публичных интересов при пользовании недрами. Предлагается классификация мер правового обеспечения публичных интересов в процессе недропользования.

***Ключевые слова:** публичный интерес, меры правового обеспечения публичного интереса, Закон РФ «О недрах», частные интересы, собственность на недра, недропользование.*

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.114.5.105-116

В отношении понятия «правовое обеспечение» имеются различные трактовки. Например, «правовое обеспечение — это правовые и административные акты, издаваемые уполномоченными органами и лицами... Правовое обеспечение включает в себя законодательные акты, постановления, приказы и другие правовые документы»[1]. «В состав правового обеспечения входят законы, указы, постановления государственных органов власти, приказы, инструкции и другие нормативные документы министерств, ведомств, организаций, местных органов власти»[2]. Однако в этом определении не упоминаются ненормативные акты, с чем вряд ли можно согласиться. Ненормативные правовые акты издаются уполномоченным органом в пределах своей компетенции, что говорит об официальности таких актов. Полномочие органа в качестве субъекта издания такого акта предопределено Конституцией Российской Федерации, законами, актом вышестоящего органа, утвержденным в установленном порядке положением об этом органе, определяющим пределы его компетенции. «Акт может выражать государственную волю (если акт издан от имени государства), …властное веление (если

[1] Большая энциклопедия нефти и газа // URL: http://www.ngpedia.ru/id190976p1.html (дата обращения: 18. 10.2014).

[2] URL: http://www.center-yf.ru/data/Yuristu/Pravovoe-obespechenie.php (дата обращения: 03.11.2014).

© Дудиков М.В., 2016

* *Дудиков Михаил Владимирович*, кандидат юридических наук, докторант Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
dudikoffmv@gmail.com
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

акт издан государственным органом)... В любом случае интерес и воля получают строго определенную и обязательную форму выражения»[3]. Указанные «государственная воля» и «властное веление» обязательны для исполнения. При этом манкирование их реализацией влечет за собой применение предусмотренной законодательством ответственности.

Ненормативные правовые акты порождают, изменяют, прекращают права и обязанности у лиц, которые в них указаны. При этом такие права и обязанности защищаются и обеспечиваются государством посредством органов государственной власти в установленном законодательством порядке. Следует отметить, что выражение воли и интереса оформляется письменным документом, имеющим обязательные атрибуты, которые в некоторых случаях могут устанавливаться законом. Например, на основании части 1 статьи 11 Закона РФ «О недрах» «предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, включающей установленной формы бланк с Государственным гербом Российской Федерации, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами». При этом статья 12 данного Закона конкретизирует содержание лицензии на пользование недрами. Следует отметить, что в приведенных нормах установлены не только содержание лицензии, а также указание на то, что это специальное государственное разрешение, но и ее внешний вид. При этом дефиниция «установленная форма» предопределяет детализацию ее конфигурации и содержания. Такая детализация определена приказом Минприроды России от 29.09.2009 № 315 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр»[4]. Этот приказ является нормативным правовым актом, в котором подробно уточняется содержание лицензии на пользование недрами, включая необходимые графические приложения.

Кроме лицензии, нормами Закона РФ «О недрах» предусмотрены другие ненормативные акты. Например, решения Правительства РФ о предоставлении участков недр федерального значения; решение федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа, принятое в целях предоставления права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр; решения комиссии, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются также представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта РФ для рассмотрения заявок о предоставлении права пользования участками недр, и т.п. (ст. 10.1). В этих решениях конкретизируется субъект пользования недрами, объект — участок недр, а также сроки пользования недрами.

Статьей 13.1 Закона РФ «О недрах» предусмотрены решения Правительства РФ о проведении аукционов на право пользования участками недр федерального значения, о составе и порядке работы аукционных комиссий, а также определение порядка и условий проведения таких аукционов относительно каждого участка недр или группы участков недр. В этой статье предусмотрены также решения о проведении конкурсов или аукционов на право пользования участками недр, о составе и порядке работы конкурсных или аукционных комиссий и определение порядка и условий проведения таких конкурсов или аукционов относительно каждого участка недр или группы участков недр. По остальным участкам такие решения принимаются в зависимости от их статуса: органом государственной власти соответствующего субъекта РФ — относительно участков недр местного значения либо федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными

[3] Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 2006. С. 673.

[4] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 10.

органами — относительно участков недр, за исключением участков недр федерального или местного значения.

Здесь можно сделать вывод, что правовое обеспечение включает в себя не только нормативные правовые акты, но и распорядительные акты органов государственной исполнительной власти, а также административные и судебные решения. Или, другими словами, все акты, влекущие правовые последствия.

