РЕДАКЦИОННЫЙ

С О В Е Т

ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКОВСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО
ГОРНОГО УНИВЕРСИТЕТА

Председатель

Л.А. ПУЧКОВ — ***ректор МГГУ, чл.-корр. РАН***

Зам. председателя

Л.Х. ГИТИС — ***директор Издательства МГГУ***

Члены редсовета

И.В. ДЕМЕНТЬЕВ — ***академик РАЕН***

А.П. ДМИТРИЕВ — ***академик РАЕН***

Б.А. КАРТОЗИЯ — ***академик РАЕН***

М.В. КУРЛЕНЯ — ***академик РАН***

В.И. ОСИПОВ — ***академик РАН***

Э.М. СОКОЛОВ — ***академик МАНВШ***

К.Н. ТРУБЕЦКОЙ — ***академик РАН***

В. В. ХРОНИН — ***профессор***

В.А. ЧАНТУРИЯ — ***академик РАН***

Е.И. ШЕМЯКИН — ***академик РАН***

М.Е. Певзнер

ГОРНОЕ ПРАВО

Издание третье,
переработанное и дополненное

Рекомендовано Министерством образования и науки Российской Федерации в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Горное дело»

МОСКВА
ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКОВСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО
ГОРНОГО УНИВЕРСИТЕТА
2006

УДК 622:34(075)
ББК 67.99(2)5
П 23

Книга соответствует «Гигиеническим требованиям к изданиям книжным для взрослых. СанПиН 1.2.1253-03», утвержденным Главным государственным санитарным врачом России 30 марта 2003 г.

Рецензенты:

- зав. кафедрой Горного дела профессор, д-р техн. наук *Л.Н. Каитар* (Российский университет дружбы народов);
- зав. кафедрой Геодезии канд. техн. наук *Б.И. Бузинов* (Российский университет дружбы народов);
- заслуженный юрист Российской Федерации, канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник Л.А. Заславская (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации);
- проф., д-р юрид. наук *О.И. Крассов* (кафедра Экологического и земельного права Московского государственного университета)

Певзнер М.Е.

П 23 Горное право: Учеб. для вузов. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Московского государственного горного университета, 2006. — 375 с.

ISBN 5-7418-0442-X (в пер.)

Приведены основные понятия и определения, характеризующие горное право как самостоятельную отрасль права. Рассмотрены ресурсы недр как объект отношений недропользования, право собственности в недропользовании, виды и особенности пользования недрами, основные права и обязанности недропользователей, государственное регулирование отношений недропользования, платность пользования недрами, правовое регулирование пользования недрами на континентальном шельфе а также на условиях соглашения о разделе продукции, страхование недропользования, ответственность за нарушение законодательства о недрах. Изложены история развития горного законодательства в России и опыт регулирования отношений недропользования в зарубежном законодательстве. Даны основные направления развития и совершенствования законодательства о недрах России.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Горное дело». Может быть полезна работникам горнодобывающей промышленности.

УДК 622:34(075)
ББК 67.99(2)5

ISBN 5-7418-0442-X

© М.Е. Певзнер, 2001, 2006
© Издательство МГГУ, 2001, 2006
© Дизайн книги. Издательство МГГУ, 2001, 2006

Дорогой читатель!

Вы держите в руках третье издание учебника «Горное право», написанного профессором Московского государственного горного университета М.Е. Певзнером. Первое вышло в свет в 1997 г. и сразу стало очень популярным среди специалистов горного дела. Это, по моему мнению, вполне закономерно, так как в учебнике содержатся исчерпывающие сведения о нормативных правовых актах, регулирующих недропользование, которые горный инженер должен не только хорошо знать, но и эффективно использовать при обосновании технических, экономических и организационных решений в горном производстве.

Первый учебник по горному праву в России был создан в Санкт-Петербурге еще в XIX веке. Позднее в России и в СССР учебники по горному праву не издавались, а само горное право не изучалось ни в технических, ни в юридических институтах.

В современной России изучение этого предмета впервые началось в Московском государственном горном университете еще в 1996 г., а позднее курс «Горное право» был включен в учебные планы подготовки горных инженеров во всех вузах нашей страны и в некоторых странах СНГ. При этом учебник проф. М.Е. Певзнера стал основным в списке рекомендуемой литературы.

Отечественное законодательство о недрах постоянно развивается, и в этом плане новое издание учебника по горному праву весьма полезно, так как в нем с современньос позиций анализируются законы и иные нормативные правовые акты, определяющие порядок и условия использования ресурсов недр в Российской Федерации. Мне представляется также очень важным, что этот анализ выполнен в доступной для читателя форме с привлечением дополнительной информации, позволяющей лучше понять теорию правотворчества.

Автор нового издания существенно переработал содержание учебника, включив новые и, по моему мнению, очень важные главы, посвященные праву собственности в недропользовании, правовым основам страхования недропользования и современной трактовке механизма соглашений о разделе продукции. Значительно дополнены разделы учебника, посвященные истории российского законо-

дательства о недрах и международному опыту правового регулирования недропользования. Приводимые в учебнике сведения о нормативных правовых актах соответствуют современному состоянию законодательства о недрах.

Прикладной характер учебника делает его полезным и доступным не только для студентов, аспирантов и преподавателей, но и для всех специалистов, решивших посвятить свою жизнь горному делу.

Л. А. ПУЧКОВ

Ректор Московского государственного горного университета, член-корреспондент Российской академии наук

Пишите коротко и неясно.

Из обращения Наполеона Бонапарта к составителям Свода законов Франции

Введение

В Основном Законе нашей страны — Конституции РФ (статья 9) указано, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории».

Среди природных ресурсов недра занимают особое место, поскольку они обладают большим количеством весьма ценных свойств. Находящиеся в недрах полезные ископаемые являются основой любого промышленного производства. Подземные воды все шире используются в сельском хозяйстве, в промышленности, для удовлетворения хозяйственно-бытовых потребностей городских и сельских жителей, под земным покровом проходит разветвленная сеть коммуникаций (тоннели, трубопроводы, линии связи, метрополитен), расположены научные лаборатории, лечебницы и др.

Бели прежде, при невысоком техническом развитии общества воздействие человека на земную кору было столь незначительно, что его можно было не принимать во внимание, то по мере роста технической вооруженности человек все больше проникает в недра Земли. При этом его деятельность меняет не только лик земной поверхности, но и вносит такие значительные изменения в верхнюю часть земной коры, которые по масштабам и последствиям можно сопоставить с геологическими процессами.

Если мысленно очертить область человеческой деятельности, связанную с освоением ресурсов недр, то окажется, что она размещается внутри некоего треугольника, каждая сторона которого представляет собой ограничение определенного вида.

Одна сторона треугольника — *экономит,* т. е. ограничение недропользования необходимостью достижения определенных

экономических показателей (прибыль, себестоимость, эффективность инвестиций и др.).

Вторая сторона — *безопасность,* т. е. ограничение недропользования необходимостью достижения определенного уровня промышленной и экологической безопасности.

Третья сторона — *право,* т. е. ограничение недропользования необходимостью соблюдения правовых норм, установленных государством.

Поскольку нерациональное, не комплексное использование ресурсов недр может вызвать (и, зачастую, вызывает) значительные неблагоприятные последствия для окружающей среды и экономики страны, для государства очень важно иметь соответствующие юридические акты, регулирующие процесс недропользования в интересах ныне живущего и будущего поколений.

Законы рыночной экономики, которая начала создаваться в нашей стране, предъявляют новые, более «жесткие» требования к подготовке современных специалистов для горной промышленности.

Они должны теперь знать не только те предметы, которые традиционно входят в учебные планы подготовки горных инженеров, но и глубоко изучить горное право, поскольку оно регулирует все этапы деятельности горного предприятия от его создания, эксплуатации и до ликвидации (рис. 1).

Горное право — самостоятельная юридическая дисциплина, предназначенная для изучения студентами вузов, обучающимися на горных специальностях в соответствии с типовыми учебными планами Министерства образования РФ.

Впервые эта учебная дисциплина была введена в учебные планы в 1996 г. по инициативе ректора Московского государственного горного университета (МГГУ) члена-корреспондента РАН Л.А. Пучкова и кафедры маркшейдерского дела и геодезии МГГУ. Ее название утвердилось в результате дискуссии, организованной в мае 1994 г. Горно-металлургической секцией Российской академии естественных наук, Международным горным конгрессом, Московским государственным горным университетом и Московской юридической академией на заседании «круглого стола» по теме «Горное право России», а также на симпозиуме «Современное горное дело: образование, наука, промышленность», проведенном в МГГУ в 1996 г.

Первое издание учебника «Горное право» вышло в свет в 1997 г. На его основе ведется преподавание курса практически во всех горных вузах не только нашей страны, но и ближнего зарубежья. Необходимость второго издания этого учебника связана с тем, что законодательство о недрах в России постоянно развивается. Публикуются новые законы и подзаконные акты, регулирующие общественные отношения в области недропользования.

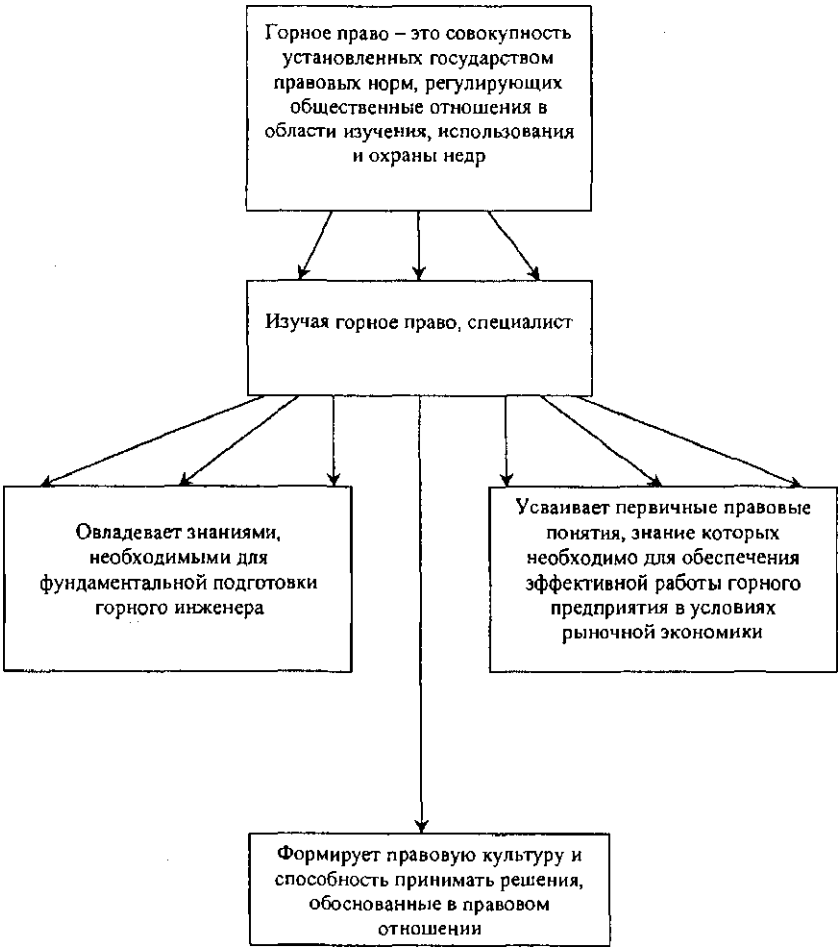


Рис. 1. Значение учебной дисциплины «Горное право» для подготовки специалистов

Задача учебника — помочь студентам, работникам горных предприятий и специалистам других отраслей изучить современные законы и другие нормативные правовые акты, которые определяют порядок и условия использования ресурсов недр.

Учебник написан на основе материалов лекций, которые читаются автором для студентов МГГУ, в нем также использованы; российское и зарубежное законодательство о недрах, результаты исследований автора, ведущих ученых и специалистов, опубликованные в статьях, монографиях и учебниках и получившие широкую известность и признание. Такой подход представляется нам вполне обоснованным, поскольку по многим аспектам истории и теории горного права еще не выработана единая позиция, и знакомство читателя с различными точками зрения позволит ему лучше изучить данный предмет.

Для лучшего понимания сущности и условий применения правовых норм недропользования в учебнике в приложениях приводится дополнительный материал, включающий общие сведения из теории права и терминологический словарь горного права.

Автор считает своим долгом выразить глубокую признательность ректору МГГУ члену-корреспонденту РАН Л.А. Пучкову за постоянное внимание к работе, ценные советы и рекомендации, высказанные при ознакомлении с рукописью учебника.

Автор отдает себе отчет в том, что и в третьем издании этой принципиально новой работы (учебники по горному праву издавались лишь в дореволюционной России в 1882 и 1907 гг.) ему не удалось избежать упущений и недоработок, и поэтому будет весьма признателен за конструктивные замечания и предложения по их устранению.

Глава 1

НЕДРА - ОБЪЕКТ ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

7.7. СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЯ «НЕДРА»

1.2. **РЕСУРСЫ НЕДР**

Clausulae inconsuetae semper **inducent** suspicionen.

Непривычные условия всегда вызывают подозрения.

Латинская сентенция

1.1. СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЯ «НЕДРА»

Термин «недра» достаточно давно использовался в законодательстве СССР. Однако относительно содержания этого термина у советских юристов не было единой точки зрения. Чаще всего он упоминался как синоним понятия «полезные ископаемые». Естественно, что здесь недопустимо ставить знак равенства, поскольку полезные ископаемые являются лишь частью недр. Удачный пример по этому поводу приводит Г.С. Башмаков: «...допустим, что недра равнозначны полезным ископаемым. Каково же будет в таком случае правовое положение пород, расположенных между полезными ископаемыми (т.е пустой породы)? Находятся ли они в чьей-либо собственности или право собственности на них вообще не установлено? Последнее придется отвергнуть... Изучение практики убеждает нас, что пустая порода не считается ничейной. Она может быть лишь собственностью государства».

Проф. Н.А. Сыродоев дает следующее определение понятия «недра»: «Под недрами следует понимать часть природной среды, находящейся под земной поверхностью, а также минералы, элементы и горные породы, выходящие на поверхность земли». Из этого определения следует, что недра—понятие объемное, а не плоскостное.

Много споров велось и ведется по поводу границ недр в вертикальном направлении. Прежде всего, это касается разграничения недр и земной поверхности. Цель такого разграничения — определение сферы действия горного и земельного права. Интересна точка зрения А.Л. Боровиковского, высказанная им еще в XIX веке. «Недра земли — это ее состав, ее содержимое, — писал автор, — Пока я пользуюсь возможными от земли выгодами, не расходуя

самого существа ее, — *я,* как бы глубоко в нее не проникал, пользуюсь лишь ее «поверхностью». Но когда я расходую самую почву — я эксплуатирую «недра» земли». Согласно польскому законодательству граница между поверхностью и недрами проходит на глубине в 30 м. Все вопросы, связанные с разведкой и добычей полезных ископаемых (на каких бы глубинах они не проводились), а также вопросы использования литосферы для иных целей на глубине более 30 м относятся к компетенции горного законодательства.

Очень важной проблемой, особенно в межгосударственных отношениях, является установление границ недр в плане. По мнению академика РАЕН Б.А. Картозии, государственные и другие границы в недрах должны иметь клиновидную форму и быть направлены к центру земного шара. Б.В. Ерофеев определяет недра как геометрическое пространство в форме конуса. Таким образом, эти точки зрения достаточно близки.

Относительно нижней границы недр известна точка зрения проф. Н.А. Сыродоева, заключающаяся в том, что «...собственность нашего государства на недра распространяется до технически доступных глубин», и Г.С. Башмакова, утверждающего, что «...законодательство о недрах распространяется на всю территорию страны без учета доступности отдельных ее частей».

Часть вышеприведенных мнений нашла свое отражение в окончательной формулировке понятия «недра», которое вошло в Закон Российской Федерации «О недрах»: «*Недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водостоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения».*

Следует указать, что эта формулировка понятия «недра» не является оптимальной. Ее основной недостаток, по нашему мнению, заключается в неудачном определении нижней границы недр, как «простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения». Здесь, во-первых, не совсем понятно, что имеется ввиду под словом «освоение»? То ли это геологическое освоение, то ли промышленное. Во-вторых, учитывая развитие геофизических методов, мы в недалеком будущем сможем получать все больше информации о строении глубоких горизонтов нашей

планеты, но это отнюдь не означает, что мы уже приступили к их промышленному освоению.

Более удачная формулировка понятия «недра» содержится в Указе Президента Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» от 27 января 1996 г. № 2828, который имеет силу Закона: «Недра — часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов, простирающаяся до глубин, доступных для проведения операций по недропользованию с учетом научно-технического прогресса». Под операциями по недропользованию понимаются работы, относящиеся к государственному геологическому изучению недр, разведке и добыче, в том числе работы, связанные с разведкой и добычей подземных вод, лечебных грязей, разведкой недр для сброса сточных вод, а также работы по строительству и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей.

