

Лекция 4

История развития и основы
горного права в России.

Основы государственного
регулирования

недропользования в России

Основные федеральные законы в
сфере недропользования.

История горного права

- **Кому принадлежит право на месторождение полезных ископаемых?** Тому, кто открыл его, или тому, кто владеет землей, или государству?
- Законодательство по этому вопросу существует еще с римского права. В истории известно два подхода к решению этого вопроса.
- **Первый подход** заключается в том, что не важно какое месторождение и где оно, а важно кому принадлежит поверхность земли, под которой расположено месторождение.
- **Второй подход** состоит в том, что богатства недр изначально не принадлежат никому, и поэтому они должны принадлежать тому, кто их обнаружит, откроет. Можно сказать своего рода **система кладоискательства или открытий**. Как у изобретателей – кто изобрел (вернее открыл), тот и хозяин.

История горного права

- Получается **противоречие двух законодательств: законодательства о недрах и земельного законодательства.**
- В первом случае – **нераздельное владение** недрами и землей;
- Во втором – **раздельное владение.**
- Второй подход характерен для XX и XXI веков, а первый – преобладал в средние века.
- Одним из первых известных горных законов является изданный **чешским королем Вацлавом II в 1300 г.** «*ius regale montarum*» («Горная регалия»).
- **В 1550 г.** был принят **Чешский горный устав.**
- **В 1556 г.** появился знаменитый труд ученого эпохи Ренессанса Георга Агриколы (1495-1555) «*De re metallica libri 12*» - «О горном деле и металлургии в двенадцати книгах».

История горного права

Принцип нераздельного пользования

- В англосаксонской системе общее право (the common law) не проводило различий между земельным правом и правовым регулированием эксплуатации недр. Собственник земельного участка квалифицировался законом как собственник всех полезных ископаемых под этим участком.
- За исключением участков, где добывали золото и серебро (отнесенных к собственности главы государства - Королевы),
- Этот же принцип заложен и в знаменитом кодексе Наполеона, согласно статье 546 которого собственность на землю, дает право и на то, что с ней соединяется естественно или искусственно.

История горного права

- Право на землю было полным и ограничивалось лишь в крайних случаях - запрещение возводить строения, причиняющие вред соседу, и установление сервитутов, часто возмездных (право прохода или проезда, прогона скота, проведения каналов и т.д.).
- Существовала статья, которая ограничивала принуждение уступления собственности (в том числе и землю) кроме случаев необходимости изъятия земли для «общественной пользы» при обязательном условии справедливого и предварительного вознаграждения.

История горного права

- В **США** права собственности записаны в Конституции США и Конституциях каждого штата, а **правила изъятия земель** у частных собственников урегулированы в Пятой и Четырнадцатой поправках к Конституции США 1787 г.
- **Пятая поправка** относится к действиям федеральных органов, а **Четырнадцатая** (1866 г.) – к действиям властей штатов.
- **Справедливое возмещение нарушения прав собственников** всегда осуществлялось в денежной форме.

История горного права

Принцип раздельного пользования

- В конце XIX-начале XX вв. собственность на землю постепенно перестает охватывать недра и воздух. Тенденция разделить право на поверхность земли и ее недра имеет достаточно старую традицию и в Европе начало ей положил Петр I.
- В известном акте - Берг-привилегии 1719 г. устанавливается право свободного горного промысла на землях казенных и частных. *«Если владелец земли не имеет сам охоты строить завод, то принужден будет терпеть, чтобы другие в его землях руду и минералы искать, копать и переделывать будут, дабы благословению Божие втуне не оставалось».*
- Более того, добыча минералов на землях частных собственников определялась как привилегия государства, а собственник либо пользовался преимущественным правом на разработку минералов, либо получал 1/32 часть прибыли от такой разработки минералов на его участке.

История горного права

Принцип раздельного пользования

- Специальное правовое регулирование горного дела в эпоху Петра I осуществляла Берг-коллегия, а всей промышленностью - Мануфактур-коллегия.
- Эти реформы способствовали резкому росту горнорудного производства в России. Через 5 лет после петровского указа в России работало около 30 заводов с годовым производством около 30 млн. т чугуна (1,2 пуда на душу населения), что позволило не только удовлетворить внутренние потребности, но и экспортировать чугун за границу.