Следует констатировать, что «для правовых институтов имеет значение только юридически значимая сторона… которая может быть объективно закреплена и регламентирована»[5]. То есть модель поведения в целях обеспечения публичного интереса должна быть зафиксирована в соответствующем нормативном правовом акте. В этом смысле интересно утверждение М. И. Васильевой: «С точки зрения правоприменителя наиболее удобной формой закрепления интересов является облечение их в форму субъективного права, что вносит определенность в средства и способы обеспечения и защиты этого интереса»[6]. Следовательно, здесь можно говорить о мерах правового обеспечения публичных интересов, то есть только тех мер, которые закреплены в законодательстве.

С учетом анализа приведенных выше определений понятий, предлагается следующее уточненное определение: правовое обеспечение публичных интересов в горном праве — закрепленные в нормативных правовых актах, а также в ненормативных актах органов государственной власти права и обязанности субъектов отношений по поводу недр, участков недр, отходов, направленные на достижение публичных целей в области рационального использования недр, охраны окружающей среды при недропользовании, развитие социально-экономической инфраструктуры.

Основу правовых мер правового обеспечения экономических, экологических и социальных публичных интересов в горных отношениях составляет институт права собственности на недра.

Собственность на недра с точки зрения обеспечения публичных интересов целесообразно анализировать как собственность на участки недр и ресурсы недр.

Согласно п. 2 ст. 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. «С особенностями права собственности на природные ресурсы связаны ограничения оборотоспособности»[7]. Поэтому, указывая на правовой режим оборотоспособности природных ресурсов, п. 3 ст. 129 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает, что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах. «Ограничение оборота природных ресурсов имеют в своей основе не только публичную значимость природных ресурсов, но и естественные особенности»[8]. Такого рода ограничения содержит Закон РФ «О недрах».

В соответствии со ст. 1.2 Закона Российской Федерации «О недрах» «недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ве́дении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации». Примечательно, что нормами этой статьи законодатель разделил собственность на участки недр и собственность на ресурсы недр.

Согласно той же статье «участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами». Тем самым законодатель практически признал государственную собственность исключительной,

---

[5] *Елисеев В. С.* Теория экономических обязательств: правовое обеспечение и защита имущественного интереса. М., 2009. С. 55.

[6] *Васильева М. И.* О соотношении интереса и субъективного права в экологических правоотношениях // Экологическое право. 2012. № 4. С. 27.

[7] *Васильева М. И.* Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003. С. 173.

[8] *Васильева М. И*. Указ. соч. С. 175.

которая на момент принятия Закона в 1992 году могла рассматриваться как наилучшая форма защиты публичных интересов.

Статья 1.2 Закона РФ «О недрах» содержит специальные нормы, на которые ссылается п. 3 ст. 129 ГК РФ. В этой статье заложен один из принципов правового регулирования отношений собственности на недра. Следовательно, целесообразно предположить, что это политика и идеология государства.

Кроме Закона РФ «О недрах», ст. 5 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» установлено, что Россия осуществляет суверенные права в целях пользования недрами, а также исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на континентальном шельфе для любых целей. Аналогичная норма указана в ст. 5 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», а также в ст. 2 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях». Этими нормами за государством закреплена возможность осуществлять юрисдикцию в отношении участков недр на указанных в этих законах территориях в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также международными договорами РФ и общепризнанными принципами и нормами международного права.

На основании п. 1 ст. 9 Конституции РФ природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. По мнению многих ученых, «…природные ресурсы квалифицируются… как среда обитания народов, проживающих на соответствующих территориях, но отнюдь не как объекты собственности именно этих народов»[9]. Действительно, ресурсы недр далеко не во всех случаях могут быть объектом собственности народов, проживающих на соответствующей территории. Тем не менее, если учесть то обстоятельство, что согласно п. 1 ст. 15 Конституция РФ имеет прямое действие, то участки недр как природные ресурсы, а также ресурсы таких участков, включая полезные ископаемые, могут быть истолкованы как правомочие пользования ими только народов, проживающих на соответствующей территории.

В настоящее время уже имеются прецеденты, когда Конституционному Суду РФ приходилось давать соответствующие пояснения. Например, ч. 4 п. 3.1 постановления Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П и ч. 4 п. 4.1 определения Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О отмечено, что «лесной фонд… представляет собой публичное достояние многонационального народа России, как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим». Конституционный Суд при этом указал, что «сходные правовые режимы установлены в отношении других природных ресурсов». Следовательно, на недра Конституционный Суд РФ также подразумевал распространение специального правового режима. Тем не менее следует отметить правильность высказывания о том, что «в СМИ отмечаются разрыв между провозглашением недр публичным достоянием и реализацией этой декларации, недостаточное использование публичных средств воздействия на недропользователей в целях обеспечения прав других граждан РФ»[10]. Поэтому использование правовых мер обеспечения публичных, а также дальнейшее их совершенствование позволит гармонизировать частные и публичные интересы с учетом той позиции, что публичные интересы должны превалировать над частными интересами пользователей недр.

