

«Знание законов заключается не в том, чтобы помнить их слова, а в том, чтобы постигать их смысл»

Цицерон

Законодательство Российской Федерации в области недропользования

Тема 2

СОДЕРЖАНИЕ

- Горное право в СССР и РСФСР
- Горное право в России в постсоветский период
- Понятие горного права

Горное право в СССР и РСФСР

Второй Съезд Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г. одним из первых своих декретов - Декретом «О земле» - провозгласил национализацию, наряду с землей, всех природных ресурсов, в частности, вод, лесов и недр. На все перечисленные природные ресурсы отменялась частная собственность. Единым собственником признавалось государство.

Декрет отменял право собственности на поверхность земли и ее недра. Был установлен следующий порядок пользования недрами:

- Все акты и договоры о правах на недра земли всяких лиц и частных обществ признавались утратившими силу.
- Эксплуатация недр и распределение добытых полезных ископаемых, а равно и общее руководство и надзор за горнопромышленными операциями, передавались в ведение Горного Совета ВСНХа.
- Добыча общераспространенных полезных ископаемых передавалась в ведение местных органов Советской власти.
- Участки земли, на которых были найдены полезные ископаемые, «заслуживающие постановки на них эксплуатационных работ», отчуждались и передавались в пользование «подлежащих учреждений и лиц для разработки».

В 1920 г. был принят *Декрет СНК «О недрах земли»*. В нем содержались нормы, несколько детализирующие порядок недропользования и реализации права государственной собственности на недра и их ресурсы. В развитие этого декрета Постановлением ВЦИК РСФСР было утверждено *«Положение о недрах земли и разработке их»*. Позднее, в 1927 г. Постановлением ЦИК и СНК СССР было утверждено *«Горное положение Союза ССР»*. Это был достаточно объемный законодательный акт, состоящий из семи разделов и содержащий 135 самостоятельных статей. В следующем году были приняты горные законы в РСФСР и Туркменской ССР, горные кодексы в Украинской, Грузинской и Азербайджанской ССР, соответствующие постановления в Белорусской и Узбекской ССР.

Горный закон РСФСР был утвержден в 1928 г. и состоял из семи разделов:

- *Общие положения.*
- *Об учреждениях, ведающих недрами.*
- *Классификация месторождения полезных ископаемых.*
- *Порядок приобретения права производства горного промысла.*
- *Об участках поверхности, необходимых для горного промысла.*
- *Взаимоотношения между соседними горнопромышленниками.*
- *О горнопромысловом надзоре.*

Как и Горное положение Союза ССР, Горный закон РСФСР устанавливал порядок недропользования, отвечающий в основном рыночной системе хозяйствования, поскольку в этот период еще продолжали действовать основные принципы нэпа.

Установленная этими законами система недропользования характеризовалась следующими основными положениями:

- *была установлена исключительная государственная собственность на недра и ресурсы недр; добытые полезные ископаемые поступали в полное распоряжение недропользователя, который имел право их свободной реализации; геологическая информация принадлежала недропользователю, но он обязан был сообщать ее государству;*
- *недра предоставлялись в пользование либо на конкурсной основе, либо без конкурса;*
- *устанавливался порядок предоставления права недропользования в форме договора;*
- *регламентировались: виды пользования, в частности, выделялись этапы поиска, разведки, доразведки, добычи; сроки пользования по каждому этапу; размеры территории, предоставляемой в пользование;*
- *пользование недрами было платным, плата могла вноситься либо в денежной форме, либо натурой, предусматривалась система льгот;*

- *недропользователь имел право залога, передачи или переуступки полностью или частично своих прав на недропользование;*
- *устанавливалась достаточно жесткая система государственного контроля и надзора за качественным и количественным исполнением недропользователем своих обязательств, действующих норм и правил.*

Следует отметить, что многие нормы и правила этих законов в большей мере отражали характер рыночных отношений, чем положения современного законодательства в сфере недропользования.

Постановлением о введении **Горного закона РСФСР** в действие было дано поручение ВСНХа РСФСР разработать проект дополнительного закона о порядке залога прав на разработку отводов на праве первого открывателя и по договору, а также список месторождений, имеющих республиканское значение. Этот пакет законодательных актов, как и сам закон в последующие годы, с окончанием периода нэпа практически потерял свое значение. Деятельность горных предприятий стала регулироваться постановлениями и указами партии и правительства.

