

Право собственности на недра: мировой опыт и российский путь

В.Н. Кокин, к.ю.н, действительный член Международной академии минеральных ресурсов, преподаватель Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, представитель компании «Норск Гидро» по связям с правительством и промышленностью

Введение

Необходимость решения вопроса о праве собственности на недра возникает из-за громадной ценности заключенных в них полезных ископаемых. В течение всей истории человечества природные ресурсы, в том числе и полезные ископаемые недра, были основой процветания народов, а затем и государств, стали предметом торговли, стимулировали развитие мореплавания и привели к многочисленным войнам и конфликтам. Можно сказать, что освоение человеком природных ресурсов наряду с другими причинами привело к трансформации племенных отношений в общественные и к образованию государства, которое было призвано защищать, а порой и завоевывать богатства, созданные природой. С появлением права данная сфера общественных отношений стала регулироваться юридическими нормами, среди которых ключевое место отводится институту права собственности на недра и содержащиеся в них полезные ископаемые.

Мировая практика законодательства о недропользовании исторически выработала следующие основные подходы к вопросу права собственности на недра¹:

- *Принцип акцессии* (от лат. accessio — принадлежность), согласно которому недра принадлежат собственнику поверхности земли и он распоряжается ими по своему усмотрению.
- *Доменная (или доманиальная) система* (от англ. domain system), согласно которой недра принадлежат верховной государственной власти, распоряжающейся недрами как частный собственник.
- *Принцип горной регалии*, согласно которому недра принадлежат верховной государствен-

ной власти, уступающей свои права пользования ими частным лицам за определенное вознаграждение.

- *Принцип горной свободы*, согласно которому недра никому не принадлежат и каждый может добывать из них полезные ископаемые.

Первоначально, в древние времена, к вопросу о праве собственности на недра существовало два принципиальных подхода. Согласно первому из них, выдвинутому римским правом, а позднее воспринятому английским правом, недра и содержащиеся в них полезные ископаемые принадлежат собственнику участка земли (т. е. принцип акцессии). Согласно второму подходу (доменная система) собственником недр является верховная власть, права собственности на землю и на недра разделены. Позднее доменный принцип трансформируется в принципы горной регалии и горной свободы. Принцип же акцессии существует и в настоящее время.

Развитие законодательства о праве собственности на недра в континентальной Европе

В континентальной Европе с начала развития недропользования применялись все указанные различные подходы, но с конца XIV века победил принцип горной регалии, по которому право собственности на недра и содержащиеся в них полезные ископаемые принадлежало верховной власти в лице государя, а он уступал право пользования недрами за вознаграждение. Например, в Германии государи устанавливали налог на добычу полезных ископаемых, главным образом натурой, и объявляли этот промысел свободным. Данный принцип здесь назывался горной свободой. Поиски ископаемых могли вестись везде и свободно,

¹ *Абамелек-Лазарев.* Вопрос о недрах и развитие горной промышленности в XIX веке. Спб., 1902. С. 109.

нашедший месторождение получал необходимую площадь для его освоения на неопределенное время, но на определенных условиях.

В ходе развития горного законодательства понятия принципов горной регалии и горной свободы практически слились, так как государства, как правило, отказывались от своих прав на недра в пользу первооткрывателя месторождений.

Во Франции до начала XIX века применялась система горной свободы, но вмешательство государства в хозяйственную деятельность недропользователей стало чрезмерным. Заботясь о получении наибольших доходов от горной промышленности, оно стало устанавливать обязательные расценки на оплату труда и на производимую продукцию, в государственных органах процветали волокита и бюрократизм. В 1810 году был принят закон, установивший особый вид горной свободы — концессионную систему, которая ввела более прогрессивные отношения между государством, землевладельцем и недропользователями.

Закон определил три вида недропользования при добыче полезных ископаемых и регламентировал порядок их осуществления. Виды недропользования напрямую зависели от типа извлекаемых полезных ископаемых и именовались в зависимости от разновидностей предприятий-недропользователей: рудники, копи и каменоломни.

Рудники — в них велась добыча всех металлических руд (но железо только из жильных и пластовых месторождений), каменного угля, серы, сернокислых солей металлов, квасцов, горных смол, а с 1840 г. — еще и добыча каменных солей и освоение соляных источников. Рудники можно было строить только после получения государственной концессии, решение о выдаче которой принимал Государственный Совет, причем преимущественного права на концессию не имели ни первооткрыватель месторождения, ни владелец земельного участка, на котором оно было расположено.

Копи применялись при разработке железных руд из месторождений осадочного типа, колчеданистых земель, из которых можно было получить сернокислое железо, торфа и квасцовых земель. Право на освоение таких месторождений принадлежало владельцам земельных участков, на которых они были расположены. Но в некоторых случаях правительство имело право предоставлять их другим лицам, однако принятым в 1866 г. законом такая возможность

была отменена, и на разработку месторождений землевладельцам не требовалось получать разрешения, если добыча полезных ископаемых велась открытым способом (т.е. не требовалось проведения подземных работ).