Как следует из приведенной формулировки понятия «недра», содержащейся в казахском законодательстве, ее первая часть фактически совпадает с тем, как это понятие трактуется в российском законодательстве, зато вторая часть, по нашему мнению, более точно определяет нижнюю границу недр, чем это сделано в Законе РФ «О недрах».

1.2. РЕСУРСЫ НЕДР

В статье 1.2 Закона Российской Федерации «О недрах» указывается, что недра в границах территории Российской Федерации включают подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы. Однако в Законе, во-первых, не дается определения понятия «ресурсы недр», а во-вторых, сами ресурсы перечислены не полностью, хотя отношения, связанные с их использованием являются объектом горного права. Принято считать, что *ресурсы недр — это твердые, жидкие и газообразные полезные ископаемые, энергетические ресурсы и полости естественного и техногенного происхождения в массиве горных пород.*

Академик РАН М.И. Агошков разделяет ресурсы недр (по их видам) на 6 основных групп: (рис. 2).

Рис. 2. Виды ресурсов недр (по М.И. Агошкову)

1-я группа **— месторождения полезных ископаемых. Эта группа включает две подгруппы:**

месторождения твердых, жидких или газообразных полезных ископаемых однородного состава;

комплексные месторождения твердых, жидких или газообразных полезных ископаемых, представленные близко расположенными залежами с существенно различным вещественным составом. Разработку таких месторождений можно вести совместно из единой сети горных выработок, а переработка добытых полезных ископаемых различного вещественного состава должна осуществляться раздельно или по различным технологическим схемам;

2-я группа **— отвалы вскрышных и вмещающих пород, терриконы угольных шахт, отвалы и склады забалансовых полезных ископаемых;**

3-я группа **— отходы горно-обогатительного и металлургического производств;**

4-я группа **— глубинные источники пресных, минеральных и термальных вод;**

5-я группа **— внутреннее, глубинное тепло недр Земли (геотермальные ресурсы, т. е. та часть твердой, жидкой и газообразной фаз земной коры, которая может быть эффективно извлечена из недр и использована на данном уровне развития геотермальной технологии и геотермальной энергетики);**

6-я группа **— природные и техногенные (созданные в результате деятельности человека) полости в массиве горных пород.**

Современная горная наука акцентирует внимание на необходимости воссоздания ресурсов недр и с этой целью вводит такие понятия, как «ресурсовоспроизводящие технологии» и «ресурсовоспроизводящие функции» горного производства.

Ресурсовоспроизводящие технологии — это технологии, при использовании которых наряду с отработкой запасов полезных ископаемых производятся целенаправленные изменения условий залегания и качества геогенных и техногенных образований, в результате чего создаются новые виды ресурсов недр либо осуществляется перевод потенциальных ресурсов в реальные. Как правило, на это требуются дополнительные затраты, целесообразность которых должна быть обоснована с учетом ценности получаемых ресурсов.

Ресурсовоспроизводящие функции горного производства заключаются в целенаправленном воздействии на физические свойства минеральных сред и напряженное состояние массива горных пород, а также в использовании протекающих при пользовании недрами процессов и состоявшихся изменений для решения задач по сохранению ресурсов недр для последующего их освоения.

Реализация ресурсовоспроизводящих технологий и функций горного производства расширит возможности пользования недрами.

Список литературы

1. *АгошковМ.И.* Развитие идей и практики комплексного освоения недр. — М.: Изд-во. ИПКОН РАН, 1982.

2. Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. —М.: Наука, 1974.

3. Дядькин Ю.Д. Разработка геотермальных месторождений. —М.: Недра, 1986.

4. Ерофеев Б.В. Экологическое право.—М.: Высшая школа, 1992.

5. Сыродоев Н.А. Правовой режим недр.—М.: Юридическая литература, 1969.

6. Трубецкой КН., Каплунов Д.Р., Чаплыгин Н.Н. Современные горные науки: предмет, содержание и новые задачи // Горный журнал. — 1994.— № 6.

Глава 2

ГОРНОЕ ПРАВО. ОСНОВНЫЕ понятия И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

27. ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

2.2. **ХАРАКТЕРИСТИКА ОТРАСЛИ ГОРНОГО ПРАВА**

2.3. **МЕТОД ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ**

2.4. **ИСТОЧНИКИ ГОРНОГО ПРАВА**

2.5. НАЗВАНИЕ ОТРАСЛИ ПРАВА

2.6. **СТРУКТУРА ОТРАСЛИ ГОРНОГО ПРАВА**

2.7. **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИЗУЧЕНИЯ ГОРНОГО ПРАВА**

Consensus facitjus.

Согласие творит право.

Латинская сентенция

2.1. ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

В настоящее время в российском правоведении нет единой точки зрения относительно того, в рамках какой отрасли права следует регулировать отношения недропользования. Часть ученых и специалистов высказывают мнение о том, что правовой режим недр следует рассматривать в рамках земельного права. В.Н. Хропанюк, классифицируя систему права современного общества, выделяет в ней в качестве одной из основных отраслей—земельное право и утверждает, что оно «регулирует общественные отношения в области использования и охраны земли, ее недр, вод, лесов, что является материальной основой жизнеобеспечения человеческого общества». С таким подходом вряд ли можно согласиться, так как правовые нормы, используемые в землепользовании, весьма затруднительно применять для регулирования общественных отношений в сфере охраны и рационального использования водных ресурсов и ресурсов недр.

Более убедительной представляется позиция Г.А. Аксененка, который, рассматривая земельные правоотношения, отмечает, что недра есть особый и своеобразный объект государственной собственности, имеющий ряд специфических черт по сравнению с другими ее объектами, и отношения недропользования регулируются в силу этого особыми нормами горного права. Автор еще в 50-х годах высказал предположение, что со временем в результате дальнейшего развития указанных отношений и соответствующего законодательства они будут выделены из системы земельного права и признаны самостоятельными правовыми отраслями.

Ряд авторов относят горное право к одной из отраслей природоресурсового права, которое вместе с природоохранительным правом, составляют самостоятельную отрасль права — экологическое право.

В некоторых работах, посвященных истории горного права в России, утверждается, что первая известная монография по горному праву была опубликована в 1870 г. в Санкт-Петербурге В.А. Грамматчиковым и называлась «Горное законодательство и горная администрация Англии, Бельгии, Франции, Австрии и Пруссии». Анализ этой работы показывает, что в полном соответствии с ее названием в ней рассматриваются нормативные правовые акты, регулирующие права на добычу полезных ископаемых в этих странах в контексте соотношения прав на добычу и прав на владение землей.

Так, в Англии, например, владение землей может быть полным, когда право лорда — владельца земель распространяется в равной степени и на поверхность, и на недра Земли, и неполным, когда владение землей отделено от владения недрами. Во Франции закон 1810 г. разделяет все минеральные вещества на три категории, которые подчиняются разным правилам. Эта классификация, в свою очередь, определяет целый ряд законодательных мер и т. д. Теоретические вопросы горного права как самостоятельной отрасли права в этой монографии не рассматриваются.

При рассмотрении истории создания горного права необходимо учитывать различия между системами права и системами законодательства. Как известно, система права состоит из отраслей, подотраслей и институтов, система законодательства — из нормативных правовых актов. Первичным элементом системы права является норма права, первичным элементом системы законодательства — статья нормативного акта. Число отраслей права не совпадает с числом отраслей законодательства, последних, как правило, несколько больше.

Впервые в СССР основные принципы правового регулирования режима недр Земли, которые должны быть закреплены в законодательных актах, были сформулированы М.Е. Коган в 1957 г.:

- **право исключительной государственной собственности на недра;**
- **плановый характер использования полезных ископаемых;**
- **предоставление права пользования недрами социалистическим, государственным и кооперативным организациям;**
- **целесообразное использование полезных ископаемых, исключающее возможность их хищнической разработки;**

- **два различных режима пользования недрами: один — для месторождений общераспространенных полезных ископаемых, другой — для всех остальных месторождений;**
- **раздельность права пользования недрами и права пользования земной поверхностью.**

В этой работе еще не ставился вопрос о горном праве как самостоятельной отрасли права, но высказанные идеи явились своеобразным фундаментом для углубленного научного рассмотрения этой проблемы.

Наиболее детально горные правоотношения в СССР были исследованы Н.Б. Мухитдиновым в его докторской диссертации, защищенной в Алма-Ате в 1973 г., и в его последующих публикациях.

Как известно, для того, чтобы обосновать самостоятельность той или иной отрасли права, необходимо выделить круг однородных общественных отношений, регулирование которых объективно требует их объединения в единую отрасль. Н.Б.Мухитдинов впервые попытался в самой общей форме сформулировать сущность горных отношений: горные отношения — это социалистические общественные отношения, объектами которых являются недра как исключительная собственность государства. Они представляют собой правовую форму выражения и закрепления экономических отношений, возникающих в процессе использования и охраны недр как объекта государственной собственности. В основе развития горных отношений, по мнению Н.Б. Мухитдинова, лежат требования рационального и комплексного использования недр. Общественные отношения в области использования и охраны недр были названы автором горными, поскольку именно так они определены в «Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах», утвержденных Указом Президиума Верховного Совета СССР 9 июля 1975 г.

Н.Б. Мухитдиновым определена сущность метода горного права как совокупность средств воздействия на горные отношения для обеспечения рационального и комплексного использования недр, а также безопасности ведения горных работ преимущественно на началах власти и подчинения на основе обязывающих норм.

В работах автора сформулированы основные принципы советского горного права:

- **национализация недр;**

- **исключительность права государственной собственности на недра;**
- **отделение права на недра от права на земную поверхность;**
- **предоставление права на промышленную разработку недр государственным и кооперативным предприятиям и организациям;**
- **рациональное комплексное использование и охрана недр;**
- **принцип приоритета использования недр для добычи полезных ископаемых;**
- **безопасность ведения горных работ;**
- **устойчивость права пользования недрами (подразумевающая, что никто из пользователей недр не может быть лишен этого права иначе, как только на основаниях, указанных в законе);**
- **бесплатность пользования недрами;**
- **участие общественных организаций и граждан в осуществлении мероприятий по охране недр и их рациональному использованию.**

Для своего времени работы Н.Б. Мухитдинова явились весьма прогрессивными, так как в них впервые сделана попытка научно обосновать существование горного права как самостоятельной отрасли. Однако современный этап развития недропользования требует иных подходов к обоснованию самостоятельности горного права как отрасли права.

2.2. ХАРАКТЕРИСТИКА ОТРАСЛИ ГОРНОГО ПРАВА

Для возникновения и существования самостоятельной отрасли права необходимо выполнение четырех условий (рис. 3):

- **государственный интерес к созданию такой отрасли права;**
- **специфика регулируемых общественных отношений, составляющих предмет самостоятельного правового регулирования;**
- **потребность в особом методе правового регулирования;**
- **наличие либо потребность в особых источниках права.**

Проанализируем эти условия, чтобы установить, существует ли в современной России в качестве самостоятельной отрасль права, регулирующая общественные отношения в области изучения, использования и охраны недр.

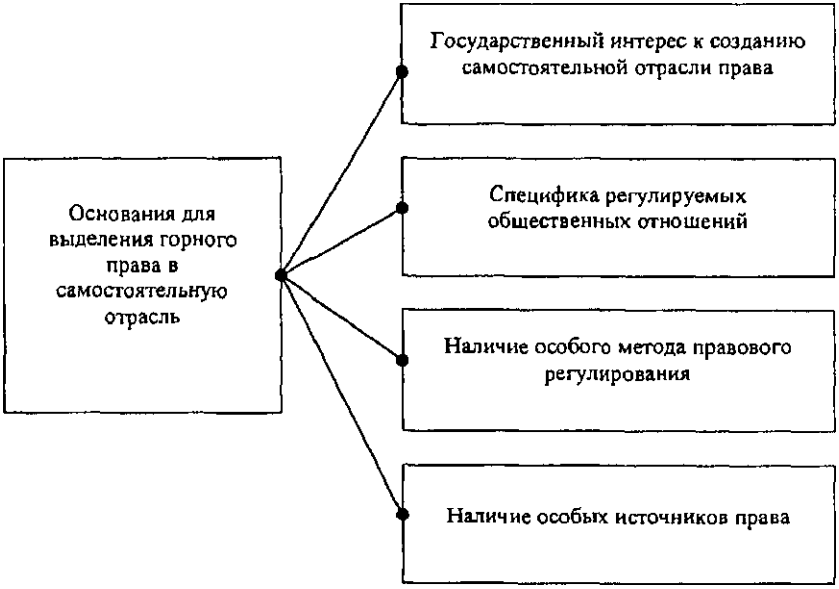


Рис. 3. Условия для выделения горного права в самостоятельную отрасль

2.2.1. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНТЕРЕС К СОЗДАНИЮ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ ПРАВА

Здесь можно привести следующие доводы:

Во-первых, **недра России богаты различными видами минерального сырья. В настоящее время экономикой России используется 180 видов полезных ископаемых, а из минерального сырья в промышленных масштабах извлекают более 85 элементов таблицы Д.И.Менделеева, которые участвуют в производстве более 80 % промышленной и сельскохозяйственной продукции. По данным академика РАЕН Е.А.Козловского валовая потенциальная ценность балансовых запасов России по пятидесяти видам полезных ископаемых оценивается примерно в 30 трлн долл. (в ценах 1992 г.). Доля только топливно-энергетического комплекса в объеме промышленного производства достигает 30 %, в объеме ВВП — 15 %, в экспортном балансе страны — 40—50 %. Укажем для сравнения, что минеральные ресурсы США оцениваются в 8 трлн долл., Китая — 6,5 трлн долл., Европы — 0,5 трлн долл.**

По оценкам специалистов в горнодобывающую промышленность до недавнего времени направлялось около 40 % всех капитальных вложений. В себестоимости электроэнергии затраты на сырье составляют 50—70%, металлов — 40—90%, минеральных удобрений — 80—90 %. Хотя стоимость продукции горнодобывающей промышленности составляет всего лишь около 9 % стоимости всей промышленной продукции, в ней занято около 16 % всех промышленных рабочих. Фондоемкость горнодобывающей промышленности в 3,5 раза выше, чем в обрабатывающей. На разведку месторождений полезных ископаемых уходит до 30—40 % общих затрат в подготовку сырьевой базы. Российский экспорт в основном базируется всего лишь на 4—5 видах сырья и полуфабрикатов. На их добыче, производстве и вывозе базируется все большая часть промышленности, и вряд ли эта ситуация изменится в ближайшие 10—15 лет.

Как отмечает В.П.Орлов, стоимость сырья, извлеченного в последние годы из недр России, в пересчете на мировые цены составляет в зависимости от конъюнктуры от 95 до 104 млрд долл. Для сравнения в США этот показатель выше в 1,4—1,5 раза, в Китае примерно сопоставим с нашим, в остальных странах ниже. В Федеральном бюджете на 1999 г. доля прямых поступлений от добычи полезных ископаемых составляет 16,1 % доходной части, с учетом же других налогов и таможенных пошлин, удельный вес продукции минерально-сырьевого комплекса превышает 50%.

По состоянию на 1992 г. в России зарегистрировано 3200 месторождений пресных подземных вод (1111В) с суммарными эксплуатационными запасами 62,5 млн $м^3$/сут. В эксплуатации находится 1235 месторождений с суммарным водоотбором 16,5 млн $м^3$/сут. Суммарные потенциальные ресурсы 1111В составляют 865 млн $м^3$/сут.

Таким образом, такой ресурс недр, как твердые, жидкие и газообразные полезные ископаемые, играет важнейшую роль в экономической и социальной жизни общества, и для того, чтобы предотвратить негативные процессы, связанные с неправильной эксплуатацией месторождений полезных ископаемых, государство должно обеспечить правовое регулирование пользования этим важнейшим ресурсом недр.