По справедливому утверждению Б. Д. Клюкина, «система государственной собственности имеет некоторые преимущества, поскольку она наделяет государство как защитника общих интересов правом устанавливать универсальные и общепризнанные правила пользования недрами на своей территории. Система государственной собственности позволяет государству как собственнику недр легко вмешиваться в отношения по недропользованию»[11]. Поэтому в целях обеспечения публичных интересов недра по-прежнему должны оставаться в государственной собственности.

---

[9] Конституция Российской Федерации. Комментарий / под ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М., 1994. С. 93.

[10] *Боголюбов С. А.* Соотношение публично-правовых и частноправовых средств в обеспечении экологических прав граждан // Журнал российского права. 2005. № 7.

[11] *Клюкин Б. Д.* О совершенствовании права собственности на недра // Проблемы горного и экологического права в нефтегазовом комплексе. Вып. 1. М., 2001. С. 20.

Реализация правомочий собственника осуществляется органами государственной власти в процессе их организационной деятельности. Недра как объект отношений собственности, по крайней мере на среднесрочную перспективу, имеют публичное значение, обусловленное также тем, что горная промышленность России является базовой отраслью, которая формирует промышленный потенциал государства и обеспечивает его экономическую и сырьевую безопасность.

По мнению Ю. А. Тихомирова, «с юридической точки зрения публичный интерес характеризуется определенными нормативными признаками, закреплением его приоритета, установлением порядка и гарантий обеспечения, закреплением способов охраны и мер ответственности»[12]. В подтверждение следует привести ст. 15 Закона РФ «О недрах», согласно которой задачей государственной системы лицензирования является обеспечение социальных, экономических, экологических и других интересов населения, проживающего на данной территории, и всех граждан РФ. Однако «во многих… нормах обязанная сторона часто вообще не именуется»[13]. При этом «отсутствие норм об ответственности за неприменение полномочий»[14] делает норму ст. 15 декларативной. Более того, нормой практически не определены субъекты отношений и процедуры ее реализации. Следовательно, необходимо решение проблем, связанных с организационными мерами обеспечения публичных интересов.

Пользование недрами связано с повышенным экологическим воздействием на окружающую природную среду, повышенной угрозой безопасности для людей, а также исчерпаемостью, невозобновляемостью ресурсов недр, изменчивостью их параметрических характеристик. Поэтому «охрану природы невозможно обеспечить вне отношений по использованию природных богатств, ибо в этой сфере происходит наиболее значительное воздействие общества на природную среду. Отсюда возникает необходимость установления правильной взаимосвязи правового обеспечения охраны природы и рационального использования природных богатств»[15]. В связи с тем что ресурсы недр ограничены, их неконтролируемое использование для целей производства и потребления может привести к изменению их количественного состава и ухудшению качественного состояния. Это ставит государство перед необходимостью принятия мер, направленных на регулирование распределения ресурсов недр и их охрану. Поэтому в качестве взаимосвязи правового обеспечения охраны природы и рационального использования ресурсов недр должны выступить соответствующие меры обеспечения публичных интересов в процессе реализации юридической ответственности в системе правового регулирования использования недр и охраны окружающей среды.

Далее следует более подробно рассмотреть понятие мер правового обеспечения публичных интересов. В юридической литературе понятие «мера» наиболее часто встречается в словосочетании «мера пресечения». Например, в одном из юридических словарей отмечено: «мера пресечения — в уголовном процессе способ пресечения …»[16]. В «Юридической энциклопедии»: «мера пресечения — в уголовном судопроизводстве способ предотвращения…»[17].

Согласно «Толковому словарю русского языка» «мера — средство для осуществления чего-нибудь»[18]. В «Большом толковом словаре» мера — действие или совокупность действий, средств для осуществления, достижения чего-либо; мероприятие[19]. По «Толковому словарю» Ушакова мера — мероприятие, способ действия[20]. Из приведенных источников очевидно, что понятие «мера» идентифицируется с дефинициями «способ», «средство», «совокупность действий».

---

12 *Тихомиров Ю. А.* Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5.

13 *Васильева М. И.* Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003. С. 160.

14 *Васильева М. И.* Указ. соч. С. 161.

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

16 URL: http://mirslovarei.com/content_bes/mera-presechenija-37744.html (дата обращения: 05.07.2014).

17 Юридическая энциклопедия / под общ. ред. М. Ю. Тихомирова. М., 2006. С. 491.