Каменоломни использовались при добыче строительного камня, песка, глины, известняка, мела, гипса, гранита, мрамора, сланцев и т.д. Собственник земельного участка имел право устраивать каменоломни без получения предварительного разрешения.

Аналогичные концессионные системы позднее были приняты в Турции, Греции, Голландии, Бельгии и Люксембурге.

Более четко правовой режим недр от правового режима поверхности земли стали разделяться в законодательстве германских государств. Так, в Австрии законом 1854 г. горные предприятия были освобождены от горной регалии, то есть недра перестали быть собственностью государства, которое оставило за собой лишь право технического контроля с целью обеспечения безопасности недропользования. Но геологоразведка могла проводиться только с разрешения властей. За государством, кроме того, было оставлено исключительное право на добычу соли. Вознаграждение землевладельцу за пользование недрами на его участке не полагалось.

Законом 1865 г. в Пруссии из распоряжения землевладельцев изымались месторождения золота, серебра, железа, меди, свинца, ртути, цинка, олова, никеля, кобальта, марганца, сурьмы, серы, мышьяка, угля, соли и некоторых других полезных ископаемых. Разрешение на геологоразведку не требовалось. Вознаграждение землевладельцу за пользование недрами на его участке также не полагалось. В Швеции горная свобода введена законом 1884 г.

Кстати, в Пруссии впервые появился особый вид собственности на недра. Здесь законом 1869 г. землевладельцам нескольких смежных участков разрешалось объединяться для совместной разработки недр данных участков. При этом собственность каждого из них на свои недра трансформировалась в новый вид собственности — так называемую консолидацию². Поверхность же земельных участков оставалась в единоличной собственности. Для консолидации недр владельцы участков заключали договор в административном или судебном порядке. После выработки месторождения совместная собственность на недра по заявлению участников прекращалась и участки недр пере-

² В современной литературе используется термин «юнитизация» от англ. «unitization», хотя вполне возможно использовать русское слово «объединение».

ходили в собственность их первоначальных владельцев. Позднее право объединения отдельных участков недр специально для разработки нефтяных месторождений появилось в Австрии на основании закона 1884 г. Российскими законами консолидация была разрешена в конце XIX — начале XX века для Царства Польского³.

Обобщая, можно еще раз подчеркнуть, что в германо-романских странах законодательство о недрах до начала XX века характеризовалось следующими основными особенностями:

- права собственности на недра, на содержащиеся в них полезные ископаемые и на земельный участок разделены;
- право распоряжения недрами и содержащимися в них полезными ископаемыми (в большей или меньшей степени) принадлежало государству;
- физические или юридические лица пользовались правом горной свободы, т.е. правом свободной (в большей или меньшей степени) геологоразведки и разработки полезных ископаемых;
- собственники земельных участков имели право свободного недропользования при строительстве подземных сооружений и добыче определенных видов минерального сырья.

Права собственника земли на недра в современной континентальной Европе зависят от степени их ценности⁴. В принципе собственник участка земли является и собственником ее недр, поэтому вправе осуществлять недропользование или передавать это право другим лицам. Данное принципиальное положение закреплено в Германском Гражданском уложении (§ 905), Французском Гражданском кодексе (ст. 552) и Итальянском Гражданском кодексе (ст. 940 и 945). Законодательные системы указанных стран открыто закрепляют право собственника земли на разработку недр, но общее правомочие недропользования тем не менее ограничивается по закону. Так, по германскому гражданскому законодательству правомочие собственника на проведение земляных работ осуществимо лишь в тех случаях, если они не сказываются отрицательным образом на осуществлении своих прав собственником соседнего участка. Французское и итальянское же законодательства допускают проведение земляных работ на определенном удалении от границ соседнего участка, а на меньшей дистанции работы могут производиться лишь с согласия собственника-соседа.

Все современные гражданско-правовые системы континентальной Европы содержат по-

ложения о возможном специальном ограничении правомочий собственника в отношении принадлежащих ему недр в силу действия норм публичного права. Речь идет о тех ситуациях, когда в недрах находится нечто ценное. Так, французский Гражданский кодекс устанавливает право собственника земельного участка производить земляные работы, устраивать любые подземные сооружения и извлекать на поверхность земли любые материалы, находящиеся в недрах. Тем не менее Горный кодекс Франции, принятый в 1956 году, разрешает эксплуатацию рудников только на основании концессии, предоставляемой государством. Концессия устанавливает новое право собственности — на недра, отличное от права собственности на земельный участок, даже если концессия предоставлена собственнику этого же участка земли. На поиски же полезных ископаемых требуется разрешение собственника земельного участка, хотя это право может быть принудительно отчуждено с выплатой собственнику определенной компенсации, размер которой зависит от стоимости полезных ископаемых, расположенных в недрах. По Горному кодексу Франции полезные ископаемые разделяются на добываемые в шахтах (рудниках), карьерах и копиях. В карьерах, являющихся собственностью владельца участка земли, добываются глина, песок, щебень, минеральные удобрения. В копиях открытым способом добываются торф и железистые минералы. В шахтах (рудниках) добываются уголь⁵, битум, углеводороды, алмазы и другие полезные ископаемые, которые являются собственностью государства. К недвижимому имуществу относятся не участки недр, а месторождения⁶.