Во-вторых, **во второй половине XX века в нашей стране и за рубежом существенно возрос интерес к использованию другого ресурса недр — подземного пространства. Практика использования подземного пространства в нашей стране и за рубежом показала, что за последние 30 лет почти все новые хранилища нефти и продуктов ее очистки в Швеции, Норвегии, Финляндии размещены в незакрепленных горных выработках. При объеме свыше 10—15 тыс. $м^3$ они оказались выгоднее, чем наземные хранилища. Капиталовложения в подземные сооружения в Швеции составляют около 10 % затрат на строительство в стране. В Финляндии подземные хранилища нефти вмещают 10 млн $м^3$ нефти, а во всех Скандинавских странах — 20 млн $м^3$. В г. Тронхейме (Норвегия) сооружены подземные хранилища для питьевой воды вместимостью в 16 тыс. $м^3$. В Швеции в прочных скальных породах размещен авиационный завод, цехи которого расположены в подземных камерах длиной 30 —100 м, шириной 14,2 м и высотой 6,7 м. Постоянные температура и влажность, отсутствие сквозняков, рациональное освещение и гармоничная окраска помещений, а также имитация окон и дневного освещения обеспечивают здоровые условия работы трудящихся этого предприятия. В Германии в соляной шахте на глубине 400 м в камерах площадью 300—400 м и высотой 2,5—3 м размещена птицефабрика. Естественная температура горных пород составляет там порядка 20 °С. Стоимость строительства этой бройлерной фабрики составила примерно 10 % капиталовложений, затрачиваемых на строительство на земной поверхности.**

В России и республиках бывшего СССР также имеется большой опыт использования подземного пространства. Опыт подземного овощеводства накоплен в Кемеровской и Горьковской областях. В частности, в подземных горных выработках, пройденных в гипсовых породах вблизи г. Арзамас, организовано выращивание огурцов, лука и шампиньонов. Выработки расположены на глубине 50 м, имеют ширину 8—10 м и высоту 3—4 м. Общая площадь используемого участка — 4000 $м^2$. В подземных горных выработках бывшей флюоритовой шахты на глубине 15 м расположена подземная лаборатория Амдермской научно-исследовательской станции по изучению многолетней мерзлоты. Под Манежной площадью Москвы создан подземный торгово-рекреационный ком-

плекс, включающий галерею магазинов, рекреационных залов, стоянку для большегрузных автомобилей, сеть складских и служебных помещений.

Перечислить все примеры использования подземного пространства не представляется возможным из-за ограниченности объема учебника, однако специалисты утверждают, что строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, еще только начинается и имеет большие перспективы. Таким образом, у государства появляются все основания ввести правовое регулирование и этого вида пользования недрами.

В-третьих, **важным ресурсом недр является тепло Земли, которое представляет очень крупный природный энергоресурс. Однако доля геотермальной энергии в мировом топливно-энергетическом балансе пока весьма мала.**

Наиболее выгодным вариантом использования геотермальной энергии являются неглубокие коллекторы природного пара (месторождения пара) для ГеоТЭС, под которыми понимают среду, состоящую из двух фаз: скелета пористой или трещиноватой породы и жидкости (пара), заполняющей трещины и поры. Однако такие геотермальные коллекторы встречаются довольно редко.

Значительный интерес в этой связи представляют геотермальные месторождения. Геотермальное месторождение — это участок земной коры, часть общего теплосодержания которого, а также поступающей извне энергии природных флюидов и глубинного теплового потока может быть извлечена из недр, доставлена потребителю в виде кондиционного теплоносителя и эффективно использована при современном развитии геотермальной технологии.

По оценкам Мировой энергетической конференции (МИРЭК) геотермальные ресурсы, пригодные для использования, превышают 100 трлн т условного топлива. Поэтому для государства очень важно обеспечить правовое регулирование использования этого вида ресурсов недр.

В-четвертых, **освоение ресурсов недр оказывает значительное негативное воздействие на биосферу, затрагивающее по существу все ее элементы: водный и воздушный бассейны, землю, расти-**

тельный и животный мир. Это воздействие проявляется в двух основных формах:

выделение в биосферу веществ и энергии;

потребление ресурсов биосферы.

Для первой формы характерно выделение в биосферу твердых веществ различного фракционного состава, жидкой фазы, газов и различных видов энергии (тепловой, механической и др.).

Вторая форма включает отчуждение земельных ресурсов, потребление полезных ископаемых, водных и растительных ресурсов.

Гипертрофирование сырьевого сектора продвигает ресурсную базу на север и восток, в районы с наиболее хрупкими экосистемами. При разведке и эксплуатации месторождений газа, нефти и других полезных ископаемых разрушаются ландшафты на Ямале, в Северо-Восточной Сибири и Чукотке. Стремление продать как можно больше нефти и газа за валюту подтолкнуло к большему использованию внутри страны угля, в том числе и низкокачественного. Как следствие — усиление выбросов серы и многих других токсичных микроэлементов, выпадение кислых дождей. Естественно, что государство крайне заинтересовано в улучшении экологической обстановки в стране и вынуждено создавать правовой механизм пользования недрами, который бы существенно ограничил воздействие всех видов недропользования на окружающую среду.

Перечисленные доводы убедительно показывают заинтересованность государства в существовании самостоятельной отрасли права, регулирующей общественные отношения в области использования и охраны недр.

2.2.2. СПЕЦИФИКА НЕДР И ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ КАК ОБЪЕКТА ПРАВА

Недра как объект права собственности имеют двойственный характер. Эта двойственность проявляется в том, что недра:

с одной стороны, неотделимы от биосферы и как любые другие природные ресурсы (земельные, водные и др.) являются всенародным достоянием. Это позволяет рассматривать их как объект права исключительно государственной собственности;

с другой стороны, ресурсы недр (полезные ископаемые, подземное пространство и др.) в процессе возникновения отношений недропользования превращаются в товар (продукцию, имущество) и становятся предметом гражданско-правовых сделок, а значит и объектом гражданско-правовых имущественных или хозяйственных отношений.

В соответствии со статьей 130 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть 1), введенного в действие с 1 января 1995 г., участки недр и другие объекты, перемещение которых невозможно без несоразмерного ущерба их назначению, относятся к недвижимым вещам (недвижимому имуществу, недвижимости) и, следовательно, являются объектами гражданского права. По мнению некоторых специалистов, придание участкам недр правового режима недвижимого имущества — это явное расхождение предписаний Гражданского кодекса с реальной действительностью. С такой точкой зрения вряд ли можно согласиться по следующим причинам:

1. В соответствии с Законом РФ «О недрах» одним из видов пользования недрами является строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (склады, гаражи, лечебницы и др.). Совершенно очевидно, что эти сооружения не способны к перемещению, и их полезные свойства определяются именно их размещением в недрах.

2. В соответствии с Законом РФ «О недрах» субъект недропользования получает право на строительство и эксплуатацию этих сооружений только на основе лицензии.

3. В соответствии со статьей 49 Гражданского кодекса юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности только на основе лицензии.

Таким образом, придание участкам недр статуса недвижимого имущества не противоречит Закону РФ «О недрах».

Специфика отношений недропользования заключается в следующем:

1. Получение физическим или юридическим лицом права пользования недрами еще не означает, что оно (лицо) достигает поставленной цели. Эта особенность недропользования объективно

обусловлена свойствами недр и определяет вероятностный (неопределенный) характер результатов работ по обнаружению ресурсов недр. Например, для разведки месторождения полезных ископаемых необходимо выполнить значительный объем работ как на земной поверхности, так и непосредственно в недрах, которые, тем не менее, могут и не привести к открытию месторождения, пригодного для промышленного освоения.

2. Процесс присвоения полезных свойств участков недр, например, добыча полезных ископаемых, сопровождается повышенным риском. Так, например, может оказаться неудачной попытка субъекта предпринимательской деятельности использовать подземное пространство недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, например, для создания подземных хранилищ. Здесь он (субъект) может столкнуться с непредусмотренными в процессе проектирования сооружения проявлениями деформаций массива горных пород, которые приведут к нарушению герметичности сооружения. Взрывы метана на угольных шахтах могут привести к преждевременному завершению их эксплуатации. Внезапный прорыв воды в выработанное пространство Березниковского калийного комбината в 1986 г. привел к затоплению горных выработок и досрочному прекращению деятельности этого предприятия с производственной мощностью 8,2 млн т калийной руды в год. Погибли уникальное горно-шахтное оборудование и конвейерные линии. Потеряно около 300 млн т извлекаемых запасов калийных солей. Позднее над местом прорыва подземных вод сформировался провал земной поверхности, образование которого сопровождалось взрывом газа. По заключению экспертов причиной этой аварии явилось несоответствие параметров системы разработки и порядка отработки калийных солей конкретным геологическим условиям, которые заранее не были известны.

3. Ресурсы недр и, в первую очередь, полезные ископаемые, относятся к числу исчерпаемых и невозобновляемых, поскольку их использование сопровождается истощением запасов ресурсов. Поэтому правовое регулирование общественных отношений, связанных с использованием недр, должно предусматри-

вать также их охрану от самовольного и нерационального использования.

4. Условия ликвидации или консервации предприятий по добыче полезных ископаемых или эксплуатирующих подземное пространство в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, несопоставимы с условиями прекращения деятельности предприятий других отраслей народного хозяйства. Отличие заключается в том, что законсервированное или ликвидированное горное предприятие будет (в случае непринятия эффективных мер) оказывать во все возрастающих масштабах неблагоприятное воздействие на окружающую среду в следующих формах:

деформации земной поверхности, зданий и сооружений, находящихся в районе ведения горных работ, за счет протекающих в массиве горных пород геомеханических *процессов;*

загрязнение водного бассейна в результате смешивания поверхностных вод с шахтными и карьерными водами;

загрязнение воздушного бассейна за счет выделяющихся рудничных газов и эрозионных процессов, возникающих на поверхности уступов и бортов карьеров, отвалов хвосто- и шламохранилищ;

ухудшение качества геологической среды за счет продолжения геомеханических, геофизических процессов в недрах после прекращения горных работ.

Поэтому ликвидация или консервация горного предприятия должны сопровождаться специальными мероприятиями по предотвращению его неблагоприятного воздействия на окружающую среду.

Таким образом, специфика отношений недропользования проявляется в *вероятностном характере* результатов работ по обнаружению ресурсов недр, *повышенном риске* процесса присвоения полезных свойств участков недр, необходимости *совмещения пользования* недрами *с их охраной, особом режиме* работ по консервации или ликвидации горного предприятия.

Некоторые виды этих специфических общественных отношений уже урегулированы исключительно нормами этой формирующейся отрасли права, другие еще нуждаются в таком урегулировании.

2.3. МЕТОД ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Под методом правового регулирования понимается совокупность юридических способов, средств и приемов, с помощью которых нормы данной отрасли права воздействуют на общественные отношения. Однако проблема содержания метода правового регулирования общественных отношений до настоящего времени является дискуссионной.

Так, например, С.И. Вильнянский указывает, что понятие метода правового регулирования до сих пор остается неясным и вообще ничего не объясняет, так как в конце концов все признают, что в каждой отрасли права применяется не один, а несколько методов. По мнению Н.Б. Мухитдинова, метод определяет способ достижения цели, стоящей перед правовым регулированием. Однако, несмотря на значительные достижения правовой науки в анализе сущности и структуры метода, некоторые вопросы по-прежнему остаются дискуссионными. В частности, нет единства во взглядах на количество элементов метода, его роль в конструировании той или иной отрасли права.

Что же касается метода правового регулирования отношений недропользования в рамках самостоятельной отрасли права, то в современном российском правоведении эта проблема вообще не рассматривалась. Вместе с тем существует большая потребность в выделении такого метода. Это обусловлено тем, что метод регулирования современных отношений недропользования должен, с одной стороны, обеспечить возможность субъекту предпринимательской деятельности получить ожидаемые экономические результаты в процессе присвоения полезных свойств недр, а с другой — защитить интересы государства, которому принадлежит Государственный фонд недр, и субъектов Федерации, на территории которых находится участок недр, предоставляемый в пользование. Кроме того, метод регулирования должен учитывать специфику недр, являющихся одновременно природным ресурсом и операционным базисом человеческой деятельности.

При определении содержания метода правового регулирования отношений недропользования и их классификации (если пред-

мет правового регулирования требует применения нескольких методов) необходимо исходить из следующих условий:

метод должен соответствовать предмету правового регулирования, природе и характеру отношений недропользования;

метод должен способствовать решению задач, стоящих перед источниками права в данной отрасли.

Метод правового регулирования отношений недропользования является по своей структуре комплексным, имеет некоторые общие черты с методом правового регулирования отношений землепользования и включает ряд юридических приемов:

подчинения,

разделения,

равенства,

согласования,

ограничения.

Прием подчинения **применяется при регулировании отношений государственной собственности на недра в России и связан главным образом с владением, пользованием и распоряжением государственным фондом недр в пределах территории Российской Федерации. Государство — собственник недр, применяя прием подчинения в правовых нормах недропользования, во-первых, определяет систему и объем общей и специальной компетенции органов государственного управления Фондом недр, и, во-вторых, определяет порядок пользования недрами, права, обязанности и ответственность недропользователей.**

Прием разделения **используется при определении видов (уровней) государственной собственности на недра. Государство, применяя прием разделения в правовых нормах, имеет возможность:**

разграничивать государственную собственность на недра между Федерацией и ее субъектами (на основании совместных решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ);

придавать отдельным участкам недр статус объектов федерального значения и относить их к объектам исключительного ведения органов государственной власти РФ и уполномоченных ими органов государственного управления;

образовывать Федеральный фонд резервных месторождений.

Прием равенства **используется при определении порядка получения прав на пользование недрами. Государство, применяя прием равенства в правовых нормах, законодательно закрепляет равные права будущих субъектов пользования недрами в получении лицензии в порядке конкурса или аукциона.**

Прием согласования **используется при определении границ горного и земельного отводов. Государство, применяя прием согласования в правовых нормах, устанавливает порядок согласования предварительных и уточненных границ горного отвода и отвода земельного участка для строительства предприятия по добыче полезных ископаемых, эксплуатации месторождения, а также для иных видов пользования недрами.**

Прием ограничения **используется при определении обязанностей и ответственности недропользователей. Государство, применяя прием ограничения в правовых нормах, устанавливает определенные требования по рациональному использованию и охране недр, а также характер и основания ответственности за нарушение этих требований.**

Перечисленные юридические приемы составляют основу комплексного метода правового регулирования отношений недропользования, отличающегося от методов, применяющихся в других отраслях права.

2.4. ИСТОЧНИКИ ГОРНОГО ПРАВА

Источники горного права представляют собой нормативные правовые акты, содержащие требования к недропользованию и принятые уполномоченными на то государственными органами в установленной форме и процедуре.

Источники горного права могут быть классифицированы:

по юридической силе,

по предмету регулирования,

по направленности правового регулирования,

по характеру нормативных правовых актов,

по степени значимости.

По *юридической силе* все источники горного права могут быть разделены на законы и подзаконные нормативные правовые акты.

Современное законодательство РФ о недрах основывается на Конституции РФ и состоит из Федеральных законов «О недрах», «О соглашениях о разделе продукции», «О континентальном шельфе», «О государственном регулировании в области добычи угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности», «О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы», «О драгоценных металлах и драгоценных камнях». Кроме того, для регулирования отношений недропользования используется еще ряд Федеральных законов (см. приложение № 3).

К подзаконным нормативным правовым актам горного права, принятым после утверждения Закона РФ «О недрах», относятся: Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное Постановлением Верховного Совета РФ 15 июля 1992 г., Постановление Правительства РФ от 3 августа 1992 г. № 540 «О мерах по регулированию экспорта геологической информации о недрах»; Инструкция о порядке переоформленная лицензий на пользование недрами, утвержденная приказом Роскомнедр (ныне Министерство природных ресурсов РФ) от 18 мая 1992 г. № 65; Постановление Правительства РФ от 4 января 1992 г. № 10 «О добыче и использовании драгоценных металлов и алмазов на территории РФ и усилении государственного контроля за их производством и потреблением» (с изменениями от 22 февраля 1993 г.) и ряд других материалов.

В общеправовом классификаторе отраслей законодательства, подготовленном Государственным правовым управлением Президента Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г., законодательство о недрах выделено в качестве самостоятельной отрасли.

Классификатор отрасли включает следующие разделы:

общие вопросы охраны и использования недр;

управление в области использования и охраны недр, контроль за охраной и использованием недр;

Государственный фонд недр, Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых;

собственность на недра;

пользование недрами, виды пользования недрами, основные права и обязанности пользователей недр, плата при пользовании недрами, конкурсы и аукционы на пользование недрами;

охрана недр;

Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых;

ответственность за нарушение законодательства о недрах.

По предмету регулирования **источники горного права могут быть разделены на общие и специальные.**

Общие источники (как это следует из их названия) характеризуются тем, что предмет их регулирования значительно шире какой-то конкретной отрасли права. К общим источникам следует отнести Конституцию РФ, регулирующую все виды общественных отношений в стране. По этому признаку в специальные источники, регулирующие только отношения недропользования, входят Закон РФ «О недрах», Положение о порядке лицензирования пользования недрами и др.

По направленности регулирования **источники горного права могут быть разделены на материальные и процессуальные.**

Материальные источники регулируют отношения, складывающиеся непосредственно в процессе пользования тем или иным ресурсом недр. Процессуальные источники горного права определяют процедуру пользования ресурсами недр. Например, Положение о порядке лицензирования пользования недрами относится к процессуальным источникам горного права, а нормативные акты, определяющие, например, уровень добычи минерального сырья, степень его извлечения из недр, являются материальными источниками.

По характеру источников **они могут быть разделены на кодифицированные и не являющиеся таковыми.**

К кодифицированным относятся нормативные акты, в которых в ходе правотворческой деятельности произведена систематизация нормативного материала в соответствии с системой регулируемых общественных отношений. По нашему мнению, горное право в России нуждается в создании нового сводного акта — Кодекса России о недрах, построенного на единых принципах. Пока кодифицированных источников горного права в России нет.