Государственная собственность на недра, провозглашенная Конституцией СССР, составляла основу отношений недропользования. Развитие народного хозяйства в послевоенные и особенно в 60-е и 70-е годы сопровождалось интенсивным ростом потребления минеральных ресурсов и в первую очередь нефти, газа и угля.

Учитывая объективно ограниченный характер этих ресурсов, эта тенденция выдвинула новые требования к эффективности использования полезных ископаемых, рациональному освоению и охране недр, которые требовали своего законодательного закрепления.

В 1975 г. Верховным Советом СССР были введены в действие *«Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах»*. В 1979 г. в них были внесены отдельные изменения и дополнения. Этот закон существенно отличался от действовавшего ранее *Горного положения СССР*. Был введен ряд принципиально новых правовых норм, текст расширен за счет дополнительных разделов. Рассматриваемый закон состоял из 11 разделов и 51 статьи.

На базе этого союзного закона, принятого в качестве основ законодательства, разрабатывались республиканские законы и в частности *Кодекс РСФСР о недрах*.

Кодекс РСФСР о недрах был утвержден в 1976 г. В него были внесены уточнения и дополнения. В таком виде он действовал до 1992 г. По структуре и содержанию он в основном повторял *«Основы законодательства СССР и союзных республик о недрах»*. Отличия состояли в ряде дополнительных статей, детализирующих положения союзного закона.

По числу статей (77 статей) *Кодекс о недрах РСФСР* превышал союзный закон более чем в полтора раза.

В разделе «*Общие положения*» регламентировались общие принципиальные положения.

Впервые в законодательном порядке был провозглашен принцип, в соответствии с которым регулирование горных отношений должно осуществляться «в интересах настоящего и будущих поколений». Эта норма сохранялась и в последующих законодательных актах. Ставилась задача «научно обоснованного, рационального, комплексного использования недр для удовлетворения потребностей в минеральном сырье и других нужд народного хозяйства, охраны недр, обеспечения безопасности работ при пользовании недрами, а также охраны прав предприятий, организаций и учреждений и граждан, укрепление законности в этой области». Провозглашалась, в соответствии с действовавшей Конституцией СССР, исключительная государственная собственность на недра, которые рассматривались как «общее достояние всего советского народа», предоставляемое только в пользование. Все недра СССР представляли единый государственный фонд недр, в который входили как используемые, так и неиспользуемые части недр. Вместе с тем в понятие «недра» не было дано. Последующая практика применения закона показала необходимость такого определения и введения его в закон. Регламентировалась компетенция СССР и союзных республик в области горных отношений. Под горными отношениями понимались общественные отношения в области использования и охраны недр. В настоящее время этот термин обычно заменяется термином «недропользование».

В Кодексе в разделе I «*Общие положения*» конкретизировалась компетенция советских органов различного уровня (автономное образование, область, край, район, город, поселковый и сельский советы). Сюда же был включен целый блок статей, регламентирующих порядок предоставления горных отводов и условия работы на них. При этом значительное место было уделено месторождениям общераспространенных полезных ископаемых.

В качестве пользователей недр могли выступать государственные, кооперативные и общественные организации, а также граждане СССР.

Участие иностранных юридических и физических лиц прямо не предусматривалось, однако указывалось, что «в случаях, предусмотренных законодательством СССР, недра могут предоставляться в пользование и иным организациям и лицам».

Установлено было четыре вида пользования недрами:

- геологическое изучение;
- добыча полезных ископаемых;
- строительство и эксплуатация подземных сооружений для различных целей, в том числе для хранения нефти и газа, захоронения отходов и т.п.;
- удовлетворение других государственных и общественных надобностей.

Раздел II «*Геологическое изучение недр*» был дополнен положениями, регламентирующими порядок передачи разведанных месторождений полезных ископаемых для промышленного освоения.

Был введен принцип бесплатного предоставления недр в пользование. Отказ от платности недропользования в тот период носил политический характер. С переходом к реальным рыночным отношениям он был вновь восстановлен.

Для добычи полезных ископаемых недра предоставлялись в пользование на основе акта, удостоверяющего горный отвод. Вводилась система горного надзора. При этом не регламентировался механизм предоставления горного отвода и не устанавливались полномочия органов горного надзора, а содержались отсылки к специальным законодательным актам, которые на практике заменялись инструктивными документами ведомственного характера, имевшими в тот период по существу статус закона.