18 URL: http://www.vedu.ru/expdic/15375/ (дата обращения: 05.07.2014).

19 URL: http://www.gramota.ru/slovari/dic/?word=%EC%E5%F0%E0&all=x (дата обращения: 05.07.2014).

20 URL: http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=29456 (дата обращения: 05.07.2014).

В отношении обеспечения публичных интересов предлагается следующее определение: меры правового обеспечения публичных интересов в горном праве — совокупность приемов, способов, посредством которых государство воздействует на участников отношений, возникающих в связи с реализацией публичного интереса в процессе рационального, комплексного, эффективного и безопасного использования и охраны недр, а также отходов горнодобывающего и связанного с ним перерабатывающего производства.

Следовательно, учитывая публичную значимость недр как государственной собственности и публичного достояния, следует признать, что публичный интерес базируется на этой собственности и, соответственно, этот интерес должен быть обеспечен необходимыми мерами, которые можно классифицировать на три группы:

— правовые меры обеспечения публичных интересов, выраженные путем законодательного их закрепления;
— организационные меры, обусловленные наличием функций и полномочий органов государственной власти;
— меры юридической ответственности в системе правового регулирования использования недр и охраны окружающей среды как меры обеспечения публичных интересов.

В приведенных выше источниках в дефиниции «мера» наиболее часто встречаются понятия «средства» и «способ». В тех же источниках при дефинитивном определении понятия «способ» отмечено применение одного и того же семантического словосочетания — образ действий, прием, применяемый при исполнении какой-либо работы, метод достижения чего-либо.

Понятие «метод» в различных научных источниках трактуется в зависимости от области его применения и достаточно подробно рассмотрен в научной литературе[21]. Например, в «Философском словаре» определено, что «метод — ...способ достижения цели, определенным образом упорядоченная деятельность»[22]. Рассматривая это понятие с точки зрения государственного регулирования, авторы отмечают, что под методом государственного регулирования экономики понимается совокупность приемов, способов, посредством которых государство воздействует на участников экономических отношений[23].

В научной литературе немало информации об экономических методах, способах. Это, по-видимому, обусловлено тем, что метод госрегулирования является разновидностью экономических методов. В одном из научных трудов предложено следующее определение: «Под экономическим регулированием в области охраны окружающей среды (экономическим механизмом охраны окружающей среды) понимается совокупность средств, с помощью которых у субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду, стимулируется экономическая заинтересованность в проведении мероприятий по охране окружающей среды и принятии мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду»[24]. В той же работе отмечено, что «к методам экономического регулирования относится предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды»[25]. Анализируя приведенные цитаты, можно предположить, что в сфере охраны окружающей среды понятия «меры» и «метод» отражают конгруэнтные процессы и явления.

Кроме этого, в ст. 14 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрен перечень **методов** экономического регулиро-

---

21 Например: Философский словарь / под ред. М. М. Розенталя. М., 1975. С. 241 ; *Стёпин В. С.* Философская антропология и философские науки. М., 1992 ; *Поппер К.* Логика и рост научного знания. М., 1983 ; *Шептулин А. П.* Диалектический метод познания. М., 1988 ; *Штофф В. А.* Проблемы методологии научного познания. М., 1978.

22 Философский словарь / под ред. М. М. Розенталя. М., 1975.

23 Предпринимательское право России : учебник / отв. ред. В. С. Белых. М., 2008. С. 37—38 ; Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000. С. 354—355.

24 Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. А. П. Анисимова. М., 2010.

25 Указ. соч.

вания в области охраны окружающей среды, в числе которых — «предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных **мер** по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации». Из толкования указанной нормы напрашивается вывод о том, что законодатель также применяет эти понятия в одном и том же значении.

Следует отметить, что экономические методы (к которым относятся методы государственного регулирования сельского хозяйства) необходимо отличать от правовых методов, поскольку в аграрно-юридической литературе последние часто берутся за основу[26]. В основе такого подхода лежит теория права, различающая юридические методы (императивный и диспозитивный) и юридические способы (запрет, разрешение и предписание), — последние являются строительным материалом первых (юридических методов)[27].

При этом в общей теории права ставится задача, чтобы метод был подлинно научным, истинным, т.е. вытекал из достижений практики, отражал объективные законы бытия, учитывал особенности предмета изучения, адекватно отражался в сознании субъекта[28]. Поэтому, кроме классификации мер правового обеспечения публичных интересов, предлагается классификация таких мер, рассматривая их через призму методов, в которых можно выделить две группы: частноправовые и публично-правовые методы.