В Германии также, несмотря на то, что согласно принятому еще в 1896 г. и действующему поныне Германскому Гражданскому уложению⁷ право собственности с поверхности участка земли распространяется и на его недра, право собственности на полезные ископаемые согласно Федеральному закону о недрах принадлежит тому, кто обладает концессией на их разработку, то есть в отношении правового режима полезных ископаемых преобладают нормы публичного права. Концессионер должен быть либо собственником участка земли, либо заключить договор с последним о передаче права недропользования. При этом власть собственника участка земли по недопущению недропользования ограничена возможностью принудительного отчуждения данного права в пользу будущего концессионера.

Итальянское законодательство еще более жестко в отношении собственников участков зе-

³ Савич Г.Г. Русское горное законодательство. Ч. 1. Спб., 1905.

⁴ Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М.: Юристъ, 1999. С. 182–186.

⁵ Последняя угольная шахта закрыта во Франции в 2004 г. в связи с большой себестоимостью добычи и невозможностью конкуренции с дешевым углем из ЮАР, одна тонна которого стоит 50 евро по сравнению с 200 евро за одну тонну французского угля.

⁶ Голованова А.Е. Организационно-правовое регулирование поиска и разведки полезных ископаемых в горном законодательстве Франции // Проблемы горного и экологического права в нефтегазовом комплексе (вып.1). Научные труды кафедры горного права / Под общ. ред. А.И. Перчикова, Л.В. Столяровой. М.: Нефть и газ, 2001. С. 141–144.

⁷ Германское право. Ч. 1. Гражданское уложение / Пер. с нем. Серия: Современное зарубежное и международное частное право. М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1996.

мли с точки зрения недропользования. Здесь также, несмотря на распространение права собственника участка земли на все, что находится в его недрах, право собственности на полезные ископаемые регулируется публичным правом. Полезные ископаемые не принадлежат собственнику участка земли, и на их поиски и освоение не требуется его разрешения. Компенсация за принудительное отчуждение не зависит от стоимости выявленных полезных ископаемых.

Право собственности на недра в англосаксонских странах

В англосаксонских странах основной принцип законодательства о недрах совершенно другой: собственником недр и содержащихся в них полезных ископаемых признается владелец земельного участка, при этом некоторые виды полезных ископаемых могут оставаться в собственности государства. Такой подход принят, в частности, в Великобритании и США.

Нормы английского права недропользования не сведены в какое-то специальное законодательство и основаны на нормах общего гражданского права, носящего, как известно, прецедентный характер. Принципы английского права в отношении собственности на недра заключаются в следующем. Владелец земельного участка является собственником всего, что находится на участке и в его недрах без ограничения по глубине, за исключением золота и серебра, которые всегда принадлежат верховной власти (короне). В США право собственности землевладельца распространяется и на золото, и на серебро. То есть недра по английскому праву являются принадлежностью земли, поэтому права землевладельца по отчуждению земельного участка определяют его права и на отчуждение соответствующего участка недр. Причем участок земли может продаваться или сдаваться в аренду как вместе, так и без участка недр или наоборот. Кроме того, землевладелец может передавать право добычи лишь конкретного полезного ископаемого. Возникающие при этом отдельные виды права собственности (гранты) являются самостоятельными объектами сделок (купля, продажа, аренда, залог, дарение, мена, наследование и т.д.). Участки недр становятся объектами недвижимой собственности.

Арендаторы также имеют право распоряжения землей и недрами. Издревле аренда участков земли в Англии подразделялась на два вида: «фрихолд» (freehold) и «копихолд» (copyhold).

Сторонами аренды выступали арендатор (крестьянин) и феодальный собственник земли (лорд). Так, аренда «фрихолд» означает полное, безусловное право распоряжения землей и недрами, это право может передаваться по наследству, и только если «фрихолдер» умирает без наследников, земля переходит обратно к землевладельцу (т.е. к лорду) или его наследникам. Кроме того, «фрихолдер» может передавать свое право добычи полезных ископаемых другим лицам. Аренда «копихолд» означает наследуемое владение землей на основании старинного арендного договора, арендатор получал выписку из договора, т.е. копию (сору), откуда и пошло название данного вида аренды. Права такого арендатора на недра не распространяются. Но строительство новых рудников на земле «копихолдера» возможно лишь с его разрешения. Такой арендатор может выкупить землю, и тогда он становится «фрихолдером». Если земля выкупается с согласия землевладельца, то «копихолдер» становится и владельцем недр. Если же выкуп происходит на основании закона, то недрами по-прежнему владеет бывший собственник участка земли.

