

*«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 1**

## **СОДЕРЖАНИЕ**

- Периодизация истории горного права**
- Горное право в Российской Империи**

## Периодизация истории горного права

Горное дело в России известно с древности. Уже в XV-XVI веках потребности государства «в рудах и минералах» удовлетворялись за счет отечественного производства. Регулировалось горное производство разрешительными (жалованными) и поощрительными (льготными, похвальными) грамотами, наказными памятками. «Всем и каждому» дозволялось искать руды и минералы повсеместно, «на чьей земле не получится». За добычу взимался «государев долг» - одна десятая от добычи. В России этот период по существу, действовали принципы горной регалии и горной свободы. **Вместе с тем, историю отечественного горного дела принято считать с даты подписания в 1700 г. Петром I Указа о создании Приказа Рудокопных дел.**

В 2000 г. отмечалось 300-летие российского горного дела. За этот трехсотлетний период сформировалась, развилась и погибла Российская Империя; возникло, сформировалось и подверглось принципиальной перестройке социалистическое общество и, наконец, начался период становления новых специфических российских государственных отношений. Исходя из этого была принята следующая периодизация истории развития горного права в России:

- горное право периода Российской Империи;
- горное право СССР и РСФСР (советский период);
- современный этап развития российского горного права.

В каждом из этих трех периодов можно выделить весьма характерные этапы, связанные, как правило, с действием того или иного законодательного акта в области горного права и характеризующиеся своими специфическими чертами. Так, начальный этап развития горного права в Российской Империи во времена Петра I и нескольких последующих десятилетий существенно отличался от этапа, последовавшего за Манифестом Императрицы Екатерины II, провозгласившим отказ от исключительной государственной собственности на недра и ее связь с правом собственности на землю. В советском периоде также можно выделить два самостоятельных этапа, связанных с принятием в 1927 г. Горного положения Союза ССР, разработанного применительно к принципам рыночной экономики, зарождение которой наметилось в 20-е годы, и последующий этап «беззакония», административного, планового регулирования отношений недропользования. В недропользовании этот этап продлился с начала 30-х до середины 70-х годов, т.е. почти полвека. Определенные изменения в характере правового регулирования отношений недропользования произошли в связи с принятием в 1975 г. «Основ законодательства Союза ССР и Союзных республик о недрах», когда была предпринята попытка ввести «законодательные» элементы в организационно-правовой механизм освоения ресурсов недр. Принятие этого закона явилось реакцией на начавшееся уже в 60-х годах, но пока еще очень робкое реформирование советской экономики в направлении к рынку, выразившееся, в частности, в признании и введении в практику хозяйственных отношений принципа материальной заинтересованности, понятия прибыли и др.

Современный период берет начало с 1992 г. - с принятия Закона РФ «О недрах». Его принятие явилось также реакцией на начавшуюся в стране перестройку экономической системы в направлении активизации рыночных отношений, укрепления правовой системы и углубления принципов федерализма в управлении народным хозяйством. Но даже этот относительно короткий период времени можно подразделить на два этапа: первый - характеризующийся чисто административными методами недропользования в соответствии с принципами Закона РФ «О недрах», и второй - характеризующийся сочетанием административного и гражданского правового режимов. Появление и постепенное возрастание роли последнего утвердилось в связи с принятием ФЗ «О соглашениях о разделе продукции».

Нетрудно заметить, что развитие горного права, выражающееся в появлении новых и отмирании старых институтов, в провозглашении новых принципов функционирования организационно-правового механизма недропользования, всегда отражало изменения, происходившие в экономике и управлении народного хозяйства России.

# Горное право в Российской Империи

Первым законодательным актом, юридически определившим создание в России горной промышленности, является Именной Указ Петра 1 от 24 августа 1700 г. «Об учреждении Приказа Рудокопных дел». С этой даты начинается трехсотлетняя история развития горного права в России. Первым законодательным актом, установившим правовые принципы регулирования горных отношений, сохранившиеся практически в неизменном виде и воспринятые современным законодательством о недрах, является Именной Указ Петра I «Об учреждении Берг-Коллегиума для ведения в этом дел о рудах и минералах», подписанный 10 декабря 1719 г. В дореволюционной юридической литературе по горному праву этот Указ получил название «Берг-привилегия 1719 г.». Указом учреждалась Берг-Коллегия. Берг-Коллегии поручалось руководить всеми горными делами, с тем чтобы они осуществлялись «наилучше и совершенно».

