

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ: СТАНОВЛЕНИЕ И СОВРЕМЕННАЯ ПРОБЛЕМАТИКА

### LEGAL REGULATION OF USE OF A SUBSOIL: FORMATION AND MODERN PROBLEMS

*O. Efimova*

*Summary.* The Article is devoted to need to improvement of the «Subsoil law», adopted more than 25 years ago. The extensiveness of a range of legal issues doesn't allow to regulate subsurface use within one legal branch. The paper examines the influence of state interest in the exploration and extraction of minerals on the creation of a regulatory framework at different stages of the historical development of the industry. Along with the arguments in favor of improving the legislation, the author cites the possible difficulties caused by this process.

*Keywords:* subsoil use, regulation, state, resources, act, mountain regalia, mountain freedom, principle of accession, pledge, mountain code.

*Ефимова Олеся Константиновна*

*Аспирант, Институт государства и права ТюмГУ  
aprvicon@yandex.ru*

*Аннотация.* Статья посвящена необходимости усовершенствования «Закона о недрах», принятого более 25 лет назад. Обширность спектра юридических вопросов не позволяет регулировать недропользование в рамках одной правовой отрасли. В работе рассматривается влияние государственного интереса к недропользованию на создание нормативно-правовой базы на разных этапах исторического развития отрасли. Наряду с аргументами в пользу доработки законодательства, автор приводит возможные сложности, вызванные данным процессом.

*Ключевые слова:* недропользование, регулирование, государство, ресурсы, акт, горная регалия, горная свобода, принцип акцессия, залог, горный кодекс.

**З**начимость правового регулирования отношений, связанных с использованием недр в существующих реалиях невозможно переоценить. Недра, извлекаемые из них ресурсы и продукты их переработки используются практически во всех сферах жизни общества. Предприятия добычи, в каком бы из субъектов Российской Федерации они не находились, зачастую, являются крупнейшими налогоплательщиками и работодателями, то есть катализаторами и гарантами развития региона.

Между тем споры, которые возникают с участием данных хозяйствующих субъектов, формируют целый блок правовых вопросов, ответы на которые, данные судебной практикой, либо диаметрально противоположны, либо обусловлены «обычаями делового оборота». При этом более чем за 25 лет с момента принятия «Закона о недрах» и его респондентов ничего принципиально не изменилось, а, следовательно, работа в данном направлении имеет перспективное значения для развития юридической науки и совершенствования законодательства. Именно значимость недр в экономическом смысле определяет методы правового регулирования, которые создаются государством по мере необходимости.

С учетом данной тенденции важно выделить систему правовых средств, применяемых при построении нормативной модели общественных отношений в сфере

недропользования, определяемую как метод правового регулирования, обусловленный в основном позицией подчинения — позицией власти, что визуализирует правовое регулирование недропользования как комплексную отрасль, состоящую из норм публичного права (административное право) и частного права (гражданское право).

На взгляд исследователя, обширность спектра юридических вопросов не позволяет регулировать недропользование в рамках одной правовой отрасли, которая, с прикладной точки зрения, существует и именуется как «горное право».

Единого мнения научного сообщества по вопросу права на существование и объема данной юридической отрасли, как и дисциплины — нет: «нефтяные» ВУЗы страны активно еще с Советских времен преподают данную самостоятельную дисциплину, «юридические» же, напротив, абсолютно ее не касаются, если не сказать отрицают.

Учитывая существующее положение вещей, научной работе по систематизации проблем регулирования недропользования должно предшествовать изучение становления правовых догм в данной сфере жизни общества, с точки зрения, изменения вектора интереса государства к ее контролю и развитию.

В данном контексте наиболее интересным представляется изменение государственной позиции по отношению к недрам как объекту собственности. Впервые законодательская мысль об упорядочении и контроле добычи полезных ископаемых возникла еще в XVI веке в условиях сформировавшегося частного интереса в поисковых работах и добыче соли, медной руды и железа, при Иване IV в 1584 году возникает государев Приказ каменных дел. При этом общее горное законодательство, регулирующее отношения между горнопромышленниками и государством еще отсутствовало — каждая частная сделка фиксировалась соответствующим указом. В этот период времени «подземные богатства» принадлежали собственнику земли (землевладельцу). Но, экономический рост промышленников (Строгановы, Демидовы, Баташевы, Мосоловы), развитие добычи золота и серебра, увеличение объемов производств, обнажило проблему в масштабах страны: разность стратегий ведения бизнеса не предусматривала возможности государственного планирования в этом секторе, как следствие, возник интерес правящей власти к «неиссякаемому» источнику пополнения казны.

