

В.Д. Мельгунов. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОРНОГО ПРАВА РОССИИ. М.: Проспект, 2016. 328 с.

Со времени введения в действие базового Закона, регулирующего отношения, возникающие в области геологического изучения, использования и охраны недр,— Закона РФ “О недрах” от 21 февраля 1992 г., прошло более 20 лет. За это время сложилась правоприменительная практика, выявились достоинства и недостатки как законодательства о недрах, так и горного законодательства в целом, появилась объективная необходимость переосмысления содержания понятий, однако главные теоретические вопросы: поиск путей совершенствования горного законодательства, потребность его систематизации, необходимость разработки нового Горного кодекса РФ,— остаются нерешенными, дискуссионными и актуальными.

Интеграция России в мировую энергетическую систему в условиях применения международных санкций в настоящее время требует разработки новых теоретических подходов к обеспечению реализации государственной политики, проводимой в настоящее время в сфере недропользования, которая должна отвечать целям и задачам, заложенным в документах государственного стратегического планирования — стратегиях, концепциях, доктринах, и определяющим основные векторы развития законодательства на среднесрочную и долгосрочную перспективы.

Решение данной задачи невозможно без комплексного анализа теоретико-правовых основ понятийного аппарата, а также оценки современного состояния, перспектив развития и обеспечения надлежащего применения горного законодательства с учетом исторического и зарубежного опыта, поэтому подготовленное В.Д. Мельгуновым научное издание “Теоретические основы горного права России” является актуальным и востребованным.

Привлекает внимание научная новизна работы, выраженная в новом концептуальном подходе к рассмотрению особенностей правового регулирования горных отношений в широком значении. В рамках данного подхода последовательно аргументированы, обоснованы и доказаны предложения по систематизации горного законодательства посредством его кодификации.

Несомненным достоинством работы также является тот факт, что автор рассматривает основные проблемы развития горного законодательства в динамике их становления и развития за исторический период от принятия Закона РФ “О недрах” от 21 февраля 1992 г. до настоящего времени. Это позволило ему раскрыть достоинства и недостатки правового регулирования горных отношений на длительном историческом этапе, использовать положительный опыт и учесть недостатки.

Предложенная структура научного издания позволяет полностью рассмотреть весь комплекс вопросов, относящихся к теме исследования, достигнуть поставленные в научной работе цели и задачи.

В первой главе работы автор, проанализировав имеющиеся в научной литературе теоретические подходы к опре-

делению предмета горного права, делает вывод, согласно которому “сфера современных горных отношений не ограничивается только вопросами использования и охраны недр.., горные отношения на современном этапе включают как отношения по использованию и охране недр, так и отношения, связанные с этой деятельностью”. На основании этого формируется понятие горных отношений как “совокупности общественных отношений по изучению, использованию и охране недр как природного ресурса и связанной с этим деятельностью”, приводится научная классификация указанных общественных отношений и дается базовое определение горного права как самостоятельной отрасли права.

Принципиально соглашаясь с теоретической позицией автора о необходимости расширения предмета горного права, тем не менее, на наш взгляд, следует дополнить его также общественными отношениями по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности при пользовании недрами, поскольку и базовый Закон РФ “О недрах”, и ряд иных нормативных правовых актов в сфере недропользования содержат большое количество специальных экологических императивов, обязательных для исполнения пользователем недр. Недра охраняются государством не только как природный ресурс, но и как компонент окружающей среды, и как часть экосистемы в целом, причем охрана данного компонента осуществляется не только экологическим законодательством, но и законодательством о недрах.

В целом, анализируя содержание издания, следует констатировать, что вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами фактически выведены автором за пределы исследования, что, во-первых, несколько сужает предмет горного права, ограничивая его совокупностью общественных отношений, обеспечивающих фактически “бизнес в сфере недропользования”, и, во-вторых, приводит к ситуации, когда горное право исключается из сферы природоресурсного права и поглощается энергетическим и предпринимательским правом.

Данная тенденция характерна в настоящее время в отношении сферы не только недропользования, но также иных отраслей природоресурсного законодательства, что во многом обусловлено объективной необходимостью пересмотра существующего в эколого-правовой науке теоретического подхода единства и дифференциации, не отвечающего последним тенденциям развития природоохранного и природоресурсного законодательства.