Именно этим Указом была провозглашена в России так называемая горная регалия, означающая установление исключительной государственной собственности на недра.

Таким образом, уже этот первый российский законодательный акт, регламентирующий отношения в процессе горного производства, сформулировал основные принципы горного права, действующие в настоящее время по существу в том же виде:

- государственная собственность на недра (горная регалия) и любая форма собственности на добытые природные ресурсы;
- отделение права собственности на землю и недра (принцип так называемой горной свободы);
- платность недропользования;
- требование рациональной разработки месторождений и охраны недр;
- свобода горного предпринимательства с ограничениями, касающимися лишь отдельных видов полезных ископаемых (золото, платина, селитра и т.п.).

В 1720 г. был издан указ, конкретизировавший порядок регистрации вновь открытых месторождений и объем проб, которые должны быть представлены в Берг-Коллегию для разрешения строительства рудника.

В 1739 г. императрица Анна Иоанновна издала указ, который получил название Берг-регламент . Он в определенной мере детализировал положения Указа Петра I.

Правительство постоянно искало пути повышения эффективности горнорудной промышленности. В 1733 г. была создана специальная комиссия для изучения вопроса о целесообразности передачи казенных горнорудных заводов в частные руки. В 1738 г. комиссия представила доклад, обосновывающий необходимость передачи заводов в частные руки, который был высочайше утвержден .

Начало царствования Елизаветы было ознаменовано стремлением к восстановлению петровских принципов. Одной из первых мер такого рода было восстановление Берг-коллегии с подчинением ее уже не Кабинету министров, а Сенату. Одним из мероприятий царствования Екатерины II было начало возврата горнорудной промышленности в ведение государства. Постепенно в результате политики национализации в руках государства оказалось две трети горно-металлургического производства.

Положения проекта Уложенной комиссии были отражены в Манифесте 28 июня 1782 г., которым было закреплено право собственности на землю и недра. Подобного расширения земельных собственных прав не знало законодательство и право ни одной из европейских стран (за исключением традиционного обычного права Англии).

Положение Манифеста в неизменной форме вошло в Устав Горный издания 1832 г. (ст. 262) и, несмотря на все расширяющиеся ограничения действия этого положения в последующий период, было повторено в изданиях 1842 и 1857 гг. и даже в последнем издании Устава Горного в 1893 г.



## ***Устав Горный Российской Империи***

Первой публикацией основ горного законодательства России следует считать издание в 1832 г. «Свода учреждений и уставов горного управления» в составе VII тома первого Свода законов Российской империи. Он был составлен на основе проекта Горного положения 1806 г., а также ряда указов, распоряжений и инструкций, изданных, в частности, в 1811, 1826, 1829 гг. По существу этот закон представлял собой первое официальное издание Устава Горного Российской Империи. Устав Горный представлял собой весьма фундаментальный документ, содержащий 1847 статей, изложенных на 413 страницах типографского текста.

Закон состоял из введения и трех книг. Во введении было дано понятие горного промысла, которое по существу сохранилось во всех последующих изданиях. Под горным промыслом понимался поиск, добыча, очистка, обработка полезных ископаемых, находящихся на поверхности или в недрах земли: 1) земель и камней; 2) металлов; 3) солей - поваренной и каменной, квасцов и др.; 4) горючих веществ.

Книга I *«Управление заводами горными области Уральского хребта».*

Книга II. *«Управление заводами горными областей вне Уральского хребта».*

Книга III. *«О проступках, взысканиях и наказаниях за нарушение горных законов».*

В 1842 г. в составе нового издания Свода законов Российской Империи в VII томе «*Уставы монетный, горный, о соли*» было опубликовано второе официальное издание Устава Горного. Были введены специальные разделы, содержащие нормы, регулирующие особенности освоения угольных и нефтяных месторождений, месторождений золотоносных песков, расширены разделы, посвященные проблемам хозяйственного управления, подготовки кадров специалистов в области горного производства, безопасности работ и др.