История горного права

- Этот принцип, воспринятый Берг-регламентом 1739 г., в царствование Екатерины Великой уступил место противоположному принципу: исключительное право собственности владельца земли на «самое ея недра» и на «все сокровенные минералы и металлы, из него происходящие», т.е. **начинает превалировать принцип нераздельного пользования.**
- Этот принцип был закреплен в Манифесте от 28 июня 1782 г - *"Права собственности каждого в имени его распространяем и повелеваем разуметь не на одной поверхности земли, им приобретенной или по наследству пришедшей, но и в самих недрах той земли и в водах ему принадлежащих, на все сокровенные минералы и произведения на все делаемые из того металлы "*.

История горного права

- С тех пор в горном законодательстве России проявляется **соревнование указанных двух начал.**
- Причем, в последующих законодательных документах **слабо просматривается петровская идея** «свободы недропользования».
- И в «Уставе о частной золотопромышленности» от 24 мая 1870 г., и «Правилах о нефтяном промысле» от 3 июня 1892 г. и других документах сохраняет полную силу принцип «что право на ископаемые в недрах земли, их разведку и добычу принадлежит единственно и исключительно собственнику земли, а другим лицам - не иначе, как с его согласия».

История горного права

- Однако наряду с этим и провозглашенная Петром I «горная свобода» оставалась действующим началом российского законодательства.
- Наиболее яркий пример этого **«Горный устав» Российской империи в редакции от 1905 г.**
- Основной его задачей было развитие горного бизнеса и поддержка частного предпринимательства - *«Главное начало, на коем горные заводы казенные должны быть устрояемы, состоит в том, чтоб они содействовали и поощряли частную промышленность, а не были ей преградою».*
- Согласно **«Горного Устава»** управление недропользованием осуществлялось через **министра государственных имуществ**, в ведении которого находились **Горный департамент** и **местные горные управления**. Многие положения Горного Устава актуальны и в настоящее время.

История горного права

- В советское время было принято **Горное положение СССР (1927 г.)**, направленное на регулирование еще сохранявшихся в то время рыночных отношений в экономике.
- Предметом регулирования Горного положения был декларирован **горный промысел**, который определялся как совокупность промышленной разработки месторождений полезных ископаемых, их поисков, разведки, подготовительных работ.
- **Право занятия горным промыслом предоставлялось** всем юридическим лицам и гражданам, в том числе иностранным при наличии у них специального разрешения.

История горного права

- Согласно Горному положению месторождения делились на «открытые», т.е. разведанные, и «неоткрытые» - для обнаружения которых необходимо было проведение геологоразведочных работ.
- Для их поисков необходимо было получение **поискового свидетельства**. Лицо, которое в процессе поисковых работ обнаруживало месторождение, получало **статус первооткрывателя и преимущественное право на его дальнейшее изучение**.
- **Право на разработку** открытых месторождений предоставлялось **на договорных началах**.
- Размер платы за право разработки месторождения определялся соглашением сторон или на публичных торгах.

История горного права

- С принятием **Конституции СССР в 1936 г.** и введения принципа бесплатного пользования землей и недрами эти природные объекты были выведены из гражданского оборота, а управление отношениями недропользования стало **административно-командным**.
- На том историческом этапе с учетом складывающейся международной обстановки для Советской России эти методы управления были наиболее эффективными для завершения индустриализации страны.
- **Необходимость создания собственной мощной минерально-сырьевой базы** для развивающегося военно-промышленного комплекса страны требовало максимальной централизации власти и управления для принятия стратегических решений.

История горного права

- В значительной мере эти решения способствовали повышению обороноспособности страны и **сыграли главенствующую роль в победе Советского Союза в Великой Отечественной войне 1941-1945 гг.**
- В стране были созданы одни из самых крупных и мощных по своему потенциалу **геологоразведочная и горнодобывающая индустрии.**
- **К сожалению, в дальнейшем,** несмотря на значительно изменившиеся внутренние и внешние условия, структура управления недропользованием **в основном унаследовала административно-командные рычаги управления** с незначительными трансформациями.

