

## Лекция 1

### Недропользование и право в истории

Недра в общем бытовом понимании этого слова это то, что находится под землей или просто подземелье. Более точно это объем пространства нашей планеты, который находится ниже дневной поверхности. Но с юридической точки зрения некорректно ни то ни другое определение, потому что земля это понятие растяжимое, а дневная поверхность это просто геометрическая абстракция. В юриспруденции, как и в точных науках, важна строгость формулировок или понятий, дабы избежать неоднозначности толкования. Помните про отсутствие запятой в исторической байке про курьезный приговор: «казнить нельзя помиловать». Недра в РФ в настоящее время являются собственностью государства, и поэтому добыча полезных ископаемых находится исключительно под контролем государства.

В первом варианте Закона о недра РФ формулировка понятия «недра» была иной, чем сейчас и оказалась неудачной, потому что позволила, например янтарь в Калининградской области в начале девяностых добывать кому не лень, потом чиновники спохватились и быстро внесли поправку. Первоначально недрами назвали всё, что находилось ниже почвенного слоя. На балтийском побережье никакой почвы нет, сверху песок с янтарем и, следовательно, по определению это вовсе и не недра. Позже это звучит уже следующим образом: «Недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения». Как видите, «почв» здесь уже не упоминается и это с юридической точки зрения меняет многое.

С геологической точки зрения недра это вся литосфера, мантия и ядро. С точки зрения государства недра это минерально-сырьевые ресурсы и совсем не все равно, кто и как будет распоряжаться ресурсами, особенно в стране, которая в основном и живет за счет их распродажи. Почти все наши олигархи бывшие и настоящие это недропользователи. Прибыль гарантирована, потому что горнодобывающая инфраструктура была создана ранее, когда именовалась общенародной, налоговая ставка на доходы от горного бизнеса самые низкие в мире, так что расходы минимальные, а спрос на сырье меньше или больше, но всегда будет. Спросите как же так, недра являются собственностью государства, а причем же здесь олигархи. Земля у нас после 1917года, наоборот, номинально была собственностью тех, кто ее возделывал, а вот урожай с нее переходил в собственность государства. Теперь у нас с недрами всё вроде наоборот: недра в собственности государства, а то, что из них выбрано, это уже в собственности недропользователя. Вопрос лишь в том, а «из каких будет» этот недропользователь и как соотносится его собственная доля прибыли с налогом, который он платит собственнику недр? По самым общим представлениям это соотношение далеко не в пользу последнего, если под государством понимать социум (народ), а не класс управленцев.

В истории человечества государство в разных формах существовало всегда, и это всегда была система управления меньшинства большинством, разница лишь в том, что большинство всегда именовалось народом, а меньшинство по-разному, то жрецами, то аристократами, то буржуями, то диктатурой пролетариата. Распоряжаться землей или недрами это также было привилегией правящего класса. Но реализовать эту привилегию можно было по разному: 1) копать свою землю самому и все что, найдешь это твое; 2) заставить копать других и отобрать у них все, что они найдут; 3) заставить копать других и отобрать, но не все под чистую; 4) заставить копать других и разделить на всех поровну.

Как думаете, какой вариант более справедлив, и какой осуществляется в настоящее время у нас в стране?

Наше государство с федеральным устройством, а это означает, что все правовые вопросы регулируются на двух уровнях – федеральном и субъектном. В этом и заключается так называемое «правило двух ключей». Основным законом для регулирования правовых отношений в сфере недропользования является федеральный закон РФ «Закон о Недрах, но при этом он дополняется и другими, например земельным и водным кодексами, законом об охране окружающей среды. Для чего это нужно. Дело в том, что основным природным богатством, которым тысячелетиями пользовались люди, была земля. Под этим понятием подразумевалось в первую очередь не просто почва, а дневная поверхность как жизненное пространство для людей вместе с биоресурсами. Это вовсе не означает, что человек не использовал при этом минеральные ресурсы, заключенные в месторождениях полезных ископаемых, конечно, использовал, но главным образом это были поверхностные месторождения. Поэтому понятия «земля» и «недра» в правовом понимании не сильно разделялись. Однако, по мере развития промышленности, особенно в государствах с авторитарным управлением, необходимость разделения этих понятий становилась всё более актуальной.