Устав Горный 1842 г. состоял из пяти книг.

Книга I «*Общие положения*» содержала общие положения о горных промыслах, Корпусе горных инженеров, системе подготовки горных специалистов, Главном управлении горными заводами и промыслами, горной страже.

Книга II (4 раздела и 15 глав) «*Об управлении горных промыслов и заводов области хребта Уральского*» содержала положения о правах, с казенным владением сопряженных; о правах и обязанностях, сопряженных с частным владением заводов на праве посессионном; о правах и обязанностях, сопряженных с частным владением заводов на полном праве собственности; о правах горных городов и селений по частным заводам; об учреждении горного Уральского местного управления; о порядке казенного хозяйственного управления; о содействии в порядке хозяйственного управления частных заводов; о порядке судебного управления на казенных заводах; о порядке судебного управления на частных заводах; об особенном порядке управления некоторых частей в области хребта Уральского.

Книга III (три раздела и 14 глав) *«Об управлении горными заводами и промыслами, вне горной Уральской области состоящими»* содержала постановления о заводах и промыслах Алтайского горного округа; о заводах и промыслах Нерчинских; о горных промыслах и заводах Сибирских, Замосковных, Олонецких и Архангельских, Южной России, Закавказских и Западных.

Книга IV (два раздела и 13 глав) содержала постановления о разработке золотоносных песков в области Уральской и вне ее лежащих.

Книга V (два раздела и 4 главы) *«О проступках, взысканиях и наказаниях за нарушение горных законов»* содержала положения о взысканиях и наказаниях за нарушение постановлений о горных заводах; о взысканиях и наказаниях за нарушение постановлений о драгоценных металлах и камнях.

Следует отметить, что до 1893 г. в России действовало два закона, регулирующих отношения недропользования: **Устав Горный**, регулирующий в основном освоение рудных, угольных и нефтяных месторождений, и **Устав о соли**, регулирующий освоение месторождений поваренной и каменной соли, квасцов и др.

В тот период соль играла весьма важную роль в жизни народа. Достаточно вспомнить «соляные бунты», которые периодически вспыхивали в России в XVI-XVII веках вследствие установления высоких цен и недостатков в снабжении населения солью.

Интенсивное развитие горного производства в России в середине прошлого века, сопровождавшееся серьезной модернизацией технических средств, технологий и организации работ, с одной стороны, а также изменением общественных отношений, особенно в связи с отменой крепостного права, с другой стороны, обусловили коренной пересмотр горного законодательства.

В 1866 г. комиссия по пересмотру Устава Горного опубликовала проект нового закона, который весьма существенно отличался от предыдущих изданий 1832, 1842 и 1857 гг. В окончательном виде в Своде законов Российской Империи, т.е. официально, он был опубликован лишь в 1893 г. Устав Горный 1893 г. состоял из введения (ст. 1-11), четырех книг и приложений.

## **Книга первая. Общий Устав Горный.**

### **Раздел I. Учреждения управления горного (9 глав, 191 статья).**

- Глава 1. *Общие положения.*
- Глава 2. *О власти и обязанностях министра государственных имуществ по горной части.*
- Глава 3. *О местном горном промысле.*
- Глава 4. *О местном заводском управлении.*
- Глава 5. *О местном соляном управлении.*
- Глава 6. *О присутствиях по горнозаводским делам.*
- Глава 7. *Об учебных заведениях горного ведомства и о коллегиях для производства испытаний в знании горного искусства.*

- Глава 8. *О некоторых особенностях службы горных инженеров.*
- Глава 9. *Об обязанностях полиции по надзору за благоустройством и порядком на горных промыслах и заводах.*

## **Раздел II. О частной горнопромышленности (9 глав, 625 статей).**

- Глава 1. *Общие правила о частной горнопромышленности.*
- Глава 2. *О частных горных промыслах в губерниях Царства Польского.*
- Глава 3. *О частной золотопромышленности и о частном платиновом промысле.*
- Глава 4. *О частном нефтяном промысле.*
- Глава 5. *О частном соляном промысле.*
- Глава 6. *О найме рабочих на частные горные заводы и промыслы.*
- Глава 7. *О порядке производства горнопромышленниками подземных работ.*
- Глава 8. *О частных складах взрывчатых веществ для нужд горнозаводской и соляной промышленности.*
- Глава 9. *О горной подати.*