История горного права

- Только в **1992 г.** с принятием Закона «**О недрах**» было восстановлено **платное пользование** недрами в качестве одного из основных принципов недропользования,
- и **право пользования недрами** было введено вновь в гражданский оборот.

Горное законодательство России

- Современное горное законодательство РФ основывается на **Конституции Российской Федерации** и состоит из следующих законов:
- закон РФ «О недрах»,
- закон РФ «О континентальном шельфе РФ»,
- закон РФ «О соглашениях о разделе продукции»,
- закон РФ «О плате за пользование водными объектами»,
- Закон РФ «Об охране окружающей среды»
- «Земельный кодекс»,
- «Водный кодекс»,
- «Об иностранных инвестициях» и др.

Также действуют **Положения, Правила, Инструкции и пр.**

Горное законодательство России

- **Формирование системы законодательства о недрах продолжается**, в частности вносятся необходимые изменения и дополнения в закон РФ «О недрах» и в Водный кодекс РФ, обсуждается проект Горного кодекса.
- Государственное регулирование недропользования осуществляется как **экономическими**, так и **административными мерами**.
- Преобладающим инструментом регулирования выступают **экономические методы**, позволяющие осуществлять регулирование косвенным образом, — **система налогов, платежей и льгот, квоты, ценовые ограничения, лицензии, информационные обеспечения и др.**

Горное законодательство России

- В то же время недропользование в условиях рынка требует и достаточно жестких мер, мер прямого воздействия, носящих **административный характер**.
- Объектом регулирования выступает **охрана и рациональное использование недр, стандарты в области недропользования**, когда в результате устраняется недобросовестная конкуренция и монополизация рынка.

Горное законодательство России

- Согласно закону РФ «О недрах» недра в границах территории Российской Федерации являются государственной собственностью.
- В отличие от законодательств других стран с федеративным устройством (Канада, Австралия, Аргентина) в законодательстве РФ **не произведено разделение государственной собственности на природные ресурсы на федеральную собственность и собственность субъектов Федерации.**
- По Конституции недра являются объектом **совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации.** Механизм совместного ведения реализуется через **принцип «двух ключей»** (федеральный и региональный).

Горное законодательство России

- Отсутствие таких разграничений порождает много проблем.
- В частности, административные границы субъектов РФ далеко не всегда совпадают с очертаниями и границами выявленных месторождений, которые практически не поддаются линейному разделу.
- В этой связи, передача многих месторождений в собственность того или иного субъекта РФ является спорной и чревата конфликтами.
- Другая трудность заключается в том, что некоторые субъекты РФ приняли свои законы о недрах и провозгласили государственный суверенитет (например, Башкортостан, Татарстан, Кабардино-Балкария и др.).

Горное законодательство России

- Надо отметить, что, несмотря на сильное влияние рыночных веяний, **российские законодатели подошли достаточно осторожно к внедрению многообразия форм и видов собственности в области недропользования.**
- Ибо недра – это тот объект, который без ущерба для страны не может быть полностью обращен в частную собственность.
- Это и нашло отражение в статье 1.2 Закона «О недрах», которая гласит, что «участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме.

Горное законодательство России

- **Права пользования** недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому только в соответствии с федеральным законодательством.
- Но «**добытые из недр полезные ископаемые могут находиться** в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной, частной и в иных формах собственности».

Горное законодательство России

Разграничение предметов ведения и полномочий проводится в соответствии с законом Российской Федерации «О недрах», в котором определены компетенция органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере регулирования отношений недропользования.

В компетенцию органов федеральной власти входит, прежде всего:

1. разработка и совершенствование законодательства Российской Федерации;
2. определение и реализация федеральной политики недропользования, определение стратегии использования, минерально-сырьевой базы путем разработки и реализации федеральных программ;

Горное законодательство России

3. установление общего порядка пользования недрами и их охраны, разработка соответствующих стандартов (норм, правил), в том числе классификация запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых;
4. создание и ведение единой системы федерального и территориальных фондов геологической информации о недрах, распоряжение информацией, полученной за счет государственных средств;
5. государственная экспертиза информации о разведанных запасах полезных ископаемых, иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность;

Горное законодательство России

6. **составление государственного баланса запасов** полезных ископаемых; ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых; государственная регистрация работ по геологическому изучению недр;
7. **распоряжение недрами континентального шельфа** Российской Федерации;
8. **координация научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ**, связанных с использованием недрами;
9. **государственный контроль за геологическим изучением**, рациональным использованием и охраной недр и ряд других функций.