Земля как почва всегда была кормилицей, а минеральные ресурсы в ранние периоды истории человечества не имели такого веса, потому что разрабатывались лишь приповерхностные месторождения. Поэтому в правовом отношении не было разграничений в понимании земли и недр – кто владел землей, тот не задумывался о праве собственности на недра, которые априори были собственностью владельца земель. Однако, с зарождением товарно-денежных отношений и затем свободного рыночного предпринимательства в некоторых странах Европы возникла необходимость разграничивать эти два понятия с точки зрения права собственности. При этом возникло два принципиально разных подхода: 1) кто владеет землей, тот владеет и недрами и 2) раздельного права владения землей и недрами.

При втором подходе собственником недр, как правило, оказывалось государство, представляющее интересы правящего класса или монарха с его приближенными. Людовик XIV, например, говорил, что государство это Я, но на самом деле это он преувеличивал, и помимо него были собственники, а он среди них был даже и не самый богатый. Поэтому требовалось законодательство, которое разграничивало права собственников, в том числе и в вопросах владения недрами. История правового регулирования горного дела в Европе насчитывает уже несколько столетий. Впервые горное право чётко обозначилось в Чехии еще в XIII веке при короле Вацлаве II (в 1300 г. «*lus regale montarum*»). В 1550 г. был принят Чешский горный устав, своего рода аналог закона о недрах.

Уже первые такие акты регулировали широкий спектр правоотношений. Так, целью «*lus regale montarum*» было решение основных, связанных с горным делом административных вопросов, а также отношений по труду и безопасности.

В разных странах Европы законодатели в разное время всё же по-разному систематизировали нормы права в горном деле. Такие нормы выглядели или как самостоятельно в рамках горной отрасли или в рамках общего права. Например, в англосаксонской системе общего права, игравшего роль конституции (the common law) не проводилось различий между земельным правом и правом на эксплуатацию недр, лишь за исключением участков, где добывали золото и серебро, отнесенных к собственности монарха. В истории Франции отношение к недрам часто менялось в зависимости от изменений в обществе. По настоящему правовые вопросы в области недропользования там были разработаны только при Наполеоне.

Менялась юридическая конструкция и в российском праве. Отечественное горное законодательство оформилось лишь при Петре 1. В известном акте так называемые «Берг-привилегии» (берг – гора с немецкого) с 1719 г. устанавливало право свободного горного промысла на землях как

казенных (государственных), так и частных. Однако, добыча минералов и на землях частных собственников определялась всё равно 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. Специальное правовое регулирование горного дела предопределило и специальный институт государственного управления горнорудной промышленностью в эпоху Петра 1. Если всей промышленностью управляла Мануфактур-коллегия, то горнорудной и металлургической «Берг-коллегия».

Такие реформы способствовали резкому росту горнорудного производства в России.

Принцип относительно свободного пользования недрами в царствование Екатерины Второй, которая в большей степени опиралась на дворянство, уступил место другому — на исключительное право собственности владельца земли на «самое ея недра и на все сокровенные минералы и металлы, из него происходящие», как это выражено в манифесте от 1782 г., в котором слабо просматривается петровская идея «свободной, «в пользу государства и вне частной воли землевладельцев» горной промышленности». С тех пор в истории горного законодательства в России проявляется соревнование указанных двух начал, но все же всегда просматривались в законодательстве мотивы борьбы с монополией и стремление к хозяйскому отношению к подземным богатствам.

В социалистический период хозяйствования (1927 г.) было принято Горное положение Союза ССР, 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.

Последним требовалось получить специальное разрешение, подтверждающее, что они допущены к деятельности на территории СССР.

Размер платы за право разработки месторождения определялся соглашением сторон или на публичных торгах.

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.