Первый правовой акт отрасли был принят указом Петра I от 10 декабря 1719 г., который назывался «Берг-привилегия». Скажем так, «общие положения» данного документа декламировали: рудопромышленники и их прилежное устройство способствуют обогащению и процветанию земли, а также заселению пустых и безлюдных мест.

Впервые именно «Берг-привилегия» объявила богатства недр собственностью монарха, посредством ограничения права собственности на «добывающие предприятия» [1]. Берг-привилегия зачастую упоминается юристами — исследователями как нормативный акт, ограничивший право собственности на землю, установив приоритет добычи полезных ископаемых. Именно при Петре I появляются такие юридические парадигмы как горная регалия<sup>1</sup> и горная свобода<sup>2</sup> [2].

Далее, в восьмидесятых годах XVIII века Екатериной II, предпринимателям предоставляется ряд льгот в рудопромышленных промыслах в условиях упразднения горной свободы, провозглашенной при Петре I [3].

<sup>1</sup> Горная регалия — «принцип, в силу которого недра признаются собственностью казны (в старину недра, в силу регалии, признавались личной собственностью государя)».

<sup>2</sup> Горная свобода — «такой порядок вещей, при котором всякому предоставляется производить поиски и разведки руд на чужой земле, помимо согласия на то вотчинника, под условием предварительного о том заявления надлежащим властям». Из начала горной свободы, по мнению ученого, «естественно вытекает право первого открывателя на разработку месторождения, им открытого».

Исследователи полагают, что «существенное изменение правовой основы пользования недрами связано с попытками внедрения в России новой зарубежной экономической доктрины конца XVIII в. Такие попытки были предприняты императрицей Екатериной II. Особенностью проводимой реформы горного права является то, что она изменила не только отдельные правовые нормы, но и некоторые принципы развивающегося горного права» [4].

Данный этап становления нормативно-правового регулирования отношений связанных с использованием недр характеризуется отождествлением права собственности на недра с правом собственности на землю. Впоследствии, ученые — юристы, при описании данного временного периода использовали такое понятие как принцип акцессии — единства правовой судьбы поверхности и недр под ней. Предполагается, что именно в этот исторический период утрачен государственный интерес к недропользованию.

Что, в контексте упразднения «горной свободы», провозглашенной Петром I в Берг-Привилегии, значительно замедлило развитие не только правовых норм, но и горной отрасли в целом.

Основы Манифеста Екатерины II от 28 июня 1782 года были положены в первый системный нормативный акт отрасли, принятый при Александре I — Горное положение (проект), 13.07.1806 г., которое явило собой систему законов, регламентировавших взаимоотношения губернских правлений и горных ведомств России, права и обязанности управляющих казенными горными заводами, а также владельцев частных предприятий и членов горного надзора.

В 1832 году Горное положение вошло в Устав горный без особых правок [5, 6]. Но, теперь право на добычу полезных ископаемых в недрах казенных земель сопровождалось обязанностью поставки добытой руды на казенные заводы по установленным ценам, освобождение от которой могло быть сделано в исключительных случаях, когда близлежащие казенные горные заводы не нуждались в поставке руды.

Следующий этап усовершенствования нормативно-правовой базы начался с середины 50-х годов XIX века и продолжался до 1917 г. В этот исторический период правотворчество уходит от единообразного правового регулирования всех горных промыслов и создает различные условия поиска и добычи полезных ископаемых применительно к регионам империи; появляются нововведения в «налоговом праве» — горные подати для отдельных подотраслей горного дела заменены общим промысловым налогом; преимущественное право по-

купки полезных ископаемых государством распространяется только на золотодобывающую промышленность.

Дальнейшее изменение законодательства, обусловлено становлением полностью иного государственно-го строя. И здесь, мы видим основные постулаты нормотворчества дошедшие до наших дней.

Одним из первых изменился правовой статус земли и ее недр — «...все недра земли, руда, нефть, уголь, соль...» переходят в исключительное владение и пользование государства (статья 2 Крестьянского наказа о земле, приложенного к Декрету о земле 26 октября 1917 г.).

30 апреля 1920 г. В.И. Ленин подписал Декрет СНК РСФСР «О недрах земли», 7 июля 1923 г. ВЦИК принял «Положение о недрах земли и разработке их», а 9 ноября 1927 г. ЦИК и СНК СССР утвердили «Горное положение Союза ССР» — первый общесоюзный акт горной отрасли.