Срок пользования недрами практически не регламентировался. Формально указывалось, что пользование может быть срочным и бессрочным. Но не оговаривался механизм установления срочного пользования, которое могло быть продлено «при необходимости». Кто и как должен был ее определять, не указывалось.

В целом многие статьи Кодекса носили в основном декларативный характер, поскольку не содержали механизма реализации тех или иных правовых норм.

В раздел IV «*О пользовании недрами*» была введена новая статья об особенностях разработки месторождений торфа, запасы которого в РСФСР были достаточно велики.

Предусматривалось, что геологоразведочные работы осуществляются самостоятельным геологическим ведомством (министерством), которое после открытия месторождения, подсчета и утверждения запасов должно передать его для промышленного освоения соответствующим специализированным министерствам, осуществляющим руководство разработкой месторождений того или иного вида полезных ископаемых (уголь, нефть и газ и т.п.).

В целях обеспечения эффективной разведки и рациональной разработки месторождений проектирование предприятий по их освоению (речь в законе шла именно о предприятиях, а не о самих месторождениях) могло проводиться только после утверждения запасов и принятия решения о целесообразности промышленного освоения месторождения. Проекты создания таких предприятий должны были предусматривать:

- размещение сооружений и способы разработки месторождений, обеспечивающие наиболее рациональное и эффективное использование запасов;
- сохранение и учет попутно добываемых продуктов;
- меры безопасности населения, охраны недр и окружающей природной среды.

Осуществление освоения месторождений допускалось только в соответствии с утвержденными проектами и схемами их разработки. Специализированным ведомствам в законодательном порядке поручалось утверждение правил, в частности, разработки нефтяных и газовых месторождений. Были сформулированы основные требования к разработке месторождений полезных ископаемых, порядок ликвидации и консервации предприятия по добыче полезных ископаемых.

Такие правила были созданы и с незначительными изменениями и дополнениями действуют до настоящего времени.

Впервые в достаточно полном виде были сформулированы в законе основные требования в области охраны недр. Указывалось, что «все недра СССР подлежат охране». Контроль и надзор за реализацией этих требований возлагался на органы государственного горного надзора и государственного геологического контроля, которые эффективно пользовались предоставленными им полномочиями. А полномочия им были предоставлены весьма широкие. Они имели право проверять правильность разработки месторождений, давать обязательные для исполнения указания об устранении выявленных недостатков и нарушений, приостанавливать работы, если они не соответствуют утвержденным проектам и т.п.

Рассматриваемый *Кодекс РСФСР о недрах* установил достаточно четкие общие принципы государственного учета запасов и месторождений. Все запасы и месторождения подлежали государственному учету, предусматривалось составление государственного кадастра месторождений и баланса запасов полезных ископаемых, порядок утверждения и списания запасов.

Горное право в России в постсоветский период

Началом современного периода развития горного права следует считать подписание в 1992 г. Федеративного договора, определившего характер права собственности на недра и провозгласившего принцип совместного ведения РФ и субъектов Федерации по вопросам владения, пользования и распоряжения недрами на территории России и ведения РФ в пределах экономической зоны и континентального шельфа. В 1993 г. эти положения были закреплены в *Конституции РФ*.

Развитие этих положений и организационно-правовой механизм недропользования нашли свое отражение в принятом в 1992 г. Законе РФ «*О недрах*».

Конституция РФ и ФЗ «*О недрах*» определили основные принципы формирования и регулирования отношений недропользования.

В горных отраслях промышленности началась серьезная перестройка системы недропользования. Был принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих конкретные институты горного права. Накапливался практический опыт в различных сферах недропользования: проведение конкурсов и аукционов, оформление лицензионных соглашений, осуществление платежей за пользование недрами и т.п. В процессе этой деятельности был выявлен целый ряд вопросов, требующих уточнения и детализации, иного способа законодательного выражения, вообще не нашедших решения в законе. Все это естественно потребовало внесения в ФЗ «*О недрах*» определенных уточнений и дополнений.

В 1995 г. был принят ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О недрах». По существу, это была новая редакция закона. Изменения и дополнения затронули практически все статьи, кроме того, было введено дополнительно 11 новых статей, существенно развивающих закон, в частности статьи, регламентирующие вопросы правового регулирования отношений недропользования, собственности на недра, основания получения права пользования недрами, выделения участков недр федерального значения и др. Следует отметить, что указанные изменения и дополнения практически не затронули общую концепцию закона, которая осталась прежней. В последующие годы в базовый закон были внесены отдельные принципиальные уточнения и дополнения, в основном по вопросам получения права пользования недрами и работ на условиях соглашения о разделе продукции.