Частноправовые методы отражены в Законе РФ «О недрах». При этом, по мнению В. Ф. Шарифуллина, «частноправовое регулирование состоит из двух взаимопроникающих сфер: сферы государственного регулирования (деятельности государства в лице его органов и должностных лиц, носящей нормативный или индивидуально-правовой властный характер, рассчитанной на внешнее поведение индивида) и сферы правовой саморегуляции (где ключевую роль в правовой регламентации частных отношений играют сами субъекты)»[29]. Следует обратить внимание на актуальность такого разделения, поскольку в других научных работах в отношении собственности на недра отмечена нечеткость позиции, которая «приводит к постоянному смешению… административных функций “ве́дения”, “управления” с гражданско-правовыми правомочиями “владения, пользования и распоряжения”»[30].

В сфере государственного регулирования, с одной стороны, государство выступает как собственник недр, предоставляя их в пользование. С другой стороны, государство — суверен[31], устанавливающий правила поведения субъектов отношений, правовой порядок на определенной территории, т. е. государство — «суверенная (верховная, всеобщая и правовая) форма организации и осуществления публично-политической власти»[32]. Например, претендент на получение права пользования недрами может выбирать, подавать ли ему заявку на получение права пользования недрами. Для органа управления с момента регистрации такой заявки устанавливается обязанность проведения установленных законодательством соответствующих процессуальных действий.

Прекращение права пользования недрами также является волеизъявлением только одного субъекта отношений — недропользователя (если это не связано с нарушением норм законодательства о недрах или об охране окружающей среды). Действительно, на основании ст. 20 Закона РФ «О недрах» право пользования недрами прекращается при отказе владельца лицензии от права пользования недрами. При этом право пользования недрами может

---

[26] Аграрное право / под ред. М. И. Палладиной, Н. Г. Жаворонковой. М., 2009. С. 14—17 ; *Козырь М. И.* Аграрное право России: состояние, проблемы и тенденции развития. М., 2008. С. 59—65 ; *Гайворонский В. М., Жушман В. П., Корниенко В. М.* Аграрное право Украины. Харьков, 2003. С. 6—7.

[27] *Алексеев С. С.* Теория права. М, 1994. С. 156—157.

[28] Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. М., 1994. С. 16 ; *Бринчук М. М.* Методологические основания экологического права: сущность, роль и структура // Экологическое право. 2010. № 2.

[29] *Шарифуллин В. Ф.* Частноправовое регулирование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006.

[30] *Клюкин Б. Д.* Многообразие форм собственности на природные объекты // СПС «КонсультантПлюс».

[31] *Морозова Л. А.* Теория государства и права. М., 2010. С. 62.

[32] *Нерсесянц В. С.* Философия права. М., 1997. С. 366.

быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено органами, предоставившими лицензию, в следующих случаях: по инициативе владельца лицензии; по инициативе недропользователя по его заявлению, а также по другим установленным в этой статье случаям.

То же можно предположить в случае перехода прав пользования недрами. Статья 17.1 Закона содержит перечень случаев перехода права пользования участками недр. Несмотря на то что эта норма содержит закрытый перечень случаев перехода этого права и переоформлений лицензий, а также запрет на передачу третьим лицам, в том числе в пользование, отнесение указанной нормы к объектам регулирования частноправовых интересов обусловлено следующими причинами.

Во-первых, перечень, указанный в ст. 17.1 Закона РФ «О недрах», предусматривает все случаи реорганизации юридических лиц, указанные в ст. 57 и 58 Гражданского кодекса РФ. Кроме этого, в перечне указаны случаи перехода права пользования недрами при учредительстве, банкротстве, переоформлении лицензии при изменении наименования и т.п., т.е. по тем случаям, по которым решение принимает недропользователь.

Во-вторых, реализация норм рассматриваемой статьи осуществляется свободным волеизъявлением субъекта предпринимательской деятельности в процессе осуществления своего частного интереса. Такая реализация осуществляется в результате активных действий субъекта правоотношений — недропользователя.

«Государство как основной собственник природных ресурсов и объектов обладает правами владения, распоряжения и пользования ими. Как публичное образование, осуществляющее суверенитет над всей территорией России, государство может принимать решения властного характера, обязательные для каждого, выходящие за рамки полномочий собственника»[33]. Государство как суверен, предоставляя свою собственность (недра) в пользование, определяет правила защиты публичных интересов. Например, в качестве суверена государство в защиту публичных интересов в ряде случаев обязывает недропользователя осуществлять определенные действия, например заключать договоры, но при этом предоставляет ему возможность выбора контрагента по таким договорам. В связи с тем, что процесс недропользования представляет собой деятельность, связанную с повышенным риском для окружающей среды и опасностью для населения, законодательство РФ в ряде случаев обязывает субъектов предпринимательской деятельности вступать в договорные отношения. Например, п. 1 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»[34] установлена обязанность организации, эксплуатирующей опасный производственный объект, заключать договор страхования риска ответственности за причинение вреда при эксплуатации такого объекта. А в ч. 7 ст. 24 Закона РФ «О недрах» указаны договоры, заключаемые с профессиональными горноспасательными службами, а также профессиональными службами по предупреждению и ликвидации открытых нефтяных и газовых фонтанов. Другими словами, в сфере государственного регулирования при применении частноправового метода, с одной стороны, государство обязывает недропользователя осуществлять определенные действия, а с другой стороны, выбор средств для реализации такой обязанности остается за недропользователем.