По степени значимости **в регулировании отношений недропользования источники горного права могут быть разделены на основные нормативные правовые акты и вспомогательные.**

Естественно, что Закон РФ «О недрах», определяющий общие принципы недропользования, относится к группе основных нормативных правовых актов. Эти принципы включают: государственную собственность на недра, единый Государственный фонд недр, совместное (с субъектами Федерации) распоряжение Государственным фондом недр, лицензионный порядок предоставления недр в пользование, платность недропользования.

К группе вспомогательных актов, позволяющих более точно применять нормы основных актов к регулированию отношений недропользования, следует отнести различного рода ГОСТы, инструкции и др., которые принимаются органами, имеющими на это соответствующие права.

Следовательно, можно констатировать выполнение всех четырех условий, определяющих существование самостоятельной отрасли права, регулирующей правовой режим недропользования.

2.5. НАЗВАНИЕ ОТРАСПИ ПРАВА

По вопросу о названии этой отрасли права также существуют различные мнения. При выборе названия обособленной совокупности правовых норм, регулирующих общественные отношения недропользования, необходимо учитывать сложившуюся практику формирования понятийного аппарата и искать оптимальное сочетание элементов, составляющих это название.

В.В. Петров, выделяя в качестве самостоятельной отрасль права, регулирующую отношения недропользования, называет ее горным (недренным) правом. Неблагозвучный термин «недренное право» встречается в трудах и других авторов. Г.С. Башмаков, обсуждая наименование отрасли права, регулирующей правовой режим недр, рассматривает два варианта: законодательство о недрах или горное законодательство. В пользу первого варианта приводятся следующие аргументы: «Конституция СССР и конституции союзных республик (книга Г.С. Башмакова опубликована в 1974 г.) знают только термин «недра» и не знают термина «горные». Кроме того, наименование «законодательство о недрах» лучше отражает уже начавшееся расширение сферы действия этой правовой отрасли, чем наименование «горное законодательство», которое по призе

вычке будет связываться только с поисками и добычей полезных ископаемых». Второй вариант наименования отрасли права может быть, по мнению Г.С. Башмакова, выбран по тем соображениям, что в ряде законодательных актов того времени (Основах земельного и водного законодательства) «...отношения, связанные с использованием, охраной недр и т. п. уже названы горными отношениями, а горным отношениям корреспондирует горное законодательство. При всех видах пользования недрами производятся горные работы, осуществляемые по единым правилам. Все отношения по недропользованию, которые предполагается урегулировать в законодательстве, подпадают под контроль горных органов. И, наконец, термин «горные» более удобен с точки зрения законодательной техники, так как может быть применен и к законодательству (горное законодательство), и к регулируемым этим законодательством группе общественных отношений (горные отношения). Наименование «законодательство о недрах» такой возможности не дает». Затем автор предупреждает читателя о том, что в своей работе он будет употреблять оба наименования и притом, как равнозначные.

Можно согласиться с выводами Г.С. Башмакова, однако при этом должны быть сделаны, по меньшей мере, две оговорки: во-первых, не все виды пользования недрами связаны с горными работами, а, во-вторых, отрасль права и отрасль законодательства — это разные понятия, и вряд ли целесообразно давать название отрасли права с использованием слова «законодательство».

Известно, что основным элементом системы права является отрасль права, регулирующая все разнообразие общественных отношений определенного вида. Поэтому есть все основания назвать совокупность норм, регулирующих отношения недропользования, *отраслью права.*

Теперь о том, как с использованием термина «право» охарактеризовать интересующую нас область регулирования общественных отношений. Здесь есть несколько вариантов: «правовой режим недропользования», «горное право» и т. д. Более точное название этой области — правовой режим недропользования, поскольку недра используются не только в целях добычи полезных ископаемых. Но вместе с тем этот вид пользования недрами является основным для экономики нашей страны.

Как справедливо отмечает Г.С. Башмаков, подавляющая часть юридических норм, регламентирующих недропользование, относится к добыче полезных ископаемых. Развивая эту мысль, следует добавить, что именно с пользованием недр для добычи полезных ископаемых, в первую очередь, связана необходимость правового регулирования недропользования. Поэтому в «Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» (1975 г.) общественные отношения в области использования и охраны недр назвали «горными отношениями».

С учетом вышеизложенного предлагается именовать эту отрасль права — *горным правом.*

Условимся понимать под горным правом — *совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в области изучения, использования и охраны недр.*

***Предметом* горного права являются общественные отношения в сфере взаимодействия общества с недрами. Эти отношения (отношения недропользования) возникают и развиваются в связи с изучением, использованием, воспроизводством и охраной ресурсов недр. Ни одна из известных отраслей права не имеет своим предметом регулирование такого рода отношений и не располагает соответствующим методом их регулирования.**

***Субъектами* правовых отношений, связанных с пользованием недрами, являются:**

государство, в чьей собственности находятся недра. Российская Федерация совместно с субъектами РФ осуществляют владение, пользование и распоряжение Государственным фондом недр;

органы местного самоуправления, которые обладают определенным объемом компетенции в сфере регулирования отношений недропользования;

субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств.

***Объектом* отношений недропользования являются недра и содержащиеся в них ресурсы.**

В горном праве реализуются следующие *принципы* (рис. 4):

Рис. 4. Принципы горного права

- **принцип государственной собственности на недра;**
- **принцип совместного ведения РФ и субъектов РФ вопросов владения, пользования и распоряжения недрами;**
- **принцип предоставления недр в пользование на основе лицензии;**

- **принцип рационального использования и охраны недр;**
- **принцип платного недропользования;**
- **принцип равных возможностей у юридических и физических лиц в получении лицензии на право пользования недрами;**
- **принцип ответственности пользователей недр за соблюдение норм горного права.**

Более подробно содержание этих принципов будет изложено в последующих главах.

2.6. СТРУКТУРА ОТРАСЛИ ГОРНОГО ПРАВА

Структуру отрасли горного права образуют подотрасли горного права, институты горного права и нормы горного права.

***Подотрасль горного права* — группа «родственных» институтов горного права, регулирующих определенный вид пользования недрами. Законом РФ «О недрах» определены следующие виды пользования недрами: геологическое изучение недр; добыча полезных ископаемых, в том числе использование отходов горнодобывающих и связанных с ним перерабатывающих производств, строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Группы институтов горного права, регулирующих общественные отношения в каждом из этих видов недропользования, образуют соответствующую подотрасль горного права. Следовательно, в отрасли горного права выделяются:**

подотрасль права, регулирующая общественные отношения, возникающие при геологическом изучении недр;

подотрасль права, регулирующая общественные отношения, возникающие при добыче полезных ископаемых;

подотрасль права, регулирующая общественные отношения, возникающие при строительстве и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

***Институт горного права* — совокупность правовых норм, регулирующих самостоятельную часть отношений недропользования. Институтами горного права являются группы правовых норм, регулирующих государственную собственность на недра; государственное управление отношениями недропользования; лицензион-**

ный порядок предоставления недр в пользование; платность пользования недрами; рациональное использование и охрану недр; ответственность за нарушение законодательства о недрах.

***Правовая норма горного права* — первичный элемент горного права, регулирующий санкционированное государством обязательное правило общего характера. Правовая норма любой отрасли права (в том числе, и горного права) сочетает в себе предоставление и ограничение внешней свободы лиц в их взаимных отношениях. Нормы горного права определяют права и обязанности субъектов недропользования по использованию недр в тех или иных хозяйственных, культурных и научных целях. Государство как собственник Государственного фонда недр определяет в нормах горного права общие для всего государства правила пользования недрами и таким путем обеспечивает их полное и комплексное использование в целях соблюдения интересов настоящего и будущего поколений нашего общества. Реализация правовой нормы в некоторых случаях обеспечивается мерами государственного принуждения. Нарушение правовой нормы влечет за собой применение со стороны компетентных государственных органов мер юридической ответственности к правонарушителям. Так, например, в соответствии со статьей 49 Закона РФ «О недрах» лица, виновные в нарушении этого Закона, несут уголовную или административную ответственность.**

2.7. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИЗУЧЕНИЯ ГОРНОГО ПРАВА

Горное право изучается в трех направлениях: как отрасль права, как наука и как учебная дисциплина.

При изучении горного права как *отрасли права* основное внимание уделяется законодательству о недрах, развитию его правовых институтов, совершенствованию правовых норм и отношениям с другими отраслями права.

Как отмечают специалисты, система права — это сложное социальное явление, которое отражает и закрепляет в нормативной форме закономерности общественной жизни. Постоянно развиваясь, система права, тем не менее, сохраняет единство и согласованность правовых норм, действующих в государстве. Хотя горное право

является относительно новой отраслью права, оно взаимосвязано с другими отраслями права и взаимодействует с ними (рис. 5).

В горном праве применяются нормы других отраслей права. Но при их использовании должна учитываться специфика отношений недропользования. В правоведении эти вопросы еще не изучены, поэтому целесообразно остановиться на них более подробно.

Рис. 5. Соотношение горного права с другими отраслями права

Государственное право. **Эта отрасль права объединяет нормы, закрепляющие основы общественного строя и государственного устройства страны, основные права, свободы и обязанности граж-**

дан, порядок создания и компетенцию федеральных органов государственной власти и субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления. Горное право использует нормы государственного права для разграничения компетенции органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования отношений недропользования.

Административное право. **Эта отрасль регулирует отношения, складывающиеся в процессе государственного управления, и, в первую очередь, деятельность Правительства РФ и иных исполнительных органов РФ и ее субъектов, а также порядок применения административной ответственности. Горное право использует нормы административного права при:**

определении структуры, задач, прав и обязанностей органов исполнительной власти по регулированию отношений недропользования;

определении ответственности за нарушение законодательства о недрах;

разработке и реализации антимонопольных требований при пользовании недрами.

Финансовое право. **Эта отрасль права представляет совокупность норм, регулирующих общественные отношения в сфере финансовой деятельности. Важной частью финансового права является обособленный комплекс правовых норм (правовой институт), устанавливающих обязательные платежи и налоги, и порядок их взимания. Горное право использует нормы финансового права для регулирования платежей при пользовании недрами.**

Гражданское право. **Эта отрасль регулирует различные имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения на основе юридического равенства сторон. В частности, в соответствии со статьей 130 Гражданского кодекса РФ (часть 1) участки недр и другие объекты, перемещение которых невозможно без несоразмерного ущерба их назначению, относятся к недвижимым вещам (недвижимому имуществу, недвижимости) и, следовательно, являются объектами гражданского права.**

Известно, что одним из видов пользования недрами является строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (склады, гаражи, лечебницы

и др.). Совершенно очевидно, что эти сооружения не способны к перемещению, и их полезные свойства определяются именно их размещением в недрах.

В соответствии со статьей 49 Гражданского кодекса РФ юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности только на основе лицензии. Поэтому можно утверждать, что горное право использует нормы гражданского права при регулировании условий получения и переоформления лицензий на право пользования недрами. Нормы гражданского права использованы в одном из основных источников горного права — Федеральном законе «О соглашениях о разделе продукции».

По мнению проф. Б.Д. Клюкина, «...формируемое горное законодательство должно в большей степени ориентироваться на применение гражданско-правовых методов регулирования, особенно в области отношений собственности на добытое сырье, при установлении норм о правовом статусе горных предприятий, регулировании отношений по транспортировке нефтепродуктов, их реализации и пр.»

Уголовное право. **Эта отрасль представляет собой комплекс норм, устанавливающих круг общественно опасных деяний, которые признаются преступными, основания уголовной ответственности и освобождения от нее, виды и размеры наказания за совершенное преступление. Горное право использует нормы уголовного права для регулирования меры уголовной ответственности за нарушение законодательства о недрах.**

Земельное право. **Эта отрасль права регулирует отношения, складывающиеся по поводу распоряжения и управления земельными ресурсами, находящимися в собственности государства или в частном владении, в связи с их использованием и охраной. Горное право использует нормы земельного права при регулировании:**

условий землепользования на площадях залегания полезных ископаемых;

условий предоставления недр собственникам земельных участков для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, строительства подземных сооружений для своих нужд и устройства и эксплуатации бытовых колодцев и скважин;

охраны земельных ресурсов при пользовании недрами.

Экологическое право. **Эта отрасль представляет собой совокупность норм и правоотношений, регулирующих отношения в сфере взаимодействия общества и природы. В горном праве нормы экологического права используются для регулирования:**

условий ограничения пользования участками недр в целях обеспечения охраны окружающей среды;

государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, в целях предупреждения и устранения их вредного влияния на окружающую среду.

Международное право. **Эта отрасль представляет собой совокупность норм, регулирующих отношения между государствами (международное публичное право) и гражданско-правовые отношения с участием иностранных физических или юридических лиц либо по поводу имущества, находящегося за границей (международное частное право). Нормы международного права содержатся в конвенциях, актах, уставах международных организаций, международных договорах и обычаях. В горном праве нормы международного права используются при:**

регулировании условий недропользования на континентальном шельфе;

определении приоритета правил, установленных международным договором РФ, перед нормами российского законодательства о недрах.

Необходимо также отметить, что вхождение России в мировую экономическую систему требует сближения российского законодательства о недрах с соответствующим зарубежным законодательством. В связи с этим изучение правовых норм, регулирующих основные виды пользования недрами в развитых капиталистических странах, составляет одну из важных задач, стоящих перед горным правом как отраслью права.

Важнейшими теоретическими проблемами горного права как *науки* является углубление представлений о правовой специфике отношений недропользования и методе правового регулирования отношений недропользования в рамках самостоятельной отрасли права.

Необходимо отметить, что в конце XIX и в начале XX века в России был издан ряд трудов, посвященных проблемам горного законодательства. Достаточно указать на работу А. Белозерова

«Указатель книг, изданных на русском языке, по предметам, относящимся до горной части» (1873), являющейся, по существу, первой отечественной библиографией по данной проблеме. Интересны работы А.Ф. Скорова «Свод уставов горных и устав монетный» (1900), А.Е. Яновского «Основные начала горного законодательства и пересмотра его в России» (1900), Г.Г. Савича «Свод узаконений и правительственных распоряжений по горной части» (1904), А.А. Девиера и В.Р.Бредова «Свод постановлений о горной промышленности» (1904). Князь Абамелек-Лазарев опубликовал в 1910 г. труд «Вопрос о недрах и развитии горной промышленности с 1888 по 1908 гг.», представляющий один из первых статистических сборников о деятельности горной промышленности.

Каждая отдельная наука, взятая сама по себе, представляет концептуальную систему идей и понятий, имеющую замкнутый характер. Вместе с тем наше время характеризуется возникновением, развитием и становлением новых наук и научных направлений. Они рождаются тогда, когда уровень научных знаний и разработанность методов исследований позволяют вскрыть фундаментальную общность процессов, явлений и общественных отношений, казавшихся ранее далекими друг от друга. Поэтому нам представляется принципиально важным при изучении горного права как науки показать связь горного права с другими областями знаний. Это имеет большое значение для определения научной обоснованности правовых норм, регулирующих отношения недропользования.

Выполненный анализ позволил установить, что для разработки институтов и норм горного права и обеспечения их реализации в различных непосредственных формах (осуществление прав, исполнение обязанностей и соблюдение обязанностей) горное право использует накопленный потенциал в таких областях знаний как горные науки, геология, экономика, экология и др. (рис. 6).