В Положении решались наиболее важные вопросы правового регулирования разработки месторождений полезных ископаемых. Поскольку этот документ был принят в самом начале социалистической индустриализации, в нем предусмотрена возможность использования при освоении минеральных ресурсов частного предпринимательства, но без перехода права собственности на недра. Надо отметить, что написанному не суждено было свершиться, государственный строй полностью искоренил частную собственность в данной отрасли и ее «присутствие» отмечается только в период НЭПа.

«Горное положение...» этого времени являло собой полноценный кодифицированный акт со следующими разделами: общие положения; об учреждениях, ведающих недрами; классификация месторождений полезных ископаемых; порядок приобретения права на производство горного промысла; об участках поверхности, необходимых для горного промысла; взаимоотношения между соседними горнопромышленниками; о горно-промысловом надзоре.

Теперь, недра Земли в пределах Союза ССР составляют государственную собственность и не могут быть предметом частной собственности.

Распоряжение недрами в отношении использования их для горного промысла, организация геологических исследований и промышленных разведок в целях выявления горных богатств страны, общее руководство и регулирование горной промышленности, надзор за правильностью производства горных работ, охрана недр и борьба со стихийными бедствиями на горных предприятиях сосредоточиваются (пункт 10 Положения) в ведении Высшего совета народного хозяйства Союза ССР.

Положение регламентировало также порядок приобретения права на производство горного промысла.

Поисковые работы, не сопряженные с нарушением целостности земного покрова, проводятся с разрешением заинтересованных государственных органов, а поиски с нарушением целостности земного покрова, сверх того, и с разрешения горных органов. Разрешительное свидетельство на поиски выдаются бессрочно с указанием района, где ведутся поиски. Порядок выдачи таких свидетельств, а также подробные правила производства поисковых работ, устанавливаются горными законами союзных республик. То есть, регламентируется разрешительный порядок проведения работ по разработке и освоению месторождений.

Выдача разрешительных свидетельств (аналог нынешних лицензий) на разведку производится (после удостоверения действительности и первенства открытия месторождения) горными органами Высших советов народного хозяйства союзных республик.

Появляется возможность переуступки полностью или частично третьим лицам прав по договорам о детальной разведке и разработке месторождений, с предварительного согласия государственного органа, предоставившего месторождение под детальную разведку или разработку.

Допускается залог права разработки третьему лицу на определенный в пределах срока договора период, для целей инвестирования средств в освоение недр, с соблюдением особых правил, устанавливаемых горными законами союзных республик.

Вводятся «обеспечительные платежи» — каждый горнопромышленник обязан одновременно с получением права на ведение горных работ внести в депозит государственного органа, предоставившего ему месторождение, залог в обеспечение покрытия землепользователем возможных убытков от производимых горных работ. Размер залога определяется органом, предоставившим месторождение.

Основным постулатом нормативной базы советского времени можно назвать тотальный контроль и надзор в данной сфере. Порядок правовой регламентации недропользования носил ярко выраженный публично-правовой характер.

С начала 90-х годов прошлого столетия Российское «горное право» вступило в новый этап своего развития, обусловленный разработкой и принятием новых законов и нормативных правовых актов, регулирующих горные отношения, как на уровне Федерации, так и на уровне

не субъектов Федерации. Данный правотворческий процесс происходил в период перехода от административно-командной системы управления народным хозяйством к рыночной экономике правового государства.

Политическая и экономическая обстановка в стране породили сугубо отраслевой нормативный акт — Закон Российской Федерации «О недрах», 1992 год.

Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. N2395-1 «О недрах», безусловно, соответствовал жизненным реалиям времени его принятия, давая волю законодательной и исполнительной власти корректировать в рамках данного закона «наполняемость бюджетов», оставляя недра в государственной собственности.

Интенсивность развития отрасли, сделала данный закон одним из самых «изменяемых» нормативных актов.

Говоря о сегодняшней ситуации, в данной статье предлагается осветить юридическую проблематику предприятий топливно-энергетического комплекса: что интересует юристов-исследователей в области недропользования сегодня, насколько расширился товарооборот, подлежащий юридическому осмыслению?

Сторонники совершенствования законодательной базы, систематизировали основные проблемы отрасли (правовые коллизии) в рамках следующих ключевых позиций [7]:

1. управление использованием и охраной недр;
2. разграничение права государственной собственности между Федерацией и субъектами Федерации;
3. правовой статус отдельных категорий полезных ископаемых;
4. правовой режим горного имущества;
5. создание и укрепление минерально-сырьевой базы страны и удовлетворение ее потребностей в минерально-сырьевых ресурсах;
6. приватизация и переход горных отношений к рыночной экономике;
7. интеграция российских горнодобывающих отраслей в мировую систему горнопромышленных отношений, развитие минерально-сырьевого экспорта в условиях глобализации природоресурсных отношений;
8. обеспечение устойчивого развития недропользования на основе принципов международных конвенций;
9. развитие рационального, полного, комплексного и энергосберегающего и ресурсосберегающего горного производства.

