УДК 553+346

Н.В.СИГИТОВА, *канд. юрид. наук, докторант, ilang7@mail.ru*
Санкт-Петербургский государственный горный институт (*технический университет*)

N.V.SIGITOVA, *PhD in the field of legal sc., ilang7@mail.ru*
Saint Petersburg State Mining Institute (*Technical University*)

ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТРУМЕНТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ

В данной статье рассмотрен генезис отношений в системе недропользования в России, особенности функционирования данного института на различных исторических этапах. Сделаны выводы о необходимости совершенствования недропользования в РФ, что позволяет создать комплексный государственный механизм регулирования и координации отношений в данной сфере, с учетом разнонаправленных интересов субъектов хозяйствования.

Ключевые слова: недропользование, государственный механизм регулирования, геологические и горнодобывающие предприятия, минерально-сырьевая база, формы собственности.

FORMING AND DEVELOPMENT OF THE REGULATION RELATIONSHIPS INSTRUMENTS IN THE SPHERE OF BOWELS USE IN RUSSIA

The genesis of relationships in the sphere of bowels using in Russia especially the functioning of outlined institution on different historical stages is considered in the article. The necessity of bowels using perfection in Russia which gives the opportunity to create the complex state mechanism of regulation and coordination of the relationships in this sphere in the accordance with multy-directed interests of the subject ruling is concluded.

Key words: Bowels using, state mechanism of regulation, geological and mountain-developed enterprises, mineral-raw basis, forms of property.

Размышляя над современными проблемами России, можно сделать вывод, что все они имеют корни, уходящие в века, и что у многих из них есть свои аналоги в прошлом. Преемственность и повторяемость событий в российской истории наводит на мысль о проявлении в различных исторических периодах одних и тех же тенденций.

Особая роль государства и его институтов является главенствующим историческим фактором в регулировании социальных отношений, в том числе и отношений недропользования, являющихся одними из древнейших областей деятельности человека и определяющих уровень его технической цивилизованности.

История правового развития института недропользования в России исчисляется столетиями. Основная юридическая конструкция была заложена еще в Горном уставе России – основном юридическом акте, начиная с эпохи Петра I. По смыслу Горного устава, собственник участка земли, не разрабатывающий на своем участке минералы, был не вправе препятствовать другим разрабатывать минералы на пустующем земельном участке. Более того, по

Указу Петра 1 от 10 декабря 1719 г., добыча минералов на землях частных собственников определялась как привилегия государства, а собственник либо пользовался преимущественным правом на разработку минералов, либо получал 1/33 часть прибыли от такой разработки минералов на его участке. Таким образом, Петр 1 уничтожил монополию земельных собственников на недра и установил принципы горной регалии и горной свободы.

В июле 1806 г. в России было утверждено горное положение – система законов, регламентирующих взаимоотношения губернских правлений и горных ведомств России, права и обязанности управляющих казенными горными заводами, а также владельцев частных предприятий и членов горного надзора.

В середине 50-х годов XIX века в России был разработан Горный устав – свод правил, регламентировавший создание и деятельность горных заводов, а также организацию и управление ими.

Следует отметить, что Горный устав 1857 г. просуществовал всего лишь 30лет. Вскоре стали выходить новые законоположения, которые, постепенно накапливаясь, требовали пересмотра горного законодательства, так уже в 1864 г. вышло Положение о горном промысле в области Войска Донского; в 1870 – Устав о частной золотопромышленности; в 1872 г. – правила о нефтяном промысле; в 1880 г. вышел закон о порядке производства горнопромышленниками подземных работ; в 1892 – закон о рабочих на частных горных заводах и промыслах и другие постановления. Но, пожалуй, в большей степени необходимость совершенствования нормативной базы вызвали реформы, произошедшие в России в середине XIX века – крестьянская (1861 г.) и контрольная (1863 г.), упразднившие немало статей Горного устава. В 1893 г. кодификационный отдел при Государственном Совете издал Устав Горный (Свод Законов, Т. VII) [1]. С таким законом российская горная промышленность вступила в XX век.

Как видно из перечисленных актов, законодательное регулирование затрагивало широкий спектр общественных отношений, связанных с добычей и переработкой минерального сырья, причем регулирование это осуществляется достаточно детально, с учетом местных условий, складывающихся на всей территории Российской Империи.

Социальная революция 1917 г. разрушила те основы, на которых строилась российская система управления отношениями недропользования, в корне переориентировав направление развития данного института в XX веке.