Связь между горными науками и горным правом настолько тесная, что это дает основание ряду ученых включать горное право в систему горных наук. Член-корр. РАН Л.А. Пучков относит горное право к горным наукам внешней сферы, т. е. к наукам, изучающим взаимосвязь горного дела с окружающим миром или его отдельными частями, и рассматривает эти науки как «...от-

ветвления некоторых общих наук (в данном случае, правоведения) на горное дело». Следует указать, что в современных условиях сформировался новый подход к определению сущности горных наук, под которыми понимается *система теоретических знаний об условиях, способах и средствах освоения, использования, воспроизводства и охраны ресурсов недр.*

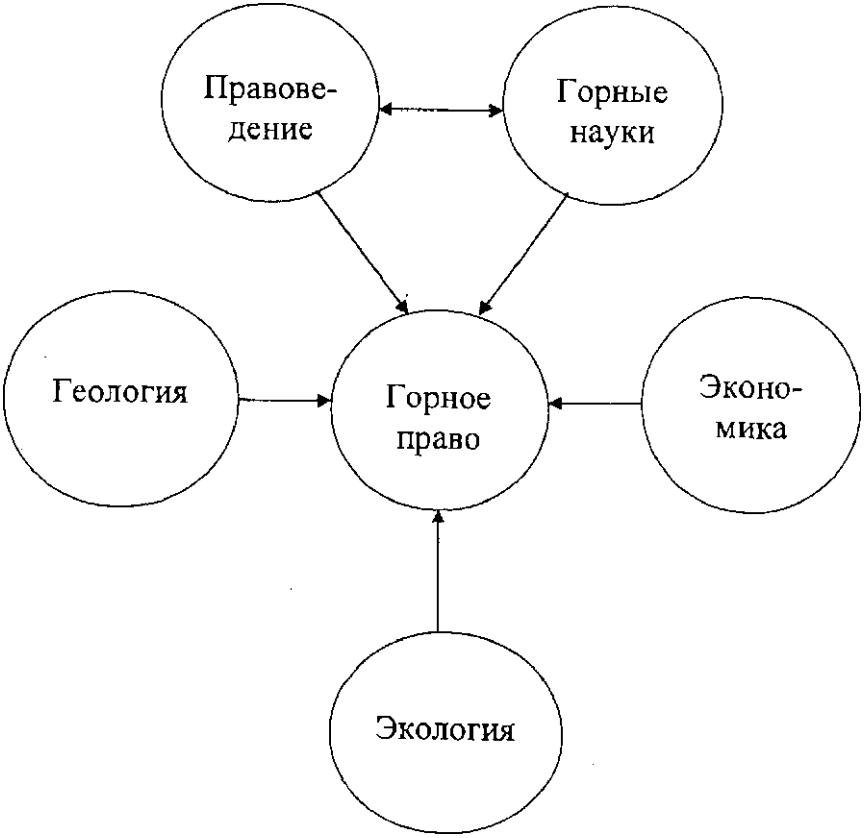


Рис. 6. Соотношение горного права с другими науками

Связь между *горными науками и горным правом* проявляется в том, что, во-первых, специфика отношений недропользования, являющихся предметом самостоятельного регулирования нормами

горного права, весьма детально изучается также и горными науками, и, во-вторых, горное право использует ряд достижений горных наук, таких как:

научная классификация ресурсов недр, которая (хотя и не в полном виде) нашла отражение в статье 1.2 «Собственность на недра» Закона РФ «О недрах»;

научные основы управления геомеханическими процессами в массиве горных пород при пользовании недрами, которые были использованы при формулировке статьи 24 «Основные требования по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами» Закона РФ «О недрах»;

система научно обоснованных требований к рациональному использованию и охране недр, которые легли в основу раздела 3 «Рациональное использование и охрана недр» Закона РФ «О недрах»;

система научно обоснованных требований к технически и экологически безопасному ведению работ, связанных с добычей полезных ископаемых, строительством и эксплуатацией подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, которые были использованы при разработке правовых норм, содержащихся в статьях 22 «Основные права и обязанности пользователя недр» и 24 «Основные требования по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами» Закона РФ «О недрах»;

система научно обоснованных требований к ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, которые были реализованы в правовых нормах, содержащихся в статье 26 «Ликвидация и консервация предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых» Закона РФ «О недрах».

Помимо горных наук горное право (как отмечалось выше) связано также с другими областями знаний: геологией, экономикой, экологией и др. Однако их влияние на институты и нормы горного права значительно слабее, чем у горных наук.

Связь между *геологией и горным правом* проявляется в том, что в горном праве использованы такие достижения в области геологии, как:

теория и методы геологического изучения недр, которые были использованы при обосновании правовых норм, содержащихся в статье 36.1 «Государственное геологическое изучение недр» Закона РФ «О недрах»;

научные знания о рельефе дна океанов и морей (геоморфология), которые были использованы в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и затем вошли в статью 1 «Определение и границы континентального шельфа РФ» Федерального закона «О континентальном шельфе РФ»;

система научно обоснованных требований к безопасному ведению работ по геологическому изучению недр, которые были использованы при разработке правовых норм, содержащихся в статьях 22 «Основные права и обязанности пользователя недр» и 24 «Основные требования по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами» Закона РФ «О недрах»;

теория и методы обеспечения недропользования геологической информацией, которые были использованы при разработке правовых норм, содержащихся в статьях 27 «Геологическая информация о недрах», 30 «Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых», 31 «Государственный баланс запасов полезных ископаемых» и 32 «Ведение Государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и Государственного баланса запасов полезных ископаемых» Закона РФ «О недрах»;

система научно обоснованных требований к подсчету запасов полезных ископаемых, которые были использованы при разработке правовых норм, содержащихся в статье 29 «Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых» Закона РФ «О недрах»;

научно обоснованные методы определения научной или культурной ценности участков недр, используемых как геологические заповедники, заказники и др. Эти методы были использованы при разработке правовых норм, содержащихся в статье 33 «Охрана участков недр, представляющих особую научную или культурную ценность» Закона РФ «О недрах».

Связь между *экономикой и горным правом* проявляется в том, что в горном праве используются такие достижения в области геоэкономики (по А.С. Астахову) как:

теория и методы геолого-экономической оценки месторождений полезных ископаемых, которые были реализованы при разработке правовых норм, содержащихся в статьях 23.1 «Геолого-экономическая и стоимостная оценка месторождений полезных ископаемых и участков недр», 29 «Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых» и 30 «Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых» Закона РФ «О недрах»;

теория горной ренты, являющаяся научным обоснованием системы платежей за пользование недрами и реализованная при разработке правовых норм, содержащихся в разделе 5 «Плата при пользовании недрами» Закона РФ «О недрах».

Связь между *экологией и горным правом* проявляется в том, что в горном праве использованы такие достижения горной экологии как:

научно обоснованные требования по экологически безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, которые были использованы при разработке правовых норм, содержащихся в статьях 8 «Ограничение пользования недрами», 22 «Основные права и обязанности пользователя недр», 49 «Ответственность за нарушение настоящего закона» Закона РФ «О недрах».

Изучение горного права как *учебной дисциплины* крайне важно для подготовки горных инженеров. Как отмечалось нами ранее, изучая горное право, специалист:

- **овладевает знаниями, важными для фундаментальной подготовки горного инженера;**
- **усваивает первичные правовые понятия, знание которых необходимо для обеспечения эффективной работы горного предприятия в условиях нарождающейся рыночной экономики;**
- **формирует свою правовую культуру и способность принимать решения, обоснованные в правовом отношении.**

Горное право как учебная дисциплина имеет в России большую историю. Первым известным учебником по этой дисциплине является работа А.А. Штофа «Горное право — сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы», изданная в Санкт-Петербурге еще в 1896 г., в которой дается сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в ведущих

странах Западной Европы с развитой горнодобывающей промышленностью. Автор указывает, что «изучая законы о горной промышленности, следует сравнивать действующие у нас постановления о свободном горном промысле, т. е. горной промышленности, действующей независимо от согласия землевладельцев на всяких землях, и на казенных землях в остальных частях империи».

Учебник А.А. Штофа имел следующую структуру:

Вступление. Состав действующих горных законов. Система дальнейшего изложения.

Отдел 1. О свободной частной горной промышленности.

Отдел 2. О частной горной промышленности при безусловном праве землевладельца на недра.

Отдел 3. Законы о частной горной промышленности, необходимые при всяком принципе горного права.

Отдел 4. Законы о частной горнозаводской промышленности.

Отдел 5. Законы о казенной горной и горнозаводской промышленности.

Отдел 6. Законы горно-уголовные.

Отдел 7. Горная администрация.

Как отмечал автор, «...основная цель настоящего труда остается чисто практической — дать студентам Горного института пособие для изучения наших горных законов, знание которых должно считаться входящим в круг специальностей горного инженера». Вместе с тем автор рассматривает возможность использования написанного им учебника как теоретической работы в области горного права. А.А. Штоф указывает, что «юристы-теоретики не занимаются горным правом. На юридических факультетах его не читают в качестве самостоятельного предмета и лишь немного касаются его в курсах полицейского и финансового права». Эта мысль автора, высказанная более 100 лет назад, не потеряла своей актуальности и в настоящее время.

В 1907 г. в Санкт-Петербурге был опубликован учебник В.Г. Струкова «Курс горного права», в котором дана формулировка горного права, как «совокупности законов, относящихся до тех отношений, которые возникают при горной промышленности».

Как отмечал автор, он ставил перед собой задачу «...ввести читателя в систему горного права, дать схему всей горнопромыш-

ленной жизни с точки зрения закона, по возможности живою речью обрисовать общую картину, значение и характеристику необъятной массы статей, справляясь с которой не специалист в деле изучения права не будет подавлен деталями». Поставленная В.Г. Струковым задача актуальна и в настоящее время для всех авторов учебников.

Заслуживает внимания и приводимая автором учебника цитата из Свода законов Российской империи: «Нет ничего более простого и нет в то же время ничего более трудного, как, не будучи юристом по специальности, применять к себе самому и к своей деятельности ту или иную статью закона, отговариваться неведением которого никто не имеет права» (Свод законов, т. 1, ч. 1, с.62).

Учебник В,Г. Струкова имел следующую структуру:

Вступление.

Часть I. Исторический очерк развития основных начал горного законодательства на Западе и в России.

Глава 1. Общие задачи всякого горного законодательства. Типы законодательства. Место, занимаемое горным правом в общей системе науки права.

Глава 2. Краткий очерк истории развития горного законодательства в Западной Европе.

Глава 3. История развития горного законодательства в России.

Часть И. Изложение основных начал горного законодательства, действующего в России, сравнительно с современным горным законодательством Западной Европы.

Глава 1. Общая характеристика горного законодательства, действующего в России. Горный устав, его система и содержание. Горные узаконения, не вошедшие в устав.

Глава 2. Горное управление (центральное и местное).

Глава 3. О частной и горнозаводской промышленности:

а) на землях владельческих и посессионных, т. е. находящихся в бессрочном частном владении;

б) на свободных казенных землях.

Глава 4. О казенном горном промысле.

Глава 5. Об особенностях горных промыслов в Области Войска Донского.

Глава 6. О горных заводах и промыслах, состоящих в заведовании Министерства Императорского Двора.

Глава 7. О наказаниях и взысканиях за нарушение горных постановлений.

Сопоставление структуры и содержания учебников А.А. Штофа и В.Г. Струкова показывает, что они очень близки между собой. Это объясняется, по нашему мнению, двумя обстоятельствами. Во-первых, за 11 лет, которые разделяют во времени эти учебники, в российском горном законодательстве не произошло существенных изменений, которые могли бы повлиять на структуру и содержание учебника В.Г. Струкова. Во-вторых, и А.А. Штоф, и В.Г. Струков последовательно возглавляли одну и ту же кафедру — кафедру горного права Санкт-Петрбурского горного института и придерживались единых взглядов на сущность горного права и методологию его преподавания.

Вместе с тем необходимо отметить, что хотя эти учебники и имеют название «Горное право», теоретические вопросы горного права в них не рассматриваются, и доказательства существования горного права как самостоятельной отрасли права не приводятся.

В современных условиях изучение горного права как учебной дисциплины связано с решением ряда проблем.

Первая проблема обусловлена отсутствием в правоведении единой точки зрения относительно того, в рамках какой отрасли права следует регулировать отношения недропользования. В настоящее время опубликована лишь одна теоретическая статья, в которой сделана попытка выстроить систему доказательств в пользу существования современного горного права как самостоятельной отрасли. Этим обусловлен дефицит не только монографий по проблемам горного права, но и учебников, и популярной литературы.

Другая проблема, которая возникает при подготовке учебников и учебных пособий по курсу «Горное право», заключается в том, что преподавание горного права идет в условиях формирования нового российского законодательства о недрах. Как следствие этого процесса, учебные материалы по горному праву должны, во-первых, сочетать критический анализ действующего законодательства, показ его сильных и слабых сторон и рассмотрение конструктивных идей по его совершенствованию, а, во-вторых, систематически обновляться.

Еще одна проблема заключается в сложности восприятия студентами различных аспектов горного права из-за отсутствия у них правовых знаний общего характера. Это предъявляет особые требования к выбору места дисциплины «Горное право» в учебном плане. Видимо, горное право должно изучаться на старших курсах горных вузов сразу же после чтения курса «Правоведение», в котором будут определены сущность права, его принципы и функции, виды нормативных актов, сведения о системе права и системе законодательства и др.

Важно подчеркнуть, что все три рассмотренных направления изучения горного права тесно связаны между собой. Так, например, многими специалистами отмечается необходимость кодификации законодательства о недрах и создания нового сводного акта — Кодекса РФ «О недрах», построенного на единых принципах. Однако обоснование этих принципов и структуры будущего Кодекса возможно только на основе проведения глубоких теоретических исследований.

Интенсификация изучения горного права по всем изложенным направлениям позволит существенно улучшить подготовку горных инженеров и правовое регулирование отношений недропользования.

Список литературы

1. Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. —М.: Госюриздат, 1958.

2. Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. —М.: Наука, 1974.

3. Глазовский Н.Н. Окружающая среда России: новое качество кризиса // Сегодня. — 1994. — 5 янв.

4. Грамматчиков В.А. Горное законодательство и горная администрация Англии, Бельгии, Франции, Австрии и Пруссии. — СПб., 1870.

5. Гродзенский В.Д., Хордикайнен М.А. Ресурсы подземных вод России и их потребление // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. — 1994. — № 2.

6. Дядькин Ю.Д. Разработка геотермальных месторождений. —М.: Недра, 1986.

7. *Клютн БД.* Формирование Российского горного законодательства на основе законодательства о недрах // Законодательство и экономика. —1995. —№ 17 —18.

8. Коган М.Е. О кодификации советского горного законодательства // Советское государство и право. — 1957. — № 6.

9. Козловский Е.А. Ресурсы России: вчера и сегодня // Деловой мир. — 1994. — 19 — 25 сент.

10. Курс международного права. Т. 5 / Под ред. В.С.Верещетина. — М.: Наука, 1992.

11. Мухитдинов Н.Б. Горные правоотношения в СССР: Дис. д-ра юрид. Наук. — Алма-Ата, 1973.

12. Мухитдинов Н.Б. Право пользования недрами в СССР. — М., 1974.

13. Общая теория права / Под ред. А.С. Пигсшкиина. — М.: Изд-во МГГУ им. Н.Э. Баумана, 1995.

14. Общая теория советского земельного права. — М.: Наука, 1993.

15. Певзнер М.Е. Об изучении горного права при подготовке горных инженеров. // Горный информационно-аналитический бюллетень. — М.: Изд-во МГГУ. — 1995, — №5.

16. Певзнер М.Е. О горном праве // Государство и право. — 1996. — № 8.

17. Петров В.В. Экологическое право России. — М.: Изд-во БЕК, 1995.

18. Пучков Л.А. О структуре горных наук // Горный журнал. — 1995. — № 7.

19. Советское земельное право /Под ред. Н.И. Краснова. — М.: Юр. литература, 1981.

20. Струков В.Г. Курс горного права. — СПб., 1907.

21. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. — М.: ИПП «Отечество», 1993.

22. Штоф А.А. Горное право — сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. СПб. 1896.

Глава 3

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ГОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

Principium est potissima pars cujusque rei.

Начало — есть важнейшая часть любого дела.

Латинская сентенция

В истории развития законодательства о недрах в России можно выделить 8 этапов, каждый из которых соответствует периоду действия определенного законодательного акта:

1. Начало *первого* этапа историки относят к XVII веку, когда в России уже в достаточно широких масштабах велись поисковые и добычные работы, но еще отсутствовало общее горное законодательство, регулирующее отношения между горнопромышленниками и государством. При этом каждая частная сделка фиксировалась соответствующим указом. Единого руководства поисковыми и геологоразведочными работами также не было. Этими работами занимались как центральные ведомства (приказы Большой казны, Разрядный, Тайных дел), так и местные администрации. Такая разрозненность в руководстве горнозаводским делом не позволяла осуществлять единую политику в этом секторе и проводить своевременную экспертизу качества добытых руд. Поэтому 24 августа 1700 г. был издан указ о создании Рудокопного приказа. В этом указе было прописано: «На Москве золотые и серебряные и иных руд дела ведать окольничему Алексею Тимофеевичу Лихачеву да дьяку Козьме Борину, а сидеть им в приказе Большие казны особо и писать приказом Рудокопных дел». От этой даты ведет свою историю горное дело в России. В 1711 г. была сделана попытка реформировать руководство горной промышленностью. Рудокопный приказ был ликвидирован, и управление отраслью было передано губернаторам. Однако в 1715 г. Рудокопный приказ был восстановлен и стал именоваться Рудной канцелярией.