К числу частноправовых методов следует отнести предусмотренную п. 7 ст. 12 Закона «О недрах» возможность согласования уровня добычи минерального сырья, а также право собственности на добытое минеральное сырье.

Сфера «правовой саморегуляции», «где ключевую роль в правовой регламентации частных отношений играют сами субъекты»[35], характеризуется следующими элементами:

1) автономией субъектов правоотношения, которая обусловлена свободой волеизъявления, имущественной самостоятельностью, независимостью и альтернативностью выбора открытого перечня вариантов возможного поведения между субъектами предпринимательской деятельности;
2) системой имущественной ответственности;
3) равенством участников правоотношений;

---

[33] Защита прав на природные ресурсы : науч.-практ. пособие / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2009. С. 51—52.

[34] СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

[35] *Шарифуллин В. Ф.* Указ. соч.

4) диспозитивной, дозволительной направленностью правового регулирования, которая выражается возможностью совершения любых, незапрещенных законодательством, действий;
5) защитой прав, осуществляемой методами гражданского судопроизводства.

В этом случае государство как собственник выступает и в качестве участника гражданских отношений в соответствии со ст. 124 ГК РФ на равных началах с иными участниками этих отношений — недропользователями. Например, п. 9 ст. 10.1 Закона РФ «О недрах» установлено, что одним из оснований возникновения права пользования участками недр является государственный контракт на выполнение работ по геологическому изучению недр (в том числе региональному), заключенный федеральным органом управления государственным фондом недр в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Государство выступает равноправным участником отношений недропользования.

Однако законодательство о недрах допускает правовую саморегуляцию не только между государством и недропользователем, но также и между недропользователем и другим субъектом предпринимательской деятельности. Например, ч. 3 ст. 1.2 Закона РФ «О недрах» установлено, что добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в частной и в иных формах собственности. Очевидно, что ресурсы недр после их извлечения подпадают под гражданско-правовой режим регулирования института собственности.

Под такой же режим подпадают отношения, формирующиеся в связи с собственностью:
— на горное предприятие, оборудование которого должно обеспечивать рациональное, комплексное недропользование и охрану недр;
— горноперерабатывающие комплексы, обеспечивающие возможность извлечения попутных компонентов;
— системы транспортировки минерального сырья, призванные исключить его потерю и защиту от загрязнения окружающей среды.

Законом РФ «О недрах» предусмотрены также соглашения, к которым относятся указанные в ч. 3 ст. 9 этого Закона договоры подряда, заключаемые с организациями, имеющими право на осуществление видов деятельности, связанных с пользованием недрами. Другим соглашением, предусмотренным в ч. 1 упомянутой статьи, является договор простого товарищества. Он позволяет сторонам договора выступать в качестве самостоятельного субъекта отношений, возникающих в связи с пользованием недрами. Контрагентом такого субъекта при предоставлении права недропользования является государство. Кроме этого, такой договор позволяет объединить финансовые и производственные средства, а также снизить коммерческие риски при проведении поисковых, разведочных и добычных работ, включая диверсификацию методов их проведения.

Кроме перечисленных норм, регулирующих частноправовые отношения, недропользователи вправе реализовать весь комплекс гражданско-правовых средств, предусмотренных гражданским законодательством.

Что касается публично-правовых методов, то «главным отличием публично-правового регулирования от частноправового является то, что публично-правовое регулирование — это всегда государственно-властное императивное юридическое воздействие. В публично-правовой сфере отношений государство, в лице его компетентных органов и должностных лиц, предписывает правила поведения остальным участникам данных отношений, в них нет места правовой саморегуляции»[36]. Указанные правила определены в нормативных правовых актах.

«Публичное право» — сфера господства императивных начал[37]. Публичное право «регулирует все системы отношений, в которых одним из субъектов права выступает государство в лице его компетентных органов»[38]. Закон РФ «О недрах», регулирующий отношения недропользования, в целом имеет императивную направленность. Более того, в правоотношениях,

[36] *Шарифуллин В. Ф.* Указ. соч.
[37] Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. С. 218.
[38] Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2002. Т. 2. С. 345.