Английские принципы в отношении взаимосвязи объектов «земля» и «недра» были перенесены и в британские колонии, а также в США, где землевладельцы признавались безусловными собственниками и недр. В США существует как федеральное право, так и право отдельных штатов. Конгресс устанавливает горные законы лишь в отношении тех земель, которые принадлежат федеральному правительству. В начале XIX века федеральное правительство начало распродажу земель без всяких конкурсов или аукционов, а первому, кто обратится с просьбой о покупке. Собственнику выдавался патент на владение землей и ее недрами, иногда в нем делались оговорки о правах на недра соседних землевладельцев. Законом допускался и самозахват нераспределенных общественных земель с последующей покупкой патента, причем в этом случае захватчик (squatter или settler) имел преимущественное право покупки перед остальными желающими.

Позднее, после присоединения в 1848 г. к США Калифорнии, в этом штате разразилась золотая лихорадка. В ходе захвата золотоносных участков выработались обычаи и правила недропользования, которые в 1866 г. стали основой закона о порядке продажи общественных земель, в недрах которых содержатся полезные ископаемые. Все земли были поделены на две категории: земледельческие (farming lands) и горнопромышленные (mining lands или

mineral lands), последние не могли продаваться для земледелия и не подлежали самозахвату для земледелия. Горнопромышленные земли продавались исключительно американским гражданам, самозахват для целей добычи полезных ископаемых был тоже разрешен, захватчик (locator) имел преимущественное право покупки патента и становился собственником как земли, так и ее недр. Федеральное правительство получало только плату за патент, федеральные налоги отсутствовали, но могли вводиться налоги штатов.

Горнопромышленные земли делились на три категории:

- *жильные земли* (veins или lods lands), т. е. земли, где располагались кварцевые жилы, содержащие золото, серебро, медь, олово, свинец, а также земли, в недрах которых находились алмазы, железные руды и нефть;
- *россыпи* (placers lands);
- *угольные земли* (coal lands).

Владелец *жильных земель* имел право следования за жилой (разработки ее) в сторону ее падения (а именно в сторону понижения жилы, ухода в глубину), когда она простирается за пределы его участка и переходит под соседний участок. Это не нарушало права акцессии, т. е. права собственности на недра владельца соседнего участка, так как жильные земли продавались именно с оговоркой права следования за жилой.

Право следования по падению жилы встречалось в законодательстве германских государств и других стран Европы до начала XVII века с той разницей, что сам горный отвод производился по падению жилы. Но затем ввиду многочисленных споров между соседними землевладельцами европейское законодательство перешло на принцип выдачи горных отводов, ограниченных вертикальными плоскостями.

С принятием в США в 1872 г. закона, введившего юридическое понятие права на выход жилы (apex right), горное законодательство стало еще более запутанным. Согласно данному закону владелец участка, на котором находился выход жилы, имел право следования за ней по падению, и в этом случае его право становилось приоритетным по сравнению с правом следования за жилой владельца соседнего участка, под который жила, падая, простиралась от места ее выхода на поверхность. Более того, право владения выходом жилы преобладало над правом первооткрывателя самой жилы, если он открыл ее не на выходе и не включил этот выход в свой горный отвод. Если на

участке располагались выходы нескольких жил, владелец горного отвода имел такие же права по каждой из них. Порой ситуация была трудно разрешима юридически, например, в случае если выход жилы располагался на границе двух горных отводов.

Горный отвод на разработку *россыпей* одному недропользователю — физическому лицу должен был быть не менее 4 га, но не более 8 га, а юридическому лицу — не более 64 га. На таком отводе недропользователь мог заниматься только освоением россыпей, но если там обнаруживалась жила, он становился ее владельцем, но не приобретал права следования за ней по ее падению.

Угольные земли продавались так же, как обычные участки для земледелия.

В начале XX века законодательство США закрепило принцип, согласно которому при продаже федеральных земель право собственности на недра и их ресурсы сохранялось за государством. В 1976 г. такой подход был повторен в законе «О федеральной политике по управлению землями».

И Великобритания, и США продолжают придерживаться исторически сложившегося подхода, согласно которому собственник земельного участка является и собственником его недр. Но необходимо отметить, что в настоящее время и в этих странах существуют определенные ограничения прав недропользователя, обеспечивающие государственное регулирование данной сферы общественных отношений.

Право собственности на недра в некоторых других странах

В странах бывшей колониальной зависимости законодательство о недропользовании формировалось под воздействием метрополий. Поэтому в Латинской Америке, ряде стран Африки и Азии правовые системы построены на принципах континентального права, а в Австралии и некоторых других странах Азии и Африки — англосаксонского.

В странах бывшего социалистического лагеря господствует принцип государственной собственности на недра. Так, например, в Китае в соответствии с Конституцией недра являются государственной собственностью. Право собственности на недра отделено от права собственности на землю, которая может находить-

ся как в государственной, так и в общественной (коллективной) собственности. Согласно закону «О недрах» правовой статус участка недр не меняется при изменении правового статуса участка земли⁸.