Горное законодательство России

Сугубо к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится:

1. **принятие и совершенствование законов** и иных нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации о недрах;
2. разработка и реализация **территориальных программ** развития и использования минерально-сырьевой базы;
3. создание и ведение **территориальных фондов геологической информации**, распоряжение информацией, если она получена за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и соответствующих местных бюджетов;
4. составление территориальных балансов и кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых;—

Горное законодательство России

Сугубо к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится:

5. определение форм и установление размеров **платы за пользование участками** недр регионального и местного значения в установленных пределах;
6. установление **порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых**, участками недр местного значения, а также лицензирование видов деятельности, связанной с использованием недрами регионального и местного значения;
7. определение условий и **порядка пользования месторождениями полезных ископаемых** и ряд других функций.

Горное законодательство России

Закон РФ «О недрах» выделяет также в сфере регулирования отношений недропользования компетенцию органов местного самоуправления районов, городов как самостоятельных субъектов гражданских правоотношений. Не являясь собственником недр, орган местного самоуправления, тем не менее, правомочен:

1. участвовать в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование и отводе земельных участков;
2. развивать минерально-сырьевую базу для предприятий местной промышленности;

Горное законодательство России

3. предоставлять в соответствии с установленным порядком разрешения на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения;
4. осуществлять контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых;
5. вводить ограничения на пользование участками недр на территориях населенных пунктов, природных зон, объектов промышленности, транспорта и связи в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей природной среде.

Горное законодательство России

- В соответствии с Гражданским кодексом и законом РФ «О недрах» недра относятся к объектам гражданских прав, изъятым из свободного гражданского оборота.
- Недра не могут быть предметом купли-продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой это допускается федеральным законом, лишь права пользования недрами.
- На основании норм того же закона «О недрах» недра (их участки) предоставляются в пользование на основании лицензий.

Горное законодательство России

- **Лицензия является документом**, удостоверяющим **право ее владельца на пользование участком недр** в определенных границах, в соответствии с указанной целью, в течение установленного срока и при соблюдении заранее оговоренных условий.
- **Лицензия** на право пользования недрами в России может трактоваться одновременно и **как соглашение между собственником недр (государством) и недропользователем**.
- Дело в том, что часть условий лицензии не устанавливается решением органа государственной власти, а согласовывается с ним недропользователем.

Горное законодательство России

- Государственное регулирование финансирования ГРР **по 2-м блокам.**
- **1-й блок** решает задачи государственного управления и общегеологического изучения сухопутной территории и континентального шельфа Российской Федерации и создание информационной системы для всех недропользователей. Он финансируется из средств государственного бюджета федерального и регионального уровней.
- **2-й блок** решает задачи геологического изучения, поисков и разведки конкретных полезных ископаемых для целей и за счет средств недропользователей на тех объектах, которые закреплены за ними в пользование в соответствии с лицензиями.

Горное законодательство России

- **Источниками средств** на проведение геологоразведочных работ являются **платежи при недропользовании**, которые в соответствии с законом «О недрах» взимаются за пользование недрами, за пользование земельных участков, акваторий и участков морского дна, акцизы.
- **Плательщиками являются** пользователи недр, а **распределение сумм** различных платежей между Государственным целевым фондом воспроизводства минерально-сырьевой базы, Федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и соответствующим местным бюджетом **определяется также законом «О недрах» и другими нормативно-правовыми актами** органов управления государственной власти и исполнительных органов.