Первым законом большевиков о недрах был Декрет ВЦИК Советов и рабочих, солдатских и крестьянских депутатов от 27 января 1918 г. «О социализации земли» [2], где не четко, но был обозначен примат государственной собственности на землю и недра. Из политических соображений указывать, что все недра принадлежат государству, было не выгодно. В то же время пятая статья ставит все на свои места: объекты недр разделялись на категории уездного (районного, местного), губернского (областного, регионального) и федерального значения. Любопытно, что эта правовая норма почти дословно повторилась в законе о недрах Российской Федерации 1995 г.

На основании этого Декрета 30 апреля 1920 г. В.И.Ленин подписал Декрет СНК «О недрах земли», согласно которого было необходимо считать утратившими силу все прежние узаконения о недрах. Таким образом, горное «междувластие» у истоков советской власти продолжалось чуть более двух лет.

Изучение Декрета показало, что точного регламента пользования недрами установлено не было, основные правовые нормы лишь намечались и любые решения в этой области принимались ВСНХ с представления Горного совета.

Первым по-настоящему серьезным законодательным актом советской власти стало «Положение о недрах земли и их разработке», принятое ВЦИК 7 июля 1923 г. в отмену Декрета о недрах 1920 г. Оно содержит уже 34 статьи, суть которых заключается в следующем. Производство «геологических промысловых работ» (т.е. поисков, разведки, разработок) предоставляется всем гражданам и юридическим лицам СССР, иностранцам и

иностранным юридическим лицам – не иначе как с разрешения Совнаркома в каждом отдельном случае.

Сравнивая первые большевистские законы о недрах с законодательством Российской Империи, следует отметить полное отсутствие преемственности. Это не вызывает удивления. Замысел новой советской власти был направлен на тотальные разрушения старой нормативной базы, в тоже время стало очевидно, что предыдущие акты содержали в себе немало верных положений, особенно в части практической выполняемости.

Логическим стержнем анализируемых законоположений о недрах были конкурентность и плата за недра. Теоретически задумано было верно. Другое дело, что политические оговорки сводили эту норму на нет.

В ноябре 1927 г. ЦИК и СНК СССР утвердили «Горное положение Союза ССР», в котором были определены основное назначение горного надзора и задачи соответствующих органов по охране недр.

Таким образом, первое советское Горное положение провозглашало принципы, хорошо знакомые по Горному Уставу России, а именно: собственником недр является государство (горная регалия); право заниматься горным промыслом признается за всеми гражданами и юридическими лицами и даже при определенных условиях иностранцами (очень напоминает горную свободу); монополия государства на добычу урановых и радиосодержащих руд (регальное право на отдельные полезные ископаемые).

В период после выхода Горного положения СССР и Горных кодексов союзных республик, законодательное регулирование, осуществлялось на самом высоком уровне, например, в Конституцию СССР 1936 г. были включены положения, касающиеся деятельности государства по регулированию использования природных ресурсов. Так ст.6 закрепила государственную собственность на землю, ее недра, воды и леса, а ст.14 относила к ведению СССР в лице его высших органов государственной власти и управления установление основных начал землепользования, а также пользования недрами, лесами и водами. Соответствующим образом регулировались эти вопросы в конституциях союзных и автономных республик.

В 60-е годы руководство страны стало осознавать угрозу экологических последствий, вызванных крупномасштабным техногенным воздействием на окружающую природную среду промышленным потенциалом страны. В это время издается ряд указов и постановлений, направленных на улучшение экологической обстановки и рациональное использование природных ресурсов. Среди других эти постановления затрагивали и горнодобывающую промышленность России. Но документом, определившим функционирование и развитие горнодобывающей промышленности на два десятилетия вперед явились «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» [4], утвержденные Президиумом Верховного Совета СССР 9 июля 1975 году. Позже, в 1979 г., после принятия Конституции СССР (1977 г,) Указом Президиума Верховного Совета СССР в Основы законодательства о недрах были внесены изменения и дополнения. Эти документы и служили законодательной основой регулирования общественных отношений, связанных с использованием недр, и предусматривали следующий порядок предоставления недр в пользование для различных целей: выявления и оценки месторождений полезных ископаемых и использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, предприятия организации и учреждения вправе приступать к проведению геологических работ только после их регистрации в органах системы Министерства геологии СССР.

В «Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» прямо говорится о бесплатности пользования недрами. Геологические и горнодобывающие предприятия функционируют по государственным планам, открывают, разведают и разрабатывают месторождения в соответствии со своими утвержденными производственными программами. И только налог с оборота напоминает о том, что в косвенной

форме какие-то платежи за добытое сырье существуют – по существу, вопреки закону.