Особняком стоят страны, в которых действуют нормы ислама. По мусульманской юриспруденции⁹, существуют два источника права собственности — труд и завоевание. Трудом приобретает право собственности на неосвоенные земли, на объекты охоты и рыбной ловли, на находку. Второй источник — завоевание — имеет особенное значение, если вспомнить тот факт, что практически все страны, исповедующие ислам, были покорены силой оружия. Пророк Магомет в отношении завоеванной добычи присвоил себе два права. Первое право принадлежало лично ему и не могло перейти к приемникам его светской власти; оно заключалось в праве удерживать пятую часть добычи в собственную пользу. Второе право состояло во власти распоряжаться остальной частью добычи его сподвижниками или всей мусульманской общиной; добыча превращалась в государственную казну. Именно здесь находятся корни учения, полностью отрицающего принцип частной, личной собственности — все завоеванные земли рассматривались как общественное достояние, а государство выступало в роли хранителя, защитника и распределителя общественного имущества.

Основные положения учения о завоевании заключались в следующем:

- завоевание уничтожает для побежденных всякое право собственности;
- имам (т.е. лицо, облеченное верховной властью) имеет право применить в отношении неприятеля карательные меры (на выбор одну из следующих):
- убить здоровых боеспособных мужчин, а детей, женщин, стариков и немощных обратить в рабство;
- обратить всех в рабство; изгнать все население с завоеванных земель и обложить его поголовной податью в новом местожительстве;
- восстановить все население или его часть в правах собственности на недвижимое имущество с уплатой специального налога на имущество (харадж);
- лишить прежних владельцев собственности без их выселения, собственность передать мусульманам на основе так называемого права первого владельца, что означало отсутствие каких-либо налоговых повинностей, кроме десятины. Такие мусульмане назывались концессионерами (т.е. получившими разрешение на владение землей) и станови-

лись правопреемниками лиц, владевших землей до завоевания.

Исходя из этого в странах с мусульманским законодательством нет и не может быть иной частной собственности, кроме дарованной верховной властью, которая в любой момент может прекратить или ограничить право собственности. Частный собственник — временный собственник, получивший собственность на определенных условиях, которые государство всегда может изменить. В случае конфискации имущества данный акт рассматривается как возврат государством дарованной милости, восстановление общественного достояния. В течение столетий строгость данных правовых норм уменьшалась, в странах, завоеванных ранее (Сирия, Египет), право частной собственности становится более прочным, чем в завоеванных позднее (например, Турция).

Мусульманское (магометанское) право исходит из принципа, что ресурсы недр принадлежат государству, которое может давать разрешение на их добычу. В то же время исламское право неоднозначно подходит к вопросу о соотношении прав собственности на земельный участок и его недра. В некоторых странах недра объявлены государственной собственностью, в других они принадлежат собственнику поверхности земли, будь то частное лицо или государство. Распоряжаться полезными ископаемыми частные владельцы могут либо самостоятельно, либо только с разрешения государства. Месторождения не могут быть объектом гражданского оборота.

Развитие института права собственности на недра в России

Российское законодательство о недропользовании и ключевое положение в нем о праве собственности на недра формировались и развивались на основе мирового опыта.

В России с самого начала хозяйственной деятельности, связанной с освоением полезных ископаемых, принимались указы, грамоты и распоряжения, касающиеся горного дела и недропользования, но до царствования Петра I они носили разрозненный характер и не давали прямого указания о праве собственности на недра. В основном это были индивидуальные правовые акты, а не нормативные. Представляется все же, что землевладельцы Древней Руси считали, что право искать и извлекать полезные ископаемые на их земле принадлежит только им. На эту мысль наводит ожесточенное сопротивление землевладельцев нововведе-

⁸ Хуэн Л., Перчик А.И. Регулирование горных отношений в Китае // Проблемы горного и экологического права в нефтегазовом комплексе (вып.1). Научные труды кафедры горного права / Под общ. ред. А.И. Перчика, Л.В. Столяровой. М.: Нефть и газ, 2001. С. 145–153.

⁹ Нофалем И. Курс мусульманского права. Вып. I. О собственности / Пер. с франц. Спб., 1886. С. 1–54.

ниям Петра I в законодательстве о недропользовании.

Юридически горная промышленность была создана указом Петра I от 24 августа 1700 г., учредившим Приказ Рудокопных дел. Первым же системным актом по законодательной регламентации пользования недрами стал петровский указ от 2 ноября 1700 г., которым всякое лицо, открывшее месторождения металлов и минералов обязывалось извещать об этом государство. Позднее специальные правила извещения были установлены указом, получившим название Берг-Привилегии, от 10 декабря 1719 г. Указ провозгласил принцип горной регалии и объявил горный промысел свободным, т.е., говоря современным языком, недра и содержащиеся в них полезные ископаемые объявлялись принадлежащими государю, но нашедший месторождение получал право его освоения. Функции распоряжения недрами были переданы специально созданной Берг-Коллегии¹⁰. Тем самым Петр I перенял европейский опыт, прежде всего Германии и Швеции.