Иерархия субъектов управления недропользованием

- Основные субъекты, осуществляющие управление отношениями недропользования, определяются законом РФ «О недрах».
- В порядке иерархии полномочий это:
 - (1) Президент Российской Федерации,
 - (2) правительство Российской Федерации,
 - (3) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации,
 - (4) федеральный орган управления государственным фондом недр,
 - (5) органы государственного горного надзора.

Иерархия субъектов управления недропользованием

- В настоящее время федеральным органом исполнительной власти в геологии является **Министерство природных ресурсов Российской Федерации.**
- Оно осуществляет во всероссийском масштабе государственное регулирование и межотраслевую координацию по вопросам геологического изучения и рационального использования недр, а также функции государственного правления фондом недр.
- Министр – **Донской Сергей Ефимьевич**, 6 замов, 3 федеральных агентств (Рослесхоз, Росворесурсы, Роснедра) и 2 федеральные службы (Росприроднадзор, Росгидромет). **Руководитель Роснедра – Киселев Евгений Аркадьевич.**

Иерархия субъектов управления недропользованием

- Государственный контроль и надзор за рациональным использованием и охраной недр осуществляется органами государственного геологического контроля, образующими единую взаимоувязанную структуру – Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).
- Основной задачей Росприроднадзора является обеспечение соблюдения всеми пользователями недр установленного законодательством порядка пользования недрами, утвержденных стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, правил ведения государственного учета и отчетности.

Иерархия субъектов управления недропользованием

- Государственный надзор за безопасным ведением работ, связанных с использованием недр, возложен на государственный орган — **Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)**.
- Основной задачей Ростехнадзора является обеспечение соблюдения всеми пользователями недр утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую природную среду, здания, сооружения, а также по охране недр.

Иерархия субъектов управления недропользованием

- **Антимонопольные требования** при пользовании недрами **заключаются** в запрещении или признании в установленном порядке неправомерными действий как органов государственной власти, так и любых хозяйствующих субъектов (пользователей недр), направленных на:
 - **ограничение доступа** к участию в конкурсе или аукционе юридических или физических лиц, желающих приобрести право пользования недрами;
 - **уклонение от предоставления лицензии** победителям в конкурсе либо на аукционе;
 - замену конкурсов или аукционов прямыми переговорами;

Иерархия субъектов управления недропользованием

- дискриминацию пользователей недр, создающих структуры, конкурирующие с хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение в недропользовании;
- дискриминацию пользователей недр в предоставлении доступа к объектам транспорта и инфраструктуры.

Горное законодательство России

- Важной функцией государственного регулирования недропользования является создание информационной основы для целей геологического изучения и использования недр, а также определение оснований доступа к ней.
- Закон РФ «О недрах» определяет, что геологическая информация о недрах, содержащаяся в геологических отчетах, картах и иных материалах, может находиться как в государственной собственности, так и в собственности пользователя недр.
- Критерий отнесения геологической информации к собственности государства или конкретного недропользователя заключается в источнике средств, за счет которого была получена искомая информация.

Недостатки горного законодательства России

- Практика недропользования выявила ряд проблем в законодательном и нормативно-правовом обеспечении:
 1. Платежи за право пользования недрами по идее, положенной в основу концепции закона РФ «О недрах», **должны иметь рентный характер**.
- На самом деле они превращаются в достаточно **жесткие формы фискальной природы**, не учитывающие геолого-экономических особенностей освоения месторождений полезных ископаемых, мировые уровни цен на минеральное сырье, его конъюнктуру;

Недостатки горного законодательства России

2. Слабо реализована ст. 40 закона РФ «О недрах», позволяющая производить:
 - частичное или полное освобождение недропользователей от платежей,
 - устанавливать отсрочки в целях стимулирования освоения объектов, находящихся в сложных горно-геологических условиях, или объектов с запасами полезного ископаемого пониженного качества; а также в целях внедрения передовых экологически безопасных технологий, повышающих извлечение полезных компонентов из недр.

Недостатки горного законодательства России

3. Не находит применения также ст. 48 закона «О недрах», позволяющая устанавливать скидки:
- за истощение недр, которые стимулируют более полное извлечение запасов полезного ископаемого при разработке месторождений,
 - и на снижение зависимости от внешних источников дефицитного вида минерального сырья.