В соответствии с Конституцией РФ и Законом РФ «О недрах» субъекты Федерации могут принимать свои законы и иные нормативные правовые акты в целях регулирования отношений недропользования в пределах своих полномочий. Необходимость разработки собственного законодательства о недрах целиком определяется спецификой экономической направленности региона, ролью в ней добывающих отраслей промышленности.

Следует отметить, что ряд субъектов Федерации (республики) приняли законодательные акты о недропользовании еще до принятия Федерального закона «О недрах».

Закон РФ «О недрах» носит характер основ законодательства. В его развитие уже принято и разрабатывается большое число самостоятельных законодательных актов федерального значения.

Положения российского закона во многом послужили основой при разработке аналогичных актов в области недропользования в странах СНГ, в частности

- Кодекса Республики Армения «О недрах» от 19 марта 1992 г.,
- Кодекса Республики Казахстан «О недрах и переработке минерального сырья» от 30 мая 1992 г.,
- Закона «О недрах» Республики Кыргызстан от 16 декабря 1992 г. и др.

Дальнейшее развитие законотворчества в области совершенствования правового обеспечения регулирования отношений недропользования идет, с одной стороны, в направлении создания подзаконных нормативных правовых актов, определяющих механизм действия Закона РФ «О недрах», который содержит 14 отсылок к нормативным актам Правительства РФ, и, с другой стороны, - к разработке как новых законов, конкретизирующих положения действующего закона, а также и к разработке новых принципов недропользования применительно к активно развивающимся рыночным отношениям, международной интеграции и другим факторам.

Процесс законотворчества в области недропользования в рассматриваемый период шел достаточно активно. Были приняты

- Федеральные законы «О континентальном шельфе РФ»
- «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности»
- «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»
- «Об исключительной экономической зоне РФ»
- «О газоснабжении РФ»

и ряд других. Кроме того, по вопросам недропользования принято большое число специальных указов Президента РФ, а также постановлений Правительства РФ. Таким образом, можно с полным основанием утверждать, что российское горное право уже имеет достаточно серьезную законодательную основу. Процесс законотворчества продолжается.

Понятие горного права

Особая государственная и общественная значимость природных ресурсов, содержащихся в недрах Земли, обуславливает необходимость надлежащего правового регулирования их добычи, использования и сохранения. Эти задачи выполняет горное право.

Горное право в качестве самостоятельной отрасли права является предметом жарких дискуссий между различными авторами-юристами. Некоторые теоретики усматривают в нем лишь один из институтов природоресурсного права. Другие авторы видят в горном праве полноценную самостоятельную отрасль права.

Согласно общим положениям правовой теории, для признания отрасли права самостоятельной структурой, необходимы следующие условия:

- наличие специфического предмета правового регулирования, т.е. группы общественных отношений, объединенных внутренним единством и стабильностью;
- наличие особой, индивидуальной системы источников права;
- свой собственный метод правового регулирования общественных отношений.

Представляется, что горное право отвечает всем указанным требованиям и может рассматриваться в качестве комплексной отрасли права, регулирующей разнообразные общественные отношения (имущественные, административные, земельные, природоохранные и другие), связанные с недропользованием.

Предметом горного права являются отношения по недропользованию и связанные с ними отношения по рациональному и безопасному использованию недр, а также обороту горной информации.

Как самостоятельная отрасль права, горное право имеет свой собственный метод правового регулирования, т.е. набор способов правового воздействия на общественные отношения, составляющие его предмет. Отличительной чертой метода горного права является сочетание в нём диспозитивных и императивных способов правового регулирования с преобладанием последних.

Такая особенность горного права связана со следующими факторами:

- особый правовой статус недр, являющихся одновременно частью окружающей среды и источником природных ресурсов;
- заинтересованность в сохранении надлежащего состояния недр неопределенно широкого круга лиц;
- ограниченность (истощаемость) недр и содержащихся в них природных ресурсов;
- обязательное участие государства, которое в силу закона является единственным собственником недр.

Часть отношений, составляющих предмет горного права, регулируется только императивно (например, отношения по государственному управлению недропользованием либо отношения, связанные с обеспечением безопасности при проведении горных работ). При регулировании другой части отношений применяются как императивные, так и диспозитивные методы правового регулирования.