2. Начало *второго* этапа приурочено к указу Петра I от 10 декабря 1719 г., который назывался «Берг-привилегия». Это был, по существу, первый законодательный акт, регулирующий отноше-

ния, связанные с добычей полезных ископаемых, который состоял из вступления и 17 отдельных положений. Во вступлении указывалось, что рудокопные заводы и их прилежное устроение способствуют обогащению и процветанию земли, а также заселению пустых и безлюдных мест. «Берг-привилегия» объявила богатства недр собственностью царя (раньше подземные богатства принадлежали собственнику земли). За владельцем земли сохранялось преимущественное право первым производить разработку полезных ископаемых. Землевладелец имеет «наперед» других позволение строить заводы, когда «заранее о том востребует», и «принужден будет терпеть» производство на своих землях горного промысла посторонними людьми, если не хочет или не может заняться этим сам. Но «...ежели владелец земли не имеет охоты сам строить заводы, то принужден будет терпеть, чтобы другие его земли, руду, минералы искать, копать и развязывать (извлекать) будут, дабы божье благоволение втуне под землей не оставалось». В этом случае в пользу землевладельца должна поступать 1/32 доля прибыли, получаемая промышленником. Важнейшим принципом «Берг-привилегии» являлся принцип «горной свободы», который заключался в том, что всем «какого чина и достоинства ни был», разрешается «...во всех местах, как на собственных, так и на чужих землях, искать, плавить, варить и чистить всякие металлы».

Центральным органом, управляющим горнозаводским делом в России, стала Берг-Мануфактур-коллегия, которая в 1722 г. была реорганизована в Берг-коллегию и Мануфактур-коллегию. Берг-коллегии были подчинены Монетный денежный, Денежный серебряный, Набережный медный дворы, а также Купецкая палата при Денежном серебряном дворе, которая должна была закупать для казны благородный металл. Итоги Петровских реформ в горнозаводском деле привели, в частности, к тому, что Россия смогла отказаться от импорта высокосортного железа из Швеции. За первую четверть XVIII века выплавка чугуна увеличилась более чем в 5 раз и в 1725 г. составила 800 тыс. пудов. Возникли два новых района — поставщика железа (Уральский и Олонецкий).

По представлению Президента Берг-коллегии опытного минералога и металлурга Михаила Федоровича Соймонова на основании высочайшего указа от 21 октября 1773 г. в Санкт-Петербурге

было учреждено Горное училище, положившее начало подготовке инженерно-технических кадров для горнодобывающей промышленности в России. Известна записка Екатерины II генерал-прокурору А.А. Вяземскому по этому вопросу: «Пожалуй, скажи Соймонову спасибо за его разумный и попечением, знанием и радением исполненный план, которым я весьма довольна». М.Ф. Соймонов и стал первым Директором Горного училища, которое с 1804 по 1833 гг. именовалось Горным кадетским корпусом, с 1834 по 1866 гг. — Институтом корпуса горных инженеров, а с 1866 г. — Санкт-Петербургским горным институтом.

К концу 70-х годов восемнадцатого века Берг-коллегия постепенно утрачивает свое значение и в 1782 г. полностью ликвидируется.

3. С 1782 г. берет начало *третий* этап, который приурочен к указу Екатерины II о предоставлении предпринимателям ряда льгот в рудокопных промыслах. Согласно указу была ликвидирована так называемая горная свобода, провозглашенная при Петре I. Отныне право собственности землевладельца распространялось и «... на недра Земли со всеми полезными ископаемыми и на все делаемые из того металлы». Отменялась государственная монополия на добычу серебра и золота, позволялось «...каждому в собственных его землях искать, копать, плавить, варить и чистить всякие металлы». По этому указу разрешалась свободная торговля золотом, серебром, драгоценными камнями, селитрой, как внутри страны, так и за рубежом. Казенным палатам и представителям местной администрации запрещалось вмешиваться в «...управление и распоряжение заводов и промыслов частных людей».

В 1783 г. непосредственное управление горнорудной промышленностью было снова передано на места, губернским казенным палатам. Серебро и золото с казенных горных заводов поступало на Санкт-Петербургский, медь — на Екатеринбургский монетные дворы; железо, натурой и в изделиях — в различные города Российской империи. Все дела относительно доходов с заводов и проверки эффективности их действий перешли к Экспедиции о государственных доходах, для чего по именному указу от 23 мая 1783 г. была образована Экспедиция для горных дел (Горная экспедиция), исполняющая функции центрального органа, куда поступали сведения с мест. На нее было возложено наблюдение за тем:

• «Все ли заводы действуют надлежащим образом,

• Сполна ли поступают с них доходы согласно установленному порядку,

• Если не сполна, то по каким причинам и как это исправить,

• Доставляются ли доходы своевременно и в надлежащие места».

Децентрализация управления горным делом плохо отразилась на деятельности горнодобывающих и металлургических предприятий, и в соответствии с именным указом Павла I от 19 ноября 1797 г. деятельность Берг-коллегии была возобновлена. В результате преобразования центрального управления горным делом доходы казны уже в 1798 г. возросли на 0,5 млн руб.

4. *Четвертый* этап ведет свое начало с 13 июля 1806 г., когда в России было утверждено Горное положение — система 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. Это положение составляло часть общего Проекта управления горным делом, который был разработан специальным комитетом под руководством министра финансов России. В Проекте предполагалось рассмотреть и окончательно утвердить Горное положение через 5 лет. Однако в силу ряда причин оно не было усовершенствовано и, как основная часть горного законодательства, вошло в Свод законов Российской Империи.

5. *Пятый* этап длился с середины 50-х годов *XIX* века до 1917 г. В это время в России был разработан Горный Устав — свод правил, регламентировавший создание и деятельность горных заводов, а также организацию и управление ими.

Горный Устав, помещенный в Своде законов России за 1912 год, состоял из 3 книг и включал 1460 статей.

***Первая книга* «О горных заводах и промыслах ведомства Министерства торговли и промышленности» охватывала три раздела (1353 статей).**

В первом разделе, посвященном управлению горными заводами и промыслами, рассмотрены следующие вопросы:

о главном управлении;

о местном управлении;

об определении, увольнении и служебных правах чинов горного ведомства;

о надзоре за соблюдением должного благоустройства, общественного порядка и безопасности на горных заводах и промыслах;

об обеспечении рабочих на случай болезни, о страховании их от несчастных случаев и о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а также членов их семей в предприятиях, фабриках и заводах горной и горнозаводской промышленности;

о съездах и постоянных совещательных конторах.

Второй раздел первой книги назван «О частной горной промышленности». В нем содержатся следующие правовые нормы:

общие правила о частной горной промышленности;

положение о горном промысле в губерниях Царства Польского;

временные правила о пользовании недрами земель в Забайкальской области;

о частной золотопромышленности и частном платиновом промысле;

о частном нефтяном промысле;

о частном соляном промысле;

правила о разработке ценных, драгоценных и цветных камней;

правила о янтарном промысле на казенных землях;

временные правила об отдаче частным лицам в разработку в казенных горнозаводских дачах на Урале;

дополнительные правила в каменноугольной промышленности в Сахалинской области;

о найме рабочих на частные горные заводы и промыслы;

о порядке производства работ на горных заводах;

о порядке производства горнопромышленниками подземных работ;

о частных складах ВВ для надобностей горнозаводской и соляной промышленности;

об обложении горных и горнозаводских предприятий.

Третий раздел первой книги посвящен правовому регулированию деятельности казенных горных промыслов и включает следующие главы:

общие положения;

об Уральских казенных горных заводах;

об Олонецких казенных горных заводах;

правила о порядке найма рабочих на казенные горные заводы и о горнозаводских товариществах;

временные правила о пенсиях рабочим казенных горных заводов и рудников, утративших трудоспособность на заводских или рудничных работах;

временные правила для дачи и исполнения на казенных горных заводах Военного и Морского Министерств.

Вторая книга **«О горных заводах и промыслах Министерства Императорского Двора» включает 68 статей, объединенных в 3 раздела:**

о заводах и промыслах Алтайского округа ведомства Кабинета Его Императорского Величества;

о заводах и промыслах Нерчинского округа ведомства Кабинета Его Императорского Величества;

об императорских Екатеринбургской и Петергофской гранильных фабриках.

Третья книга **«Правила о наказаниях и взысканиях за нарушение горных постановлений и порядке производства дел по этим нарушениям» включает 39 статей, объединенных в 2 раздела:**

о наказаниях и взысканиях за нарушение горных постановлений;

о порядке производства дел по нарушениям горных постановлений.

В соответствии с Горным Уставом России функции государственного управления отношениями недропользования осуществлялось Министерством Императорского Двора и Министерством торговли и промышленности (Mill).

В ведении первого Министерства находились заводы и промыслы Алтайского и Нерчинского округов, а также Императорские Екатеринбургская и Петергофская гранильные фабрики.

Министерство торговли и промышленности было учреждено для заведования делами, относящимися к торговле, промышленности, купеческих обществ, купеческих и ремесленных управ, *горной части,* а также торгового мореплавания и приморских торговых портов (Горный Устав, приложение № 275).

К предметам ведения М'Ш по горной части относилось заведование горной частью и некоторыми минеральными водами, а

также охрана вообще всех минеральных источников, заведование состоящими в ведении МТП учебными заведениями по горной части, сбор и разработка статистических сведений по горной промышленности. В функции МТП входило также обеспечение «развития и усовершенствования горной промышленности и принятия с этой целью надлежащих мер воздействия и поощрения».

В состав Mill, в частности, входили:

1. Горный совет.

В его ведении находились проекты законоположений, условия договоров между казной и частными лицами по горным заводам, рудникам и соляным промыслам, составление финансовых смет горного ведомства.

2. *Совет по горнопромышленным делам.*

Он учрежден для обсуждения мер, имеющих целью развитие и усовершенствования горной промышленности вообще и ее отдельных отраслей.

3. Главное Присутствие по фабричным и горнозаводским делам.

Оно создано для высшего наблюдения за правильным применением законоположений, касающихся соблюдения на фабриках, заводах и горных промыслах должного порядка и благоустройства.

4. Горный Департамент.

Это структурное подразделение МТП заведовало:

инспекторской, сметной, счетной и технической частями горного ведомства;

казенными горными заводами;

частными горными заводами и промыслами;

золотыми и платиновыми приисками;

соляными источниками;

делами по наблюдениям за безопасностью подземных и горнозаводских работ.

5. Геологический Комитет.

В его ведении находились:

систематические исследования геологического строения России;

получение сведений и издание научных сочинений по данной теме;

составление и издание геологических карт.

6. *Горный Ученый Комитет.*

В его ведении находились:

проекты и сметы построек и сооружений по горной и соляной частям;

планы действий казенных горных заводов;

дела по наблюдениям за буровыми работами, поисковыми партиями и другим техническим вопросам, относящимся к горным делам;

рассмотрение книг и карт, издаваемых за счет и при содействии горного ведомства.

Вся территория Российской империи была разделена на 12 горных областей: Уральскую, Западно-Сибирскую, Восточно-Сибирскую, Кавказскую, Южной России, Северо-Западную, Западную, Московскую, Волжскую, Юго-Восточную, Северную, Сахалинскую. Каждая из этих областей включала одну или несколько губерний. В областях с учетом конкретных условий создавались горные округа (один или несколько), в которых организовывались горные управления. Горные управления наблюдали за точным исполнением законов и распоряжений правительства по вопросам недропользования, предупреждали хищническую отработку запасов полезных ископаемых, поддерживали на казенных заводах высокий технический уровень.

Горные округа подчинялись горному департаменту Министерства торговли и промышленности, которое разрабатывало штаты и сметы горных округов, определяло и при необходимости регулировало границы округов. Таким образом, Горным Уставом Российской империи предусматривалась частная и государственная (казенная) собственность на горные заводы и промыслы и с небольшими ограничениями использовался принцип акцессии (владелец земельного участка является собственником недр). При этом частная горнопромышленная деятельность могла проводиться и на государственных землях.

6. *Шестой* этап (1917— 1975 гг.).

Советская власть в одном из своих первых декретов провозгласила, что «...все недра земли, руда, нефть, уголь, соль...» переходят в исключительное 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 по горному делу. В Положении решались наиболее важные вопросы правового регулирования разработки месторождений полезных ископаемых. Более подробная их регламентация содержалась в законодательных актах союзных республик. В РСФСР ВЦИК и СНК РСФСР утвердили Горный закон 15 октября 1928 г. В Туркменской ССР аналогичный закон был утвержден постановлением ЦИК и СНК ТССР 4 июля 1928 г. В развитие Горного положения были изданы Горные кодексы в Азербайджанской ССР, Грузинской ССР и Украинской ССР. В Белорусской ССР и Узбекской ССР были приняты соответствующие постановления.

Поскольку этот документ был принят в самом начале социалистической индустриализации, в нем предусмотрена возможность использования при освоении минеральных ресурсов частного предпринимательства.

«Горное положение...» включало следующие разделы: 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.

В соответствии с Горным положением недра Земли в пределах Союза ССР составляют государственную собственность и не могут быть предметом частной собственности.

Промышленная разработка месторождений полезных ископаемых, а также производимые с этой целью поиски, разведки и подготовительные работы называются горным промыслом. Горным промыслом разрешено заниматься всем гражданам и юридическим лицам Союза ССР, а также иностранцам и допущенным к деятельности на территории Союза ССР юридическим лицам с разрешения Совета народных комиссаров Союза ССР.

Распоряжение недрами в отношении использования их для горного промысла, организация геологических исследований и промышленных разведок в целях выявления горных богатств стра-

ны, 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.

Четвертый раздел Положения регламентировал порядок приобретения права на производство горного промысла.

Все месторождения в соответствии с Положением делятся на:

- **месторождения, еще не открытые, на которых необходимо проводить поисковые и разведочные работы;**
- **месторождения уже открытые, на которых необходимо проводить детальную разведку и разработку.**

Поисковые работы, не сопряженные с нарушением целости земного покрова, проводятся с разрешения заинтересованных государственных органов, а поиски с нарушением целости земного покрова, сверх того, и с разрешения горных органов. Разрешительное свидетельство на поиски выдается бессрочно с указанием района, где ведутся поиски. Порядок выдачи таких свидетельств, а также подробные правила производства поисковых работ, устанавливаются горными законами союзных республик.

Первый открыватель получает исключительное право безвозмездной разведки открытого им месторождения на определенной площади. Под разведкой на праве первого открывателя разумеется производство на определенной площади всякого рода горных работ, непосредственно направленных на выявление промышленного значения обнаруженного месторождения.

Выдача разрешительных свидетельств на разведку производится (после удостоверения действительности и первенства открытия месторождения) горными органами Высших советов народного хозяйства союзных республик в порядке и по форме, устанавливаемыми горными законами этих республик. Сроки действия этих свидетельств устанавливаются горными законами союзных республик в следующих пределах:

- **для нерудных ископаемых и россыпей золота, платины и металлов платиновой группы — от 1 до 2 лет;**
- **для минеральных подземных источников — от 1 до 4 лет;**
- **для всех прочих ископаемых — от 2 до 4 лет.**

Предоставление первому открывателю горных отводов, после ограничения их в натуре горными органами, удостоверяется посредством выдачи ему соответствующим горным органом специального на каждый отвод отводного акта. Горные отводы предоставляются первому открывателю впредь до выработки открытого им месторождения. Право на горные отводы может быть первым открывателем с согласия горного органа, выдавшего отводной акт, переуступлено или заложено другим лицам.

Если первый открыватель не разрабатывает горный отвод, разработка которого, будучи экономически возможной, является с точки зрения государства особенно желательной, Высший совет народного хозяйства соответствующей союзной республики может дать первому открывателю наряд на производство обязательной минимальной добычи и, в случае отказа его от принятия к исполнению этого наряда, обратить право разработки данного отвода к продаже с публичных торгов. Лица, приобретающие с торгов право разработки данного отвода, тем самым принимают на себя обязательство по выполнению наряда, данного Высшим советом народного хозяйства союзной республики. Суммы, вырученные на торгах, за вычетом расходов по производству последних, поступают в пользу первого открывателя.

Первый открыватель, получивший горный отвод и приступивший к разработке открытого им месторождения, уплачивает в пользу государства долевое отчисление с фактической добычи, твердый размер которого для отдельных ископаемых и отдельных горнопромышленных районов устанавливается горными законами союзных республик в пределах не свыше 5 % для нефти и 3 % для всех остальных ископаемых.

Месторождения уже открытые, а также отвалы прежних работ предоставляются горнопромышленникам под детальную разведку или под разработку на договорных началах. Под разработкой уже открытого месторождения понимаются обусловленные договором работы по добыче определенного ископаемого в пределах определенной площади месторождения в течение определенного срока или впредь до полной выработки месторождения с обязательством горнопромышленника вносить за право разработки установленную в договоре плату. Размер платы за право разработки на договорных

началах определяется либо соглашением сторон, либо в порядке публичных торгов, условия которых определяются государственным органом, предоставляющим данное месторождение под разработку. В договоре на разработку должна быть установлена обязательная минимальная годовая добыча. В зависимости от степени подготовленности месторождения горнопромышленник может быть освобожден от обязательной минимальной добычи на 5 лет.

Переуступка полностью или частично третьим лицам прав по договорам о детальной разведке и разработке допускается только с предварительного согласия государственного органа, предоставившего месторождение под детальную разведку или разработку.