которые регулирует этот Закон, контрагентом выступает государство в лице уполномоченных органов.

Диспозитивные нормы, например нормы гражданского законодательства, в настоящее время неспособны в полной мере содействовать реализации публичного интереса. Целесообразно обратить внимание на справедливость мнения Е. В. Новиковой по поводу отсутствия учета публичных интересов гражданским законодательством. Следовательно, институт лицензирования пользования недрами по-прежнему актуален. Этот институт не только легитимирует специальную правосубъектность недропользователей, но и призван гармонизировать интересы всех субъектов отношений, возникающих в связи с рациональным использованием и охраной недр. В соответствии с ч. 2 ст. 15 Закона РФ «О недрах» «задачей государственной системы лицензирования является обеспечение:

— практической реализации государственных программ развития добывающей промышленности и минерально-сырьевой базы, защиты интересов национальной безопасности РФ;
— социальных, экономических, экологических и других интересов населения, проживающего на данной территории, и всех граждан России;
— равных возможностей юридических лиц и граждан в получении лицензий;
— развития рыночных отношений, проведения антимонопольной политики в сфере пользования недрами;
— необходимых гарантий владельцам лицензий (в том числе иностранным) и защиты их права пользования недрами».

Анализируя приведенную норму, следует отметить попытку законодателя публично-правовыми методами урегулировать возможность реализации как публичных, так и частных интересов. С одной стороны, в задачах декларируется реализация указанных выше государственных программ, интересов населения и т.д. С другой стороны, отмечена направленность на равные возможности субъектов предпринимательской деятельности на получение права пользования недрами, а также гарантии осуществления права пользования недрами.

Тем не менее нормы Закона РФ «О недрах» указывают на то, что основной центр тяжести смещен в сторону реализации публичных интересов. Императивно воздействуя на отношения, возникающие в связи с недропользованием, государство в ряде случаев для обеспечения публичных интересов существенно ограничивает автономию волеизъявления субъектов предпринимательской деятельности.

Целесообразно отметить, что потребность в публично-правовом регулировании отношений, связанных с реализацией экологической компоненты публичного интереса в недропользовании, обусловлена, с одной стороны, использованием минерально-сырьевой базы для обеспечения субъектов РФ необходимыми минеральными ресурсами и налоговыми поступлениями. С другой стороны — охраной окружающей среды. Или, другими словами, сочетание возможности предоставления необходимых условий для развития горнодобывающей промышленности со стимулированием проведения мероприятий, связанных с экологической безопасностью. При этом охрана недр является основой экономической и сырьевой безопасности.

ВЫВОДЫ

1. Предложено рассматривать правовое обеспечение публичных интересов в горном праве как закрепленные в нормативных правовых актах, а также в ненормативных актах органов государственной власти права и обязанности субъектов отношений по поводу недр, участков недр, отходов, направленные на достижение публичных целей в области недропользования. Поэтому предлагается следующее определение правового обеспечения публичного интереса: «Правовое обеспечение публичных интересов в горном праве — закрепленные в нормативных правовых актах, а также в ненормативных актах органов государственной власти права и обязанности субъектов отношений по поводу недр и их ресурсов, отходов горнодобывающего и связанного с ним производства, направленные на достижение публичных целей в области рационального использования недр, охраны окружающей среды при недропользовании, развитие социально-экономической инфраструктуры».

2. В связи с отсутствием доктринального определения понятия мер правового обеспечения публичных интересов, а также единого понимания его сущности сформулировано авторское определение: «Меры правового обеспечения публичных интересов в горном праве — совокупность закрепленных в законодательстве

приемов, способов, методов, посредством которых государство воздействует на участников отношений, возникающих в связи с реализацией публичного интереса в процессе рационального, комплексного, эффективного и безопасного использования и охраны недр, а также отходов горнодобывающего и связанного с ним перерабатывающего производства».

3. Предложена классификация видов мер правового обеспечения публичных интересов в горном праве: правовые меры обеспечения публичных интересов, выраженные путем законодательного их закрепления; организационные меры, обусловленные наличием функций и полномочий органов государственной власти; меры юридической ответственности в системе правового регулирования использования недр и охраны окружающей среды.