Источники горного права

Источники горного права – это правовые акты, принятые государственными органами либо иными субъектами права в установленном порядке, регулирующие отношения по недропользованию.

В юридической науке источники горного права классифицируются по различным основаниям – по предмету правового регулирования, по его направленности и другим основаниям. Наиболее практически применимой является классификация источников горного права по их юридической силе:

- **Конституция РФ**, как основной закон государства, обладает наивысшей юридической силой и прямым действием и закрепляет основные принципы и положения, связанные с недропользованием;
- **федеральные законы**, регулирующие наиболее важные общественные отношения и связанные с ними вопросы. Приоритетное место среди этих источников горного права занимает **Закон РФ от 21.02.1992 «О недрах»**, содержащий основные положения по недропользованию, его государственному регулированию, содержанию прав и обязанностей недропользователей, а также их ответственности за нарушение требований закона. Важные положения, регулирующие горные отношения, содержатся в **ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»**, **ФЗ «О континентальном шельфе РФ»**, **ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ»** и других федеральных законах; а также в **Гражданском кодексе РФ**, **Земельном кодексе РФ**, **Водном кодексе РФ**.

Вопросы *ответственности* регулируются **КоАП РФ** и **Уголовным кодексом РФ**;

- **законы субъектов РФ** также являются одним из источников горного права, поскольку, в соответствии со **ст. 72 Конституции РФ**, вопросы, связанные с недрами и природопользованием, относятся к совместному ведению РФ и ее субъектов. Эти законы конкретизируют положения горного права, определенные в федеральном законодательстве, применительно к конкретному субъекту РФ;
- **указы Президента РФ** обладают наивысшей силой среди подзаконных нормативных актов. Такие указы восполняют определенные пробелы в регулировании общественных отношений до их устранения на уровне федерального;
- **постановления Правительства РФ** в системе источников горного права имеют важное значение, поскольку устанавливают порядок практической реализации законодательных положений;
- **нормативные акты министерств и ведомств РФ** регламентируют конкретные вопросы, связанные с недропользованием;
- **решения высших судов РФ**. Несмотря на то, что российская правовая система не признает юридическую силу прецедента (т.е. вынесенного судебного решения по конкретному делу), решения высших судов РФ фактически формируют единое направление правоприменительной практики и содержат разъяснения действующего законодательства, на которые опираются все правоприменители.

Принципы горного права

Посредством комплексного анализа горного законодательства можно выделить следующие **принципы горного права** (т.е. базисные начала правового регулирования):

- установление государственной собственности на недра;
- платность их использования;
- лицензирование (т.е. осуществление недропользования только по лицензии);
- государственный контроль за недропользованием;
- разнообразие форм недропользования;
- участие граждан в принятии решений, связанных с недропользованием, учитывая их конституционное право на благоприятную окружающую среду.

Эти и другие принципы горного права применяются при регулировании самых разнообразных общественных отношений, входящих в его предмет.

Система горного права

Система горного права представляет собой единую отрасль, включающую в себя самостоятельные правовые институты, которые регулируют отдельные группы отношений и, в то же время, объединены общим методом регулирования.

В системе горного права выделяют **Общую, Особенную и Специальную** части.

Как видно из названия, **Общая часть** горного права регулирует самые общие вопросы, связанные с недропользованием, и содержит следующие институты:

- институт права собственности на недра;
- институт права пользования недрами;
- институт лицензирования недропользования;
- институт геологической разведки и изучения недр;
- институт государственного мониторинга недр и контроля за их рациональным использованием и некоторые другие институты.

Особенная часть системы горного права касается правовых особенностей использования и добычи отдельных видов полезных ископаемых. Так, в этой части системы горного права различают институты правового регулирования добычи нефти и газа, угля, драгоценных камней, общераспространенных полезных ископаемых и других их видов.

Специальная часть системы горного права, отдельно выделяемая некоторыми авторами, регулирует особенности недропользования, осуществляемого на основе международно-правовых договоров. Институты пользования недрами на основе соглашений о разделе продукции, а также недрами открытых территорий либо континентального шельфа образуют эту часть системы горного права.

Каждая отрасль права характеризуется наличием особого рода правоотношений, имеющих специальный объект, уникальный субъектный состав и особенности, вызванные предметом регулирования. Горные правоотношения регулируются системой норм горного, земельного и экологического права.