Юристы-исследователи, задумываясь о необходимости совершенствования российской законодательной

базы недропользования, достаточно часто выступает за кардинальные изменения в российском горном праве, за совершенствование горного законодательства, которое должно вылиться в абсолютно новый нормативный акт — Горный кодекс РФ [8], содержащий полный свод норм, необходимых для осуществления всех процессов эффективного недропользования в России. Но, у этого пути совершенствования достаточно и противников, поэтому важно понимать, что проблематика обусловлена множественностью законодательных пробелов, к примеру, появление в обороте «новых» объектов прав, таких как геологическая информация и т.д.

Достаточно распространено вовлечение в оборот «запасов», которые выступают объектом залога по договорам об открытии финансирования (кредитования), к примеру, спор ПАО «ВТБ» против Федора Хорошилова [9], где бизнесмен, будучи главой нефтяной компании ОАО «Технефтьинвест», отдал в залог банку «переоцененные» запасы недр Пальниковского месторождения нефти. При этом, насколько осязаемы «запасы» в юридическом смысле однозначно ответить, пользуясь существующим юридическим инструментарием затруднительно.

Еще одним объектом оборота, но уже в государственном масштабе является геологическая информация и объекты недвижимости, созданные для ее получения — разведочные и поисковые скважины. В данном ключе суть проблемы заключается в том, что, зачастую, выполнив свой функционал — «отдав информацию», посредством извлечения из скважины керна, последняя больше не представляет коммерческой ценности и ликвидируется или консервируется, при этом являясь объектом недвижимого имущества, что влечет за собой налогообложение. Соответственно, на практике возник «искусственный» юридический инструментарий, упраздняющий ряд последствий строительства объекта недвижимого имущества, хотя логично было бы создать отдельную юридическую категорию сооружений, права на которые не подлежали бы государственной регистрации.

Если ранее, объектом права выступала только земля и ее недра, в тех или иных интерпретациях (вместе или по отдельности), то в нынешних условиях развития промышленности все значительно сложнее. Появление «новых» объектов права — ресурсы (или запасы) недр; недвижимое имущество, созданное и используемое при недропользовании; информация, получаемая в процессе изучения и использования ресурсов недр; горное предприятие (в целом); современных способов разработки, в том числе с «непредсказуемыми» последствиями для окружающей среды с учетом глубины залегания нефти (пластов) в земной коре и последствий образования пупот, к примеру, гидроразрыв пласта, требует более детального и скрупулезного юридического регулирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об учреждении Берг-Коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах. Именной Указ Петра I. 1719 // ПСЗ. Т.V. 1713–1719, № 3464, СПб., 1830.
2. Яновский А. Е. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России // СПб.: Тип. М-ва фин. (В. Киршбаума), 1900. С. 8 — репринтная копия.
3. Манифест Екатерины II «О разных дарованных народу милостях» от 28 июня 1787 г. // Режим доступа: [http://нэб.рф/catalog/000200\\_000018\\_RU\\_NLR\\_DIGIT\\_72576](http://нэб.рф/catalog/000200_000018_RU_NLR_DIGIT_72576) (дата обращения: 18.10.2018).
4. Юшкарев И. Ю. Формирование горного права в российском государстве в конце XIX — начале XX века // журнал «Нефть, Газ и Право», 2006, № 3. С. 55–59.
5. Бердников В. Ф. Боткинский завод в начале XIX столетия. Исторический очерк // Памятная книжка Вятской губернии и календарь на 1911 год. Вятка, 1910. С. 7–41.
6. Митинский А. Н. Посессионное право. СПб.: Тип. П. П. Сойкина, 1911; 136 с.
7. Клюкин Б. Д. Законодательная база горного права РФ: современные проблемы и пути совершенствования // бизнес-издание «Сейчас.ру». Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/comm/4549> (дата обращения: 22.10.2018).
8. Замысел Горного Кодекса России // портал «Мирознание» 19.11.2007. Режим доступа: <http://www.razovskiy.com/node/57> (дата обращения: 20.10.2018).
9. Манжиевский С. Хорошиловские миллионы // журнал «Объектив», 2013. Режим доступа: <https://studfiles.net/preview/1639873/page:6/> (дата обращения: 20.10.2018).

© Ефимова Олеся Константиновна ( [aprivicon@yandex.ru](mailto:aprivicon@yandex.ru) ).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Тюменский государственный университет