## **Раздел III. О казенном горном промысле (3 главы, и 3 статей).**

- Глава 1. *Общие положения.*
- Глава 2. *Об Уральских казенных горных заводах.*
- Глава 3. *Об Олонецких горных заводах.*

**Раздел IV. О казенном снабжении солью (4 главы, 47 статей).**

- Глава 1. *Общие положения.*
- Глава 2. *О порядке производства соляных операций в Восточной Сибири и Приамурском крае.*
- Глава 3. *О продаже соляных запасов в долг при упразднении казенных соляных магазинов.*
- Глава 4. *О бесплатном отпуске соли из казны.*

**Книга вторая. О горном промысле в области Войска Донского.**

**Раздел I. Об управлении горным промыслом в области Войска Донского (5 глав, 34 статьи).**

- Глава 1. *Общие положения.*
- Глава 2. *Найм и увольнение должностных лиц Управления горной и соляной частями.*
- Глава 3. *Права, обязанности и ответственность должностных лиц Управления горной и соляной частями.*
- Глава 4. *О порядке рассмотрения дел по части технической.*
- Глава 5. *О порядке рассмотрения дел по части хозяйственной.*

**Раздел II. О производстве горного промысла (3 главы, 34 статьи).**

- Глава 1. *О производстве горного промысла в землях войсковых.*
- Глава 2. *О производстве горного промысла в землях станичных и частных.*
- Глава 3. *О добывании соли в Манычских озерах.*

**Книга третья. Положение о горных заводах и промыслах ведомства Министерства Императорского Двора.**

**Раздел I. О заводах и промыслах Алтайского горного округа (3 главы, 171 статья).**

- Глава 1. *Общие положения.*
- Глава 2. *Учреждения местного Управления Алтайского горного округа.*
- Глава 3. *О порядке управления.*

**Раздел II. О заводах и промыслах Нерчинских (3 главы, 30 статей).**

- Глава 1. *Общие положения.*
- Глава 2. *Учреждения местного управления.*
- Глава 3. *О порядке управления.*

**Раздел III. О Императорских Екатеринбургской и Петергофской гранильных фабриках (6 статей).**

**Книга четвертая. Правила о наказаниях и взысканиях за нарушения горных постановлений и о порядке производства дел по этим нарушениям.**

**Раздел I. О наказаниях и взысканиях за нарушения горных постановлений (13 статей).**

**Раздел II. О порядке производства дел по нарушениям горных постановлений (18 статей).**



**Приложения** (содержали механизмы реализации отдельных норм Устава Горного) в виде отдельных правил:

*Правила о выдаче пособий на воспитание детей по горному ведомству;*

*Правила: о янтарном промысле, разработке цветных камней на горнозаводских дачах на Урале, добыче золота из казенных откидных песков и черных шлихов, добыче торфа, добыче каменного угля на о. Сахалин;*

*Правила о порядке разрешения горнопромышленникам Царства Польского производить постройки в пределах пограничной полосы с Пруссией и Австрией;*

*Расписание местностей в Алтайском и Нерчинском округах, где разрешена или запрещена частная золотодобыча;*

*Правила о ссудах, выдаваемых из Иркутского, Енисейского и Томского отделений Государственного Банка под шлиховое золото;*

*Правила вознаграждения за сопровождение караванов с золотом из Иркутска, Томска и Екатеринбурга в С.-Петербург;*

Горный Устав, опубликованный в составе Свода Законов Российской империи в 1893 г., был последним официальным изданием. В последующие годы он неоднократно переиздавался (1905, 1911, 1912, 1914 гг.). В этих изданиях официальный текст был дополнен различными постановлениями, инструкциями и другими нормативными актами правительства по вопросам горного производства. Достаточно отметить, что этот том представлял собой «кирпич» объемом более 2000 страниц, из которых сам закон занимал не более 400 страниц.