Последние изменения, внесенные в Закон РФ “О недрах”, а также иные нормативные правовые акты в области использования и охраны природных ресурсов подтверждают данный вывод и свидетельствуют о развитии преимущественно дифференцированного подхода, предусматривающего детальную регламентацию порядка вовлечения природных ресурсов в хозяйственный оборот, а также создание условий для развития предпринимательской деятельности в сфере природопользования в целом.

Как справедливо отмечает Н.Г. Жаворонкова, “устойчивое развитие экономики на основе рационального природопользования и минимизации вреда окружающей природной среде невозможно без совершенствования правового регулирования в сфере использования природных ресурсов, развития научной доктрины права природопользования, формирования адекватных концепций и стратегии развития природоресурсного законодательства”¹.

В этой связи на современном этапе развития законодательства о природных ресурсах необходим новый теоретический подход, который, с одной стороны, не позволил бы превратить природоресурсное право в правовое обеспечение бизнеса в сфере недропользования, водопользования, лесопользования и т.д. и, с другой – обеспечил бы на основе единых принципов, целей и на единой методологической основе процесс рационального природопользования, учитывающий влияние хозяйственной и иной экономической деятельности при пользовании каким-либо природным объектом на другие природные объекты и на окружающую среду в целом.

Вторая глава рецензируемой работы посвящена характеристике основных принципов современного горного права. Наибольший интерес для обсуждения, на наш взгляд, представляют принципы: недра как природный ресурс – публичное благо; федерализм в сфере недропользования; ответственность в сфере недропользования.

Так, например, анализируя первый принцип – “недра как природный ресурс – публичное благо”, следует отметить, что теоретическая концепция ряда ученых, как и отмечает автор, действительно основывается на отношении “к природе как публичному благу”², связанному с “необходимостью решения публично-правовой задачи обеспечения экологического благополучия как публичного интереса – реализации полномочий собственника на природу”, “обеспечения “приоритета публичных интересов в сфере регулирования отношений охраны окружающей среды и отношений по поводу использования и охраны объектов природы”³.

С данными теоретическими позициями следует в полной мере согласиться. Вместе с тем, как отмечает Ю.А. Тихомиров, “публичный интерес всегда выступает в качестве концентрированного выражения общесоциальных потребностей и стремлений”⁴, поэтому концепция автора по рассмотрению принципа “недра как природный ресурс – публичное благо” через категорию “публичный интерес” в целом заслуживает поддержки, однако требует некоторого уточнения посредством дополнения отношениями, связанными с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности при пользовании недрами, где в полной мере и выражен публичный интерес.

Предметом для дискуссии также может стать и принцип “федерализма в сфере недропользования”, поскольку выводы автора “о доминировании в отношениях недропользования Российской Федерации”, “смещении полномочий

в пользу федеральных органов государственной власти” напрямую не следуют из анализа содержания п/п. “к” ст. 72 Конституции РФ.

Самым дискуссионным из всех представленных в главе принципов горного права является принцип ответственности в сфере недропользования. Юридическая ответственность в теоретико-правовой науке всегда рассматривается как самостоятельный правовой институт, имеющий комплексный, межотраслевой характер, а также обладающий регулятивно-охранительной природой, вследствие чего, на наш взгляд, она не может рассматриваться в качестве принципа отрасли права или отрасли законодательства, как предлагает автор. Возможно, данный принцип следует изложить несколько иначе, например в виде “ответственности органов государственной власти и пользователей недр за обеспечение устойчивого, эколого-ориентированного недропользования, воспроизводства минерально-сырьевой базы”.

Третья глава издания посвящена характеристике субъектов, объектов и содержания горных правоотношений. На основе проведенного анализа существующих теоретических подходов к сущности и содержанию понятия “правоотношение” формулируется определение горных правоотношений, приводится классификация горных правоотношений на вертикальные, смешанные и горизонтальные, выявляется специфика объектов горных отношений, к которым автор относит недра как природный ресурс, участки недр, полезные ископаемые, месторождения полезных ископаемых, минеральное сырье и так называемые формирующиеся объекты (право пользования недрами, техногенные образования минерального сырья, геологическая информация о недрах и т.д.).