Несмотря на трудности развития бывшего СССР в условиях централизованной экономики, осуществлялось форсированное укрепление минерально-сырьевой базы, в ряде случаев опережающее мировые темпы, а разведка и промышленное освоение многих эффективных месторождений способствовали укреплению экономического могущества страны. Взаимно дополняя друг друга, союзные республики образовали государство, обеспеченное всеми видами минерального сырья, необходимыми для экономического развития и поддержания на должном уровне его обороноспособности.

Распад СССР на ряд суверенных государств привел к обострению положения дел в минерально-сырьевом комплексе, нарушил устойчивость сырьевой базы в некогда едином экономическом пространстве. Теперь ни одно из государств, в том числе Россия, не располагало всеми необходимыми для нормального функционирования и экономического развития видами минерального сырья за счет собственных источников. Очевидно, при этом, что на мировом рынке минерального сырья возможна принципиально новая система.

В 1992 г. был принят закон «О недрах» Российской Федерации [5]. Главными субъектами Закона о недрах являются собственники недр (граждане, государства), недропользователи, органы, распоряжающиеся недрами, и в их составе – органы, предоставляющие право пользования недрами.

Снова после долгого перерыва вводится в действие «применение открытых систем выбора претендентов на пользование недрами (конкурсы, торги, аукционы и др.), обеспечивающих наиболее эффективное и рациональное использование недр» (ст. 10). Однако декларируемая «открытая система» в этом законе еще никак не наполнена действительно конкурсным содержанием по важнейшим положениям.

Принятый 3 марта 1995 г. закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах»« [6] несомненно является шагом вперед по пути к рыночной экономике по сравнению с законом 1992 г. Однако и он содержит целый ряд недостатков. Общим для него и Основ законодательства Союза ССР и союзных республик является сохранение государственной собственности на недра. Новыми статьями Закона стали положения, посвященные становлению государственной системы лицензирования, т.е. единого порядка предоставления лицензий на право пользования недрами, и платность пользования недрами. В соответствии со статьей 16 Закона организационное обеспечение этой системы возложено на Государственный орган управления – Государственный фонд недр и его территориальные подразделения. Новой правовой нормой является включение в число пользователей недр субъектов предпринимательской деятельности независимо от форм собственности.

В тоже время следует отметить, что работа по устранению недостатков в сфере недропользования далека от своего логического завершения. Разрешение данного вопроса – это стратегически важный шаг в формировании эффективной системы недропользования в России, что позволит создать более четкий механизм участия государства в правовом регулировании отношений в данной сфере, с учетом необходимости достижения оптимального баланса в использовании средств рыночной саморегуляции и государственного регулирования, развития и укрепления контрольно-надзорные функции государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Горное право: Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы / Сост.: А.Штоф. СПб: Тип. М.М.Стасюлевича, 1896.

2. Декрет ВЦИК от 19.02.1918 «О социализации земли» // Газета «Рабочего и крестьянского правительства». 1918. № 27.

3. Декрет СНК РСФСР от 30.04.1920 «О недрах земли» // СУ РСФСР. 1920. № 36. Ст. 171.

4. Закон СССР от 09.07.1975 г. «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» // Ведомости ВС СССР. 1975. № 29. Ст. 435.

5. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 26.07.2010) «О недрах» // Российская газета. 1995. № 52.

6. Федеральный закон от 03.03.1995 № 27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» (принят ГД ФС РФ 08.02.1995) // Российская газета. 1995. № 52.

REFERENCES

1. Mountain Law: Comparative understanding of mountain laws, acting in Russia and in the main mountain industry states of the West Europe / auth. A. Shtof. Saint Petersburg: Typed M.M. Statyulevich, 1896.

2. Decree of all-Russian central Execution Committee 19.02.1918 «About land socialization» //Newspaper the «Workers and peasants government». 1918. № 27.

3. Decree of the Council of People Commissars of Russian Federation 30.04.1920 «About bowels of the earth» // Committee of Law embodiment of Russian Federation. 1920. № 36. Art. 171.

4. USSR Law 09.07.1975 г. « About foundation of the Basis of laws of the USSR and union republics about bowels» // The Vedomosty HC USSR. 1975. № 29. P. 435.

5. RF Law 21.02.1992 № 2395-1 (reduction 26.07.2010) «About bowels» // The Rossiyskaya gazeta. 1995. № 52.

6. Federal Law 03.03.1995 № 27-FL «About changes and adds to the Russian Federation Law « About bowels» (adopted State Duma Federal Council of RF 08.02.1995) // The Rossiyskaya gazeta. 1995. № 52.