В случаях, когда месторождение сдается под разработку безо всякого оборудования, горнопромышленник вправе с разрешения государственного органа, предоставившего ему месторождение заложить право разработки третьему лицу на определенный срок в пределах срока договора при условии обязательного сообщения названному органу о личности залогодержателя и с соблюдением особых правил, устанавливаемых горными законами союзных республик.

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.

В соответствии с пунктом 126 Положения в стране учреждается горнопромысловый надзор, в задачи которого входят:

- **наблюдения за соблюдением горных законов,**
- **охрана недр,**
- **борьба со стихийными бедствиями на горных предприятиях.**

Хотя в последующие годы органы государственной власти приняли еще ряд нормативных актов в сфере использования недр, «Горное положение...» продолжало оставаться основным правовым документом до начала 70-х годов. Однако к этому времени страна оказалась, по существу, без эффективно действующего горного законодательства. Многие нормы «Горного положения» устарели и на практике почти не применялись.

7. *Седьмой* этап (1975 —1992 гг.).

Утвержденные Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 июля 1975 г. «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» явились важным законодательным актом. В 1976—1977 гг. были приняты Кодексы о недрах в союзных республиках, которые по сути дублировали «Основы...». Позднее в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 20 сентября 1979 г. в «Основы...» был внесен ряд дополнений и изменений, однако задача советского законодательства о недрах, сформулированная в статье 1 «Основ...» осталась неизменной: «Регулирование горных отношений в целях обеспечения в интересах настоящего и будущих поколений научно-обоснованного, рационального, комплексного использования недр для удовлетворения потребностей в минеральном сырье и других нужд народного хозяйства, охраны недр, обеспечения безопасности работ при пользовании недрами, а также охрана прав предприятий, учреждений и граждан, укрепление законности в этой области».

«Основы законодательства...» включали 51 статью, объединенные в одиннадцать разделов.

Раздел 1 — Общие положения.

Раздел 2 — Геологическое изучение недр.

Раздел 3 — Проектирование, строительство и ввод в эксплуатацию предприятий по добыче полезных ископаемых и переработке минерального сырья, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Раздел 4 — Пользование недрами для разработки месторождений полезных ископаемых и в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Раздел 5 — Безопасность работ, связанных с пользованием недрами.

Раздел 6 — Охрана недр.

Раздел 7 — Государственный учет запасов и месторождений полезных ископаемых, а также участков недр, предоставленных в пользование, не связанное с добычей полезных ископаемых.

Раздел 8 — Надзор и контроль за использованием и охраной недр и ведением работ по геологическому изучению недр.

Раздел 9 — Разрешение споров по вопросам пользования недрами.

Раздел 10 — Ответственность за нарушение законодательства о недрах.

Раздел 11 — Международные договоры.

В статье 3 раздела 1 определялось, что «...недра в Союзе Советских Социалистических Республик являются государственной собственностью — общим достоянием всего советского народа. Недра в СССР состоят в исключительной собственности государства и предоставляются только в пользование». Этим Законом запрещались «...действия, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на недра». В отличие от ранее действовавшего законодательства «Основы...» не ограничились регулированием вопросов геологического изучения недр и добычи полезных ископаемых, а регламентировали очень важный аспект пользования недрами — строительство и эксплуатацию подземных сооружений в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых.

В статье 8 (раздел 1) указывалось, что пользователями недр могут быть государственные, кооперативные, общественные предприятия, организации и учреждения, а также граждане СССР. Как правило, недра предоставлялись в пользование бесплатно для:

- **геологического изучения;**
- **добычи полезных ископаемых;**
- **строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, в том числе сооружений для подземного хранения нефти, газа и других веществ и материалов, захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод;**
- **удовлетворения иных государственных и общественных надобностей.**

В статье 13 (раздел 1) устанавливалось, что пользование недрами может быть бессрочным или временным. Бессрочным (постоянным) признавалось пользование недрами без заранее установленного срока. В случаях временного пользования недра предоставляются на срок не свыше десяти лет. При необходимости срок временного пользования может быть продлен.

В соответствии со статьей 49 (раздел 10) сделки, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на недра, признаются недействительными.

На базе «Основ...» во всех союзных республиках (в том числе и в РСФСР) в 1976 г. были разработаны и действовали республиканские Кодексы о недрах, мало чем отличающиеся от Основ законодательства.

Кроме того, действовал ряд других утвержденных директивными органами нормативных документов, таких как Единые правила охраны недр при разработке месторождений твердых полезных ископаемых, Положение об охране континентального шельфа СССР, Классификация запасов месторождений и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых, Положение о государственном контроле за ведением работ по геологическому изучению недр и др. Все эти документы регулировали горные отношения, обусловленные государственной собственностью на недра в СССР.

8. *Восьмой* (современный) этап начался в 1992 г., когда был принят Закон Российской Федерации «О недрах». Он (с учетом дополнений и изменений, внесенных в 1995, 1999 и 2000 гг.) состоит из 7 разделов и 52 статей,

Первый раздел «Общие положения» включает 5 статей, в которых рассматриваются общие аспекты законодательства РФ о недрах, вопросы собственности на недра и компетенции органов власти различного уровня в сфере регулирования отношений недропользования.

Второй раздел «Пользование недрами» включает 17 статей, в которых рассматриваются виды и условия пользования недрами, в том числе порядок лицензирования пользования недрами и основные права и обязанности пользователя недр.

Третий раздел «Рациональное использование и охрана недр» включает 12 статей, посвященных определению требований по рациональному использованию и охране недр, безопасному ведению работ, связанных с использованием геологической информации о недрах.

Четвертый раздел «Государственное регулирование отношений недропользования» включает 4 статьи, в которых рассматриваются задачи государственного регулирования, определяется роль

федеральных органов в организации геологического изучения недр, контроля за рациональным использованием и охраной недр и надзора за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами.

Пятый раздел «Плата при пользовании недрами» включает 10 статей, в которых рассматривается система платежей за пользование недрами.

В шестом разделе «Ответственность за нарушение настоящего закона», включающем 3 статьи, рассматриваются возможные случаи нарушения Закона, определяется порядок разрешения споров по вопросам пользования недрами и возмещения причиненного вреда пользователю недр и государству.

Седьмой раздел «Международные договоры» включает одну статью, в которой отмечается приоритет международных договоров, заключенных Российской Федерацией, над настоящим Законом.

Кроме того, на этом этапе был принят еще ряд важных нормативных правовых актов, регулирующих отношения недропользования, таких как Закон «О континентальном шельфе», Закон «О соглашениях о разделе продукции», Положение о порядке лицензирования пользования недрами и др.

Список литературы

1. Гаврилова Л.М. Система управления российским горнозаводским делом от Петра I до Екатерины П./ Матер, научн.-практ. Конф. «Историческая роль Екатерины П в развитии горнозаводского дела в России». — СПб. — Изд-во СПб горного института, 2000.

2. Макарова С.Л. Центральные органы управления горнорудной промышленностью Российской империи (1700—1917 гг.) //Горный журнал. —2000. —№ 4, 5.

3. Перчик А.И. Правовое регулирование отношений недропользования в дореволюционной России: Минеральные ресурсы России // Экономика и управление. — 1994. — № 1.

Глава 4

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ В НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ

4.1. НЕДРА КАК ОБЪЕКТ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ

4.1 РЕСУРСЫ НЕДР КАК ОБЪЕКТ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ

4.3. ДВИЖИМОЕ И НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО, ИСПОЛЬЗУЕМОЕ ПРИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ, КАК ОБЪЕКТ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ

4.4. ИНФОРМАЦИЯ, ПОЛУЧАЕМАЯ В ПРОЦЕССЕ ИЗУЧЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕСУРСОВ НЕДР, КАК ОБЪЕКТ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ

4.5. ГОРНОЕ ПРЕДПРИЯТИЕ КАК ОБЪЕКТ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ В НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ >

Veritas minium altercando amittitur.

Истина теряется в результате слишком многих пререканий.

Латинская сентенция

Право собственности — один из основных институтов гражданского законодательства. Содержание права собственности раскрывается в Гражданском кодексе Российской Федерации (ГК РФ) через так называемую триаду правомочий собственника. В соответствии со статьей 209 ГК РФ собственнику имущества принадлежат права владения (т. е. он может реально обладать своим имуществом), пользования (т. е. он может извлекать пользу из принадлежащего ему имущества) и распоряжения (т. е. он может определять юридическую судьбу своего имущества: продавать, дарить, сдавать в аренду и пр.). Помимо прав, указанных выше, собственник по своему усмотрению вправе совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Субъектами права собственности в Российской Федерации могут выступать: граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 9) земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается

законом, осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

В недропользовании выделяются пять объектов права собственности:

- недра;
- ресурсы недр;
- движимое и недвижимое имущество, используемое при недропользовании;
- информация, получаемая в процессе изучения и использования ресурсов недр;
- горное предприятие (в целом).

Рассмотрим эти объекты права собственности более подробно.

4.1. НЕДРА КАК ОБЪЕКТ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ

Из всех возможных форм собственности на природные ресурсы, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, в Законе РФ «О недрах» закреплена лишь одна — государственная собственность на недра. Однако, не в виде монопольной государственной собственности, как это было ранее установлено «Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» — законодательном акте, регулировавшем горные отношения (отношения недропользования) в СССР в период 1975—1992 гг. В этом нормативном правовом акте указывалось (статья 3), что «...недра в СССР являются государственной собственностью — общим достоянием всего советского народа и предоставляются только в пользование. Действия, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на недра, запрещаются». В соответствии со статьей 4, «...все недра в СССР составляют единый Государственный фонд недр, в который входят как используемые, так и не используемые части недр».

В Законе РФ «О недрах» указано (статья 1.2), что «...недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы являются государственной собст-

венностью. 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».

Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами в соответствии со статьей 2 находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (принцип «двух ключей»). Вместе с тем эта статья не определяет механизм решения вопросов, возникающих при совместном ведении, и оставляет неясной процедуру выделения участков недр федерального значения.

В статье 2.1 Закона РФ «О недрах» содержится норма, в соответствии с которой «...для гарантированного обеспечения государственных потребностей Российской Федерации стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность Российской Федерации, обеспечивает основы ее суверенитета, а также для выполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации, отдельные участки недр, в том числе содержащие месторождения полезных ископаемых, могут получать статус объектов федерального значения на основании совместных решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Из этой статьи не следует, как же следует поступать, если эти органы не смогут согласовать свои интересы.

По нашему мнению, есть несколько возможных решений проблемы совместного ведения. Прежде всего должно быть реализовано положение статьи 2.1 Закона РФ «О недрах», в которой указано, что «...порядок отнесения участков недр к объектам федерального значения... условия пользования ими, а также порядок отнесения их к федеральной собственности устанавливаются федеральными законами». Эти законы до настоящего времени не разработаны, поэтому необходимо приступить к их созданию.

Второй вариант решения этой проблемы состоит в следующем: в договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федера-

ции, который может быть заключен в соответствии со статьей 11 Конституции РФ, включается в виде обязательного приложения перечень участков недр федерального значения.

При пользовании недрами на условиях соглашения о разделе продукции (СРП) принцип «двух ключей» сохраняется. В соответствии со статьей 3 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» сторонами соглашения являются: Российское государство, от имени которого в соглашении выступает Правительство Российской Федерации, и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен предоставляемый в пользование участок недр, или уполномоченные ими органы.

Закрепленная Законом РФ «О недрах» государственная форма собственности на недра, по нашему мнению, не позволяет гражданам Российской Федерации в полном объеме реализовать свое конституционное право иметь в частной собственности участок недр (как вид природных ресурсов), нарушает принцип равноправия всех форм собственности и ограничивает возможности использования недр в интересах развития экономики России. Пока лишь собственники, владельцы земельных, участков, имеют право непосредственно для своих нужд добывать общераспространенные полезные ископаемые (не числящиеся на Государственном балансе), строить подземные сооружения на глубину до 5 м, а также строить и эксплуатировать бытовые колодцы и скважины на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения.

Поэтому в процессе развития и совершенствования законодательства РФ о недрах могут быть рассмотрены возможности нормативного закрепления:

- **различных форм собственности на месторождения с уже утвержденными запасами и на те, которые будут разведаны и открыты с помощью частного капитала;**
- **передачи (продажи) государством субъектам предпринимательской деятельности собственности на участки недр как с целью добычи полезных ископаемых, так и в иных целях (например, для строительства подземных складов, гаражей и др.).**

4.2. РЕСУРСЫ НЕДР КАК ОБЪЕКТ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ

В статье 1.2 Закона РФ «О недрах» указано, что добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и иных формах собственности, а в статье 12 этого же Закона определено, что в содержание лицензии должны входить данные о согласованном уровне добычи минерального сырья и праве собственности на минеральное сырье.

В Федеральном законе «О соглашениях о разделе продукции» определено (статья 8), что произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением. Статья 9 развивает эту правовую норму, определяя, что компенсационная продукция, а также часть прибыльной продукции, являющаяся в соответствии с условиями соглашения долей инвестора, принадлежит ему на праве собственности.

Формулировки статей Закона РФ «О недрах» имеют существенный недостаток, обусловленный тем, что право собственности на природные ресурсы сводится, в основном, к праву собственности на добытые из недр полезные ископаемые. При этом, во-первых, не совсем понятно, когда полезные ископаемые могут считаться добытыми из недр, и, во-вторых, остается за рамками закона механизм возникновения права собственности на иные виды ресурсов недр, например, на подземные сооружения, используемые в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, или на внутреннее глубинное тепло недр Земли. Необходимо отметить, что этот механизм не один и тот же для различных видов ресурсов недр.

Для анализа механизма возникновения прав собственности на различные виды ресурсов недр их целесообразно разделить на две группы:

1. Ресурсы недр, использование которых в практических целях требует их извлечения из недр.

2. Ресурсы недр, использование которых в практических целях не требует их извлечения из недр.

В первую группу входят месторождения полезных ископаемых, отходы производства, внутреннее глубинное тепло недр

Земли, глубинные источники пресных, минеральных и термальных вод.

Во вторую — подземное пространство, т. е. полости в массиве горных пород природного и техногенного происхождения.

Входящий в первую группу такой ресурс недр, как полезные ископаемые, размещается в недрах в твердом, жидком и газообразном состоянии. В условиях естественного залегания (in situ) этот ресурс принадлежит государству — собственнику недр. Как только недропользователь, владея лицензией на право добычи полезных ископаемых и применяя те или иные способы добычи и системы разработки, переводит полезные ископаемые в подвижное состояние и доставляет их в определенное им место, он становится собственником добытых полезных ископаемых.

Для твердых полезных ископаемых **переход права собственности от государства к недропользователю происходит в момент отделения полезного ископаемого от массива горных пород. Этот переход права не должен быть связан с тем, поднято ли это полезное ископаемое на поверхность. При разработке месторождений открытым способом, оно и так остается на поверхности, а при подземном способе разработки полезное ископаемое не всегда поднимается на поверхность, поскольку, в некоторых случаях, может доставляться на обогатительную фабрику для переработки непосредственно по подземным коммуникациям.**

Для жидких или газообразных полезных ископаемых или твердых полезных ископаемых, добываемых методами физико-химической геотехнологии (через скважины), **переход права собственности на них от государства к недропользователю соответствует моменту доставки полезного ископаемого к устью скважины в соответствии с проектами разработки месторождения и обустройства рудника или промысла.**

Для остальных видов ресурсов недр**, входящих в первую группу, переход права собственности на них от государства к недропользователю происходит в момент начала работ по эксплуатации данного вида ресурса недр.**

Ресурсы недр, отнесенные ко второй группе, формально являются недвижимостью (недвижимым имуществом). В соответствии со статьей 130 Гражданского кодекса РФ к недвижимым вещам

(недвижимому имуществу) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно. По мнению некоторых специалистов придание участкам недр правового режима недвижимого имущества — это явное расхождение предписаний Гражданского кодекса РФ с реальной действительностью. С такой точкой зрения вряд ли можно согласиться, так как в соответствии с Законом РФ «О недрах» одним из видов пользования недрами является строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (склады, гаражи, лечебницы и пр.). Совершенно очевидно, что эти сооружения не способны к перемещению, а их полезные свойства определяются именно размещением этих сооружений в недрах.

Анализ механизма перехода собственности на этот ресурс недр от государства к недропользователю позволяет выделить следующие ситуации:

1. Недропользователь получил лицензию на *использование природного подземного пространства (полости)* для строительства какого-либо инженерного сооружения (например, склада или гаража). В процессе строительства недропользователь произвел необходимые улучшения в этой полости, например, возвел крепление, а также установил необходимые приборы и оборудование. Действия недропользователя в этом случае регулируются статьей 623 Гражданского кодекса РФ, из которой следует, что произведенные арендатором (в данном случае, недропользователем) отделимые улучшения арендованного имущества (приборы и оборудование) являются его собственностью, если иное не предусмотрено договором аренды. В случае, когда арендатор (недропользователь) произвел за счет собственных средств и с согласия арендодателя (организации, выдавшей лицензию) улучшения арендованного имущества, не отделимые без вреда для имущества (например, бетонное крепление стенок полости), арендатор имеет право после прекращения договора (лицензии на право пользования) на возмещение стоимости этих улучшений, если иное не предусмотрено условиями лицензии.