Удачными представляются сформулированные автором понятия недр как природного ресурса, участка недр, месторождения полезных ископаемых, техногенного месторождения, минерального сырья.

Достаточно подробно в научном издании анализируются субъекты горных правоотношений, к которым автор совершенно справедливо относит органы исполнительной власти, специализированные государственные учреждения и организации, осуществляющие государственное регулирование в сфере недропользования, а также субъектов горных правоотношений частного права – физических и юридических лиц.

Заслуживает поддержки предложение автора о необходимости включения в перечень субъектов горных отношений соискателей права пользования недрами и претендентов на переоформление лицензий (при переходе прав пользования недрами), лиц, чье право на пользование недрами прекратилось, а также иных лиц, на которых в сфере недропользования нормативными правовыми актами возложены соответствующие права и обязанности (лиц, выполняющих вспомогательные работы для пользователей недр и органов государственной власти в сфере недропользования; лиц, осуществляющих застройку площадей возможного использования недр; обладателей геологической информации).

Центральное место в рецензируемой работе занимает исследование института права пользования недрами – “одного из важнейших институтов современного горного права”, по справедливому мнению автора. В главе дается определение права пользования недрами и последовательно раскрывается его содержание в объективном и субъективном смыслах, приводятся виды и классификации прав пользования недрами по различным основаниям, исследуются права и обязанности недропользователей.

¹ См.: Агафонов В.Б., Быковский В.К., Выпханова Г.В. и др. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития / Под ред. Н.Г. Жаворонковой. М., 2014. С. 4.

² Бринчук М.М. Частная собственность и природа // Экологическое право. 2012. № 3. С. 2–6; Его же. Собственность и природа: вопросы теории // Там же. 2012. № 2. С. 6–12; Его же. Природа – публичное благо // Гос. и право. 2013. № 7; Его же. Принципы экологического права. М., 2013. С. 90.

³ Краснов О.И. Экологическое право. М., 2001. С. 49.

⁴ Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал рос. права. 2001. № 5. С. 3.

Наибольший теоретический интерес представляет последняя – пятая глава издания, посвященная проблемам формирования горного законодательства. На основе проведенного исследования автор формулирует итоговый вывод, составляющий основу его теоретической концепции, согласно которому “сфера горного законодательства в настоящее время шире, чем законодательства о недрах”, что обуславливает “необходимость выделения горного законодательства в самостоятельную отрасль, объединяющую массив законодательных актов, содержащих нормы горного права”. Данный вывод подтверждается зарубежным опытом регулирования горных отношений в таких странах, как Германия, Франция и ряд других стран. На основе данного вывода автор выявляет недостатки современного горного законодательства, обосновывая в итоге потребность в его систематизации посредством кодификации.

В целом по результатам рецензирования следует дать весьма высокую оценку проведенному исследованию. Повышенное внимание, уделяемое правовым аспектам недропользования в последнее время, о чем свидетельствует рост количества диссертационных работ и выпускаемой монографической литературы, требует формирования соответствующей теоретической базы, поэтому научное издание представляет большую ценность для науки горного права, являясь фундаментальной основой для последующих научных исследований.

Научное издание также может быть рекомендовано к использованию в образовательных организациях, реализующих образовательные программы вузов по направлению подготовки “Юриспруденция” по дисциплинам “Экологическое право”, “Природоресурсное право”, “Горное право” для бакалавров, магистров, аспирантов, а также будет востребовано учеными, интересующимися проблемами горного права.

Высказанные в рецензии замечания и предложения по отдельным рассматриваемым в научном издании вопросам носят частный, дискуссионный характер (что еще раз подчеркивает актуальность темы исследования), никоим образом не умаляя его практической и теоретической значимости и не снижая общей положительной оценки.

Вячеслав Борисович Агафонов, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юрид. наук (E-mail: vagafonoff@mail.ru)

Vyacheslav Agafonov, associate Professor of environmental and natural resources law Moscow state law University named O.E. Kutafin (MSAL), Doctor of Law (E-mail: vagafonoff@mail.ru)