Землевладельцу давалось преимущественное право недропользования на своей земле. Если он не желал самостоятельно вести горное дело, он мог вступить в кооперацию (товарищество) с горнопромышленником. Если же землевладелец не делал ни того, ни другого, то он обязан был «терпеть то, что другие в его землях руду и минералы искать и копать и переделывать будут». За это землевладелец получал от горнопромышленника плату за использование участков земли под производственные площади (сумма определялась соглашением сторон), а также $\frac{1}{32}$ часть прибыли.

Предвидя сопротивление землевладельцев, Петр I в вышеупомянутом Указе ввел норму о юридической ответственности землевладельцев за сокрытие факта нахождения полезных ископаемых на их землях: такое деяние каралось телесным наказанием или смертной казнью и лишением земель. Тем не менее землевладельцы сопротивлялись и пытались защитить свои права на недра принадлежащих им земель, не допуская «хозяйничанья» пришлых горнопромышленников. Поэтому 19 апреля 1722 г. Петр I принимает указ¹¹, по которому тех, кто занимался воспрепятствованием строительству рудников, должны были «брать и розыскивать о том в Берг-Коллегии». Надо полагать, под «розыском» подразумевались пытки, но и это не очень помогло.

В последующие годы последователи Петра I принцип свободы горного промысла то ограни-

чивали, то восстанавливали. Так, указом от 26 сентября 1727 г.¹² такая свобода допускалась лишь на государственных землях, а в Сибири и вообще отменялась, так как здесь горнопромышленники должны договариваться с землевладельцами об условиях добычи полезных ископаемых. С принятием императрицей Анной Иоанновной 3 марта 1739 г. Берг-Регламента¹³ принцип горной свободы был вновь восстановлен в полном объеме.

Но Екатерина II принципиально изменила подход к вопросу о праве собственности на недра. Ее Манифест от 28 июня 1782 г.¹⁴ провозглашал, что исключительным собственником недр является владелец поверхности земли. Сделано это было императрицей под влиянием теории свободы экономических отношений. Землевладелец мог уступить свое право разработки недр горнопромышленникам. Недрами казенных земель распоряжалось государство, горная свобода отменялась и здесь. Но одновременно Екатерина II ограничила административное вмешательство в хозяйственную деятельность недропользователей. То есть российское законодательство о недрах перешло на англосаксонский принцип.

В дальнейшем в российском законодательстве о недрах в течение некоторого периода происходит борьба указанных двух противоположных подходов к вопросу о собственности на недра¹⁵. Павел I указом от 24 августа 1798 г. попытался вернуть принцип горной свободы для Подмосквовного района. Он разрешил всем желающим добывать только что найденный здесь каменный уголь: на казенных землях — без оброка, на частных — по договоренности с землевладельцем, а при невозможности договориться — на условиях петровской Берг-Привилегии. В 1806 г. был издан Проект Горного Положения, проектом он назывался потому, что его действие ограничивалось пятью годами. Положение возвращало принцип горной свободы на государственных землях: здесь можно было заниматься поисками руды и восстанавливать заброшенные горные производства, но при условии поставки добываемой продукции на казенные заводы. На частные земли принцип горной свободы Положение не распространяло. Два индивидуальных законодательных акта от 3 февраля 1816 г. (по горному промыслу в Закавказье) и от 5 августа 1818 г. (устав о соли) вновь ссылались на принципы принадлежности недр собственнику поверхности земли.

В 1857 г. при составлении свода законов Российской Империи Проект Горного Положения

¹⁰ Именной Указ об учреждении Берг-Коллегии // I-ое Полное Собрание законов Российской Империи. № 3464.

¹¹ Указ о делении Берг-Коллегией розысков по доносам о помешательствах, чинимых в сыскании руд // I-ое Полное Собрание законов Российской Империи. № 3974.

¹² I-ое Полное Собрание законов Российской Империи. № 5163.

¹³ I-ое Полное Собрание законов Российской Империи. № 7766.

¹⁴ I-ое Полное Собрание законов Российской Империи. № 15447.

¹⁵ Савич Г.Г. Русское горное законодательство. Ч. 1. Спб., 1905. С. V.

1806 г. был положен в основу Устава Горного¹⁶, который с изменениями от 1893 г. действовал вплоть до революции 1917 г.

Но борьба принципов в подходе к вопросу о праве собственности на недра продолжалась. Так, в законе от 8 марта 1864 г. о горном промысле в Области Войска Донского, в уставе о частной золотопромышленности от 24 мая 1870 г., в правилах о нефтяном промысле от 3 июня 1892 г. подтверждался екатерининский принцип принадлежности недр землевладельцам. Но в выше упомянутом законе от 8 марта 1864 г. этот принцип распространялся лишь на земли, принадлежавшие станицам и частным владельцам, а на войсковых землях провозглашалась горная свобода и право первооткрывательства. В случае нахождения полезных ископаемых на других казачьих землях эти земли переходили в государственную собственность с выдачей казакам вознаграждения и отводом других земель. Принцип горной свободы провозглашался в положениях о горном промысле в Царстве Польском от 16 июня 1870 г. и 28 апреля 1892 г. Такой же принцип стал исходным при принятии правил для горной промышленности на свободных казенных землях от 2 июня 1887 г. и в законе от 8 июня 1903 г. о золотом и платиновом промысле на государственных землях¹⁷.