Таким образом, если недропользователь использует для строительства и эксплуатации подземного сооружения в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, природное подземное пространство, оно не переходит в его собственность.

2. Недропользователь получил лицензию *на использование техногенного пространства* (т. е. образованного в результате производственной деятельности человека, но не самим недропользователем), например, подземных горных выработок для захоронения отходов и в соответствии с условиями лицензии произвел как отделимые, так и не отделимые без вреда для имущества улучшения. В этом случае (так же, как и в предыдущем) отделимые улучшения являются его собственностью, если иное не предусмотрено условиями лицензии. Затраты недропользователя на улучшения, не отделимые без вреда для имущества, подлежат возмещению, если иное не оговорено в условиях лицензии.

Таким образом, если недропользователь использует для строительства и эксплуатации подземного сооружения в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, техногенное подземное пространство, созданное не нм, оно не переходит в его собственность.

3. Недропользователь получил лицензию на *строительство и эксплуатацию подземного объекта,* причем в лицензии оговорено, что недропользователь должен самостоятельно образовать техногенное пространство в недрах и провести в нем необходимые улучшения и обустройство. Эта правовая коллизия не рассмотрена в законодательстве о недрах, но по аналогии с ранее рассмотренными ситуациями можно предположить, что в случае перехода права пользования данным участком недр к другому субъекту предпринимательской деятельности первый недропользователь имеет право на возмещение затрат на создание техногенного пространства, его улучшения и обустройство (если иное не оговорено в условиях лицензии).

Таким образом, если недропользователь использует для строительства и эксплуатации подземного сооружения в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, созданное им подземное пространство, оно не переходит в его собственность. Такой подход, вытекающий из статьи 1.2 Закона РФ «О недрах» и

признающий недра и содержащиеся в них ресурсы, государственной собственностью, представляется в данной ситуации не вполне логичным. Ведь этот ресурс (подземное пространство) образован самим недропользователем, поэтому он может рассчитывать в будущем (при внесении соответствующих изменений в законодательство) на получение на него права собственности.

4.3. ДВИЖИМОЕ И НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО, ИСПОЛЬЗУЕМОЕ ПРИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ, КАК ОБЪЕКТ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ

Выше рассматривался правовой статус движимого и недвижимого имущества, используемого при строительстве и эксплуатации подземных сооружений в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Правовой статус движимого имущества, используемого при добыче полезных ископаемых, достаточно полно регулируется нормами гражданского законодательства. Вместе с тем ряд экспертов обращает внимание на неурегулированность правового статуса недвижимого имущества, необходимого для проведения всего цикла разведочных, подготовительных и добычных работ, а также обеспечения их безопасности. Такое имущество (по аналогии с понятийным аппаратом, принятым в зарубежном законодательстве о недрах) рекомендуется именовать горным имуществом.

Эта проблема, особенно актуальная для нефтяной и газовой промышленности, учитывая значительные масштабы добычи этих видов полезных ископаемых, существует также и для других горных предприятий, использующих для добычи полезных ископаемых специальные скважины (методы физико-химической геотехнологии).

В соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции» (статья 11) имущество, вновь созданное или приобретенное инвестором и используемое им для выполнения работ по соглашению, является собственностью инвестора, если иное не предусмотрено соглашением. Право собственности на указанное имущество может перейти от инвестора к государству со

дня, когда стоимость указанного имущества полностью возмещена, или на других основаниях, предусмотренных соглашением. Поскольку в этой статье вид имущества, находящегося в собственности инвестора, не определен, можно предположить, что это право распространяется как на движимое, так и на недвижимое имущество.

Одним из основных видов недвижимого горного имущества в нефтяной и газовой промышленности являются скважины (разведочные и эксплуатационные), права на которые подлежат регистрации в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ *«О* государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Эксперты отмечают, что эта регистрация, как правило, значительно затягивается из-за того, что нормативные правовые и инструктивные документы, регулирующие этот процесс, разрабатывались без учета специфики горного имущества. Это, в свою очередь, отрицательно отражается на своевременности начисления амортизационных отчислений и экономике предприятия.

Для эффективного решения всех проблем, связанных с правами собственности на недвижимое имущество, используемое при добыче полезных ископаемых (горное имущество), необходимы разработка новых или совершенствование существующих нормативных правовых актов.

4.4. ИНФОРМАЦИЯ, ПОЛУЧАЕМАЯ В ПРОЦЕССЕ ИЗУЧЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕСУРСОВ НЕДР, КАК ОБЪЕКТ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ

В Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ используются следующие основные термины:

- информация — сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления;
- информационные процессы — процессы сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и распространения информации;

• информационная система — организационно упорядоченная совокупность документов и информационных технологий, реализующих информационные процессы;

• информационные ресурсы — отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах и других информационных системах).

Необходимо указать, что в российском законодательстве о недрах существуют различные правовые режимы, регулирующие собственность на информацию.

В Федеральном законе «О соглашениях о разделе продукции» (статья 11) установлено, что вся первичная геологическая, геофизическая, геохимическая и иная информация, данные по ее интерпретации и производные данные, а также образцы горных пород, *полученные инвестором в результате выполнения работ по соглашению, принадлежат на праве собственности государству.* Инвестор имеет право лишь свободно и безвозмездно пользоваться указанной информацией при соблюдении условий конфиденциальности.

В Законе РФ «О недрах» (статья 22) указано, что пользователь недр обязан обеспечить ведение геологической, маркшейдерской и иной документации в процессе всех видов пользования недрами и их сохранность. Эта документация является информационным ресурсом и подпадает под действие правовых норм Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации, подписанного Президентом РФ 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ.

В статье 6 этого Закона определено, что информационные ресурсы могут быть государственными и негосударственными и как элемент состава имущества находятся в собственности граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений. Отношения по поводу права собственности на информационные ресурсы регулируются гражданским законодательством Российской Федерации. В этой статье также установлено, что информационные ресурсы могут быть товаром, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а собственник этих ресурсов пользуется всеми правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

В законодательстве о недрах из всех видов информации, получаемых в процессе изучения и использования ресурсов недр, право собственности закреплено только на геологическую информацию, включая в эту категорию также геофизическую и геохимическую информацию (более подробно правовое регулирование пользования геологической информацией рассмотрено в главе 8).

В статье 27 Закона РФ «О недрах» указано, что информация о геологическом строении недр, содержащихся в них полезных ископаемых, условиях их разработки и других характеристиках недр может находиться в *государственной собственности и в собственности пользователя недр* в зависимости от того, за счет каких средств она получена.

Информация о недрах, полученная пользователем недр *за счет государственных средств, является государственной собственностью* и представляется им в Федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации по установленной форме. Эти фонды осуществляют хранение геологической информации, ее систематизацию и предоставление в пользование в порядке, определяемом Федеральным органом управления Государственным фондом недр.

Информация о недрах, полученная пользователем недр *за счет собственных средств, является его собственностью* и представляется им по установленной форме в Федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации с определением условий ее использования, в том числе и в коммерческих целях.

Должностные лица указанных фондов обязаны обеспечить конфиденциальность представленной им информации и несут материальную, административную и уголовную ответственность за ее несанкционированное разглашение. Так, в соответствии с Гражданским кодексом РФ (статья 139), информация составляет служебную или коммерческую тайну в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности. Сведения, которые не мо-

гут составлять служебную или коммерческую тайну, определяются законом и иными правовыми актами. Информация, составляющая служебную или коммерческую тайну, защищается способами, предусмотренными Гражданским кодексом РФ и другими законами. Лица, незаконными методами получившие информацию, которая составляет служебную или коммерческую тайну, обязаны возместить причиненные убытки. Такая же обязанность возлагается на работников, разгласивших служебную или коммерческую тайну, вопреки трудовому договору, и на контрагентов, сделавших это вопреки гражданско-правовому договору.

Исполнитель имеет право использовать геологическую и иную информацию, полученную в результате проведения работ, для научной и преподавательской деятельности (если иное не предусмотрено договором).

К сожалению, в законодательстве о недрах не нашлось места для правового регулирования собственности на такой важный вид информации, как маркшейдерская информация.

Маркшейдерская информация представляет собой сведения о деятельности недропользователя по освоению ресурсов недр и процессах, возникающих в недрах и на земной поверхности в результате этой деятельности, полученные в результате проведения маркшейдерских работ и зафиксированные на материальных носителях в соответствии с действующими нормативными правовыми актами, инструкциями и методиками.

В связи с важностью маркшейдерских работ для правильной эксплуатации месторождений полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, консервации и ликвидации горного предприятия в законодательство РФ о недрах необходимо ввести статьи о праве собственности на маркшейдерскую информацию. За пользование маркшейдерской информацией о недрах, полученной за счет государственных или частных средств, может взиматься плата так же, как и за геологическую информацию. Поэтому при определении рыночной цены акций действующих горнодобывающих предприятий, выставляемых на продажу, необходимо учитывать и стоимость геологической и маркшейдерской информации об этих предприятиях.

4.5. ГОРНОЕ ПРЕДПРИЯТИЕ КАК ОБЬЕКТ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ В НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ

В соответствии со статьей 132 ГК РФ предприятием как объектом прав признается имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности. В состав предприятия как имущественного комплекса входят все виды имущества, предназначенные для его деятельности, включая земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию, долги, а также права на обозначение, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги, и другие исключительные права, если иное не предусмотрено законом или договором. В российском законодательстве о недрах горное предприятие как объект права собственности не рассматривается. Отмечается лишь (статья 9 Закона РФ «О недрах»), что пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если федеральными законами не установлены ограничения предоставления права пользования недрами. Пользователь недр в соответствии со статьей 22 Закона РФ «О недрах» имеет право самостоятельно выбирать формы предпринимательской деятельности и использовать результаты своей деятельности в соответствии с лицензией и действующим законодательством.

В Гражданском кодексе, как известно, юридическим лицом признается (статья 48) организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

К числу юридических лиц относятся хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия, в том числе дочерние предприятия, а также финансируемые собственником учреждения.

Наиболее распространенным видом юридического лица в горнодобывающей промышленности РФ являются открытые акционерные общества. Имущественной основой деятельности акционерного общества является уставный капитал, который составляется из номинальной стоимости акций общества, приобретенных акционерами. Уставный капитал акционерного общества определяет минимальный размер имущества общества, гарантирующего интересы его кредиторов. Акционерное общество вправе по решению общего собрания увеличить или уменьшить уставный капитал. В первом случае это достигается путем увеличения номинальной стоимости акций или выпуска дополнительных акций, во втором — путем уменьшения номинальной стоимости акций или покупки части акций в целях сокращения их общего количества.

В зарубежном горном законодательстве ряда стран особо рассмотрено право собственности на горное предприятие. В ФРГ право собственности на горное предприятие определено нормами § 9 Горного закона ФРГ от 13 августа 1980 г., в соответствии с которыми «собственность на горное предприятие предоставляет исключительное право осуществлять в соответствии с данным Законом следующие работы и права:

- **на определенном участке (в соответствии с лицензией) разведывать и добывать указанные в лицензии полезные ископаемые, добывать сопутствующие полезные ископаемые, а также приобретать право собственности на полезные ископаемые;**
- **добывать полезные ископаемые, вскрываемые и высвобождаемые при проходке вспомогательных горных выработок, и приобретать на них право собственности;**
- **вводить и эксплуатировать необходимые сооружения;**
- **требовать передачу прав на земельный участок,».**

По этому Горному закону право собственности на горное предприятие возникает (§ 17) с момента официального вручения заявителю документа, предоставляющего это право.

В Горном кодексе Франции (1995 г.) статьей 105 определено, что карьеры являются собственностью того земельного участка, на котором они расположены.

Особенностью правового режима горного предприятия в США является возможность распоряжаться как всем имуществом

горного предприятия, так и его отдельными частями. Собственник горного предприятия вправе в соответствии с законами отчуждать горное предприятие как хозяйственный комплекс. Он может продать и заложить земельный участок на месторождении или отдельно сами полезные ископаемые. Более того, он может продать право собственности на полезные ископаемые по видам и пластам отдельно, оговаривая это в документах, которые удостоверяют право собственности нового владельца. Иными словами, он может делить собственность по вертикали и горизонтали, предоставляя право собственности на землю одному владельцу, а на недра — другому, в результате чего собственником земельного участка окажется один, а собственником недр — несколько других собственников.

Передача прав собственности может происходить в различных формах, включая изъятия и оговорки, касающиеся передачи только имущества или целиком работающего горного предприятия либо с исключением или запретом использовать полезные ископаемые.

Сравнение российского и зарубежного горного законодательства указывает на целесообразность внесения в Кодекс России о недрах правовых норм, регулирующих собственность на горные предприятия.

Проблема права собственности в недропользовании является исключительно важной для экономики страны, требует дальнейшего детального изучения и реализации сделанных рекомендаций в нормативных правовых актах.

Список литературы

1. Гражданское право / Под ред. Ю.К Толстого и А.П. Сергеева. — СПб.: Изд-во Теис, 1996.

2. Клюкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. — М.: Городец-издат, 2000.

3. Курский А., Даниленко М. О некоторых особенностях горного недвижимого имущества // Нефть, газ и право. — 2000. — № 3.

Глава 5

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

5.1. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

5.2. РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

5.3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОТНОШЕНИЯМИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ ОРГАНАМИ СПЕЦИАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ

5.4. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

55. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОБЫЧИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ УГЛЯ И ОТНОШЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ > В ПРОЦЕССЕ ЭТОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ /

Salus rei publicae - suprema lex.
Благо государства - высший закон.

Латинская сентенция

5.1. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Государственное регулирование — важный элемент государственно-управленческой деятельности (особенно в условиях рыночной экономики). При совпадении конечных целей управления и регулирования регулирование предполагает меньшее, чем при управлении, участие государства в тех или иных процессах (в данном случае, в недропользовании). Хотя роль государства в процессах управления и регулирования общественных отношений достаточно точно отражается формулой: «Управляя, государство регулирует, а регулируя — управляет». Весьма показательно сопоставление двух основных законодательных актов в области недропол ьзования.

В «Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах», действовавших в СССР в период 1975—1992 гг., рассмотрена компетенция Союза ССР в области регулирования горных отношений. В статье 5 указано, что ведению Союза ССР в области регулирования горных отношений подлежат:

распоряжение единым Государственным фондом недр в пределах, необходимых для осуществления полномочий Союза ССР в соответствии с Конституцией СССР;

установление основных положений и определение единой технической политики в области использования и охраны недр;

установление общесоюзных планов охраны недр и рационального использования минеральных ресурсов;

государственный надзор и контроль за использованием и охраной недр, за ведением работ по геологическому изучению недр и установление порядка осуществления надзора и контроля;

регулирование других вопросов в области использования и охраны недр в соответствии с Конституцией СССР и настоящими Основами.

Таким образом, из пяти перечисленных пунктов только в одном, да и то в общем виде, упоминается *регулирование.*

В Законе РФ «О недрах», принятом в 1992 г. в период перехода к рыночным экономическим отношениям, государственному регулированию отношений недропользования посвящен раздел IV, состоящий из 5 статей, в которых рассматриваются:

задачи государственного регулирования отношений недропользования;

структура и функции органов государственного управления отношениями недропользования;

государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

государственный надзор за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недр.

Здесь же указано, что целью государственного регулирования отношений недропользования является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации, а осуществляется оно путем управления (что подтверждает справедливость вышеприведенной формулы), лицензирования, учета и контроля. Очевидно, что проведение учета и контроля относится к государственно-управленческой деятельности, а лицензирование, предполагающее большую свободу недропользователя и реализации полученного права пользования недрами, тяготеет к государственному регулированию.

5.2. РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Система нормативных правовых актов, регулирующих отношения недропользования в Российской Федерации, показана на рис. 7.

Рис. 7. Система нормативных правовых актов, регулирующих отношения недропользования в РФ

Органы государственной власти и государственного управления, регулирующие отношения недропользования, имеют *общую и специальную компетенцию.* В систему органов государственной власти и государственного управления *общей компетенции* входят: Президент РФ, Федеральное собрание, Правительство РФ, органы государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга), органы государственной власти автономных областей и автономных округов, органы местного самоуправления в городских и сельских поселениях

и на других территориях (с учетом исторических и иных местных традиций).

Систему органов государственного управления отношениями недропользования *специальной компетенции* в соответствии со статьей 36 Закона РФ «О недрах» образуют: Федеральный орган управления Государственным фондом недр (в настоящее время Министерство природных ресурсов РФ); Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор).

Компетенция по регулированию отношений недропользования *разграничивается* следующим образом (рис. 8).