Предлагается также классифицировать меры обеспечения публичных интересов по методам их обеспечения, различая их на частноправовые методы и публично-правовые методы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев С. С.* Теория права. — М., 1994.
2. *Бахрах Д. Н.* Административное право России. — М., 2000.
3. *Боголюбов С. А.* Соотношение публично-правовых и частноправовых средств в обеспечении экологических прав граждан // Журнал российского права. — 2005. — № 7.
4. *Бринчук М. М.* Методологические основания экологического права: сущность, роль и структура / Экологическое право. — 2010. — № 2.
5. *Васильева М. И.* О соотношении интереса и субъективного права в экологических правоотношениях // Экологическое право. — 2012. — № 4.
6. *Васильева М. И.* Публичные интересы в экологическом праве. — М., 2003.
7. *Гайворонский В. М., Жушман В. П., Корниенко В. М.* Аграрное право Украины. — Харьков, 2003.
8. *Елисеев В. С.* Теория экономических обязательств: правовое обеспечение и защита имущественного интереса. — М., 2009.
9. *Козырь М. И.* Аграрное право России: состояние, проблемы и тенденции развития. — М., 2008.
10. *Колбасов О. С.* Охрана природы // Экологическое право. — 2007. — № 6.
11. *Лось В. А.* Основы современного естествознания. — М., 2000.
12. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. А. П. Анисимова. — М., 2010.
13. *Нерсесянц В. С.* Философия права. — М., 1997.
14. *Поппер К.* Логика и рост научного знания. — М., 1983.
15. *Стёпин В. С.* Философская антропология и философские науки. — М., 1992.
16. *Тихомиров Ю. А.* Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. — 2001. — № 5.
17. *Холыст Б.* Криминология. Основные проблемы. — М., 1980.
18. *Шептулин А. П.* Диалектический метод познания. — М, 1988.
19. *Штофф В. А.* Проблемы методологии научного познания. — М., 1978.

Материал поступил в редакцию 1 июня 2015 г.

THE CONCEPT AND THE TYPES OF LAW ENFORCEMENT MEASURES OF PUBLIC INTERESTS IN SUBSOIL USE

DUDIKOV Mikhail Vladimirovich — Ph.D. in Law, Doctoral Student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
dudikoffmv@gmail.com
123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Review. *The article provides the definition of the concept «law enforcement of public interests in coal-mining industry» , under which it is advisable to understand rights and duties of legal entities that are enshrined in regulatory legal acts and in rulings of governmental authorities with regard to the use of mineral resources, mineral resources blocks, and wastes aimed at achieving public purposes in the sphere of efficient use of mineral resources and environmental protection during the process of subsoil use and development of social and economical infrastructure.*

The author gives the definition of "legal measures to ensure public interests" for subsoil use. He also substantiates the classification of legal measures that ensure the public interests in the subsoil use.

Keywords: *public interest, measures to enforce public interests, RF Law "On Mineral Resources", private interests, ownership of the subsoil, mineral resources management.*

BIBLIOGRAPHY

1. *Alekseev, S. S.* Theory of Law. M., 1994.
2. *Bachrach, D. N.* Administrative Law of Russia. M., 2000.
3. *Bogolyubov, S. A.* The interrelation of public law instruments and private law instruments employed to ensure the environmental rights of citizens // Journal of Russian Law. 2005. № 7.
4. *Brinchuk, M. M.* Methodological grounds of environmental law: Nature, Role and Structure / Environmental Law. 2010. № 2.
5. *Vasilyeva, M. I.* On the interrelation between an interest and subjective right in environmental legal relationships // Environmental Law. 2012. № 4.
6. *Vasilyeva, M. I.* Public interests in Environmental Law. M., 2003.
7. *Gayvoronsky, V. M., Zhushman, V. P., Kornienko, V. M.* Agrarian Law of Ukraine. Kharkiv, 2003.
8. *Eliseev, V. C.* The theory of economic obligations: law enforcement and protection of proprietary interests. M., 2009.
9. *Kozyr, M. I.* Agrarian Law of Russia: conditions, problems and tendencies of development. M., 2008.
10. *Kolbasov, O. S.* The Nature Conservancy // Environmental Law. 2007. № 6.
11. *Los, V. A.* Fundamentals of Modern Natural Science Лось. M., 2000.
12. Scientific and practical commentary to the Federal Law "On Environmental Protection" (itemized) / Ed. by A. P. Anisimov. Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об охране окружающей среды" (article-by-articl) / под ред. А.П. Анисимова. М., 2010.
13. *Nersesyants, B. C.* The Philosophy of Law. M., 1997.
14. *Popper K.* The Logic of Scientific Discovery. M., 1983.
15. *Stepin, V. S.* Philosophical anthropology and philosophic sciences. M., 1992.
16. *Tikhomirov , Y. A.* Public law regulation: the dynamics of spheres and methods // Journal of Russian Law. N 5. 2001.
17. *Holyst, B. A.* Criminology. Main problems. M. 1980.
18. *Sheptulin, A. P.* The dialectical method of cognition. M. 1988.
19. *Stoff, V. A.* Problems of methodology of scientific knowledge. M. 1978.