Таким образом, к концу XIX века законодательство о недрах носило противоречивый характер и состояло из многих законодательных актов, основанных порой на принципиально различных подходах к вопросу о собственности на недра¹⁸. В законодательстве просматривались как минимум четыре вида собственности на недра:

- государственная;
- частная;
- коммунальная (недра казачьих станиц и общин);
- провинциальная или, по-современному, муниципальная (недра казачьих земель Области Войска Донского).

При этом принцип горной свободы по отношению к частному и коммунальному праву владения недрами не применялся (за исключением случая с Царством Польским). В отношении других видов собственности он применялся, но зачастую с ограничениями и даже полным запретом.

Принципиально вопрос о праве собственности на недра меняется после прихода к власти в России большевиков. В Декрете «О земле»¹⁹, принятом II Съездом Советов 26 октября

(8 ноября) 1917 г. говорилось: «Все недра земли, руда, нефть, уголь, соль и т.д., а также леса и воды, имеющие общегосударственное значение, переходят в исключительное пользование государства». Конституцией РСФСР 1918 г.²⁰ (ст. 3 пункт «б») недра земли были объявлены национальным достоянием.

Декретом Совета Народных Комиссаров «О недрах земли»²¹ от 30 апреля 1920 г. «все акты и договоры о правах на недра всяких лиц и частных обществ» были признаны утратившими силу. Постановлением ВЦИК РСФСР от 7 июля 1923 г. принято «Положение о недрах земли и разработке их»²², отменившее вышеуказанный декрет о недрах. Здесь констатировалось, что «месторождения ископаемых, заключающиеся в недрах земли, в пределах РСФСР, составляют достояние РСФСР», и фактически вводился принцип горной свободы: на поиски месторождений не требовалось особого разрешения, первооткрыватель месторождения имел исключительное право на проведение разведки, при положительном результате которой он имел право на получение горного отвода.

Интересно, что в первой Конституции СССР 1924 г.²³ вопрос о праве собственности на недра вообще не нашел отражения. А в Конституции РСФСР 1925 г.²⁴ недра уже объявляются социалистической государственной собственностью (ст. 15).

С 1928 г. вступило в действие Горное положение СССР²⁵, в котором говорилось, что недра «составляют государственную собственность и не могут быть предметом частной собственности» (ст. 1). В том же году был принят Горный закон РСФСР²⁶, базирующийся на исключительной собственности государства на недра и их ресурсы. При этом особо оговаривалось, что недра не могут быть предметом ни частной, ни кооперативной собственности. Недра предоставлялись в пользование за плату как на конкурсной, так и на бесконкурсной основе. Вводилась договорная форма недропользования. Недропользователь имел право залога и переуступки своих прав пользования недрами.

В ст. 6 Конституции СССР 1936 г.²⁷ появляется разъяснение о том, что социалистическая собственность разделяется на две формы: государственную собственность (всенародное достояние) и кооперативно-колхозную собственность (собственность отдельных колхозов, собственность кооперативных объединений). В отношении недр было сказано (ст. 6), что они

¹⁶ Свод Законов Российской Империи. Т. VII. 1857.

¹⁷ См.: *Вовчок В.* Недра земли в России и их обобществление. СПб., 1908. С. 68–73.

¹⁸ См.: *Штоф А.* Горное право. СПб., 1896.

¹⁹ Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства, издаваемое Народным Комиссариатом Юстиции (далее — СУРРКП). 1917. № 1. Ст. 3.

²⁰ Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. 1918. № 151.

²¹ СУРРКП. 1920. № 36. Ст. 171.

²² СУРРКП. 1923. № 54. Ст. 532.

²³ Юридическое Издательство Наркомюста. М., 1924.

²⁴ Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1925. № 118.

²⁵ СУРРКП. 1927. № 68. Ст. 687, 688.

²⁶ СУРРКП. 1928. № 133. Ст. 871.

²⁷ Юридическое Издательство НКЮ СССР. М., 1937.

являются государственной собственностью, то есть всенародным достоянием. Указанные положения затем были повторены в ст. 5 и 6 Конституции РСФСР 1937 г.²⁸ Отчуждение участков недр было невозможно, они были отнесены к вещам, изъятым из гражданского оборота²⁹.

В 1975 г принимаются Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах³⁰, в преамбуле которых говорилось, что основой горных отношений в СССР являлась государственная собственность на недра. Аналогичная норма была воспроизведена в преамбуле принятого в 1976 г Кодекса РСФСР о недрах³¹. Недропользование в силу политических причин объявлялось бесплатным.

В Конституции СССР 1977 г.³² говорится о трех формах собственности: собственности советских граждан, коллективной и государственной собственности. В отношении недр было сказано, что они являются «неотъемлемым достоянием народов, проживающих на данной территории, находятся в ведении Советов народных депутатов и предоставляются для использования гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям» (ст. 10).

В Конституции РСФСР 1978 г.³³ дается несколько другое разделение по формам права собственности: частная (юридических лиц и граждан), коллективная (общая совместная, общая долевая), государственная, муниципальная и собственность общественных объединений (ст. 10). В то же время в отношении недр сохранена формулировка о том, что они являются «достоянием народов, проживающих на соответствующей территории» (ст. 11). Природные ресурсы могли находиться в следующих формах собственности: государственная (федеральная, субъектов Федерации); муниципальная; частная (юридических лиц и граждан); коллективная (общая совместная, общая долевая).

В Конституции Российской Федерации 1993 г.³⁴ нет прямого указания на право собственности на недра. В п. 1 «в» ст. 72 лишь указано, что вопросы владения, пользования и распоряжения недрами относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Закон Российской Федерации «О недрах»³⁵ более четко говорит о праве собственности на недра. В ст. 1.2 сказано: «Недра в границах Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью». Здесь же добавляется, что

вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Кстати, термин «государственная собственность», использованный в Законе Российской Федерации «О недрах», вносит некоторую неопределенность, поскольку он отражает собой родовое понятие — есть собственность федеральная, а есть собственность субъекта Российской Федерации. То есть Закон допускает двойное толкование, чего быть не должно³⁶.

Ни Конституцией Российской Федерации, ни федеральными законами органы местного самоуправления не признаны собственниками недр. Вместе с тем Законом Российской Федерации «О недрах» (ст. 5) им предоставлено право выдавать разрешения на разработку общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения.

Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

Таким образом, подход к вопросу о праве собственности на недра в России в своем историческом развитии испытал воздействие тех двух принципиальных подходов, которые существовали и продолжают применяться в других странах мира. На определенном этапе истории российское законодательство о недрах придерживалось принципа, что государство является собственником недр, затем возобладал принцип принадлежности недр владельцам земельных участков. После некоторого довольно длительного отрезка времени, характеризующегося борьбой двух подходов, в России вновь главенствует принцип государственной собственности на недра.

Однако стоит отметить, что регулирование правового режима недр в России пока далеко от совершенства и требует дальнейшего улучшения и уточнения, в частности, в области сочетания норм публичного и частного права.

²⁸ Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1937. № 20.

²⁹ Основы советского права / Под общ. ред. проф. О.И. Иоффе. Минск: Вышэйш. школа, 1970. С. 87.

³⁰ Ведомости Верховного Совета СССР. 1975. № 29. Ст. 435.

³¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1976. № 28. Ст. 895.

³² Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

³³ Ведомости Верховного Совета Российской Федерации. 1978. № 29. Ст. 407.

³⁴ Российская газета. 1993. 25 декабря.

³⁵ СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

³⁶ См.: Кокин А.В., Кокин В.Н. Природоресурсная база мировой экономики: состояние, тенденции, правовые аспекты. Спб.: М., 2003. С. 287–288.

Заключение

В ходе исторического развития стержневое содержание института права собственности на недра, как маятник, колебалось и продолжает колебаться между двумя крайними позициями — с одной стороны, это принцип, согласно которому собственник участка земли признается собственником недр, с другой — принцип разделения этих прав. В чистом виде данные принципы уже не существуют ни в одной правовой системе, поскольку государство устанавливает определенные ограничения и правила недропользования. Как общую тенденцию следует отметить признание приоритета государственной собственности, если не всегда на недра, то по крайней мере на содержащиеся в них полезные ископаемые.

Что лучше, а что хуже — соединение или разделение прав собственности на землю и на недра — вопрос, который дискутируется уже в течение многих столетий. Представляется, что на него нельзя ответить однозначно. Если за критерий брать темпы и состояние развития горной промышленности, то в различные исторические периоды передовыми странами в данном отношении были те, что придерживались первого принципа, то те, что второго.

Где остановится маятник, что является золотой серединой, покажет дальнейший ход истории. Социальное предназначение права — служить регулятором общественных отношений, следовать за их развитием. Юридические нормы появляются только тогда, когда в общественных отношениях возникают или могут возникнуть конфликты, которые и подлежат урегулированию правовыми нормами. Конфликт института права собственности на недра с нормами общего права будет приводить к модификации содержания данного института применительно к конкретной исторической обстановке.

На современном этапе представляется все же, что принцип государственной собственности на недра в сочетании с принципом горной свободы является более справедливым, чем неограниченное право частной собственности на недра владельца земельного участка. Ведь государство, владеющее недрами, но позволяющее физическим и юридическим лицам их разрабатывать, тем самым расширяет объем прав своих граждан, признавая за каждым из них право на недра земли и содержащиеся в них полезные ископаемые. Такие права отсутствуют при неограниченном праве собственности на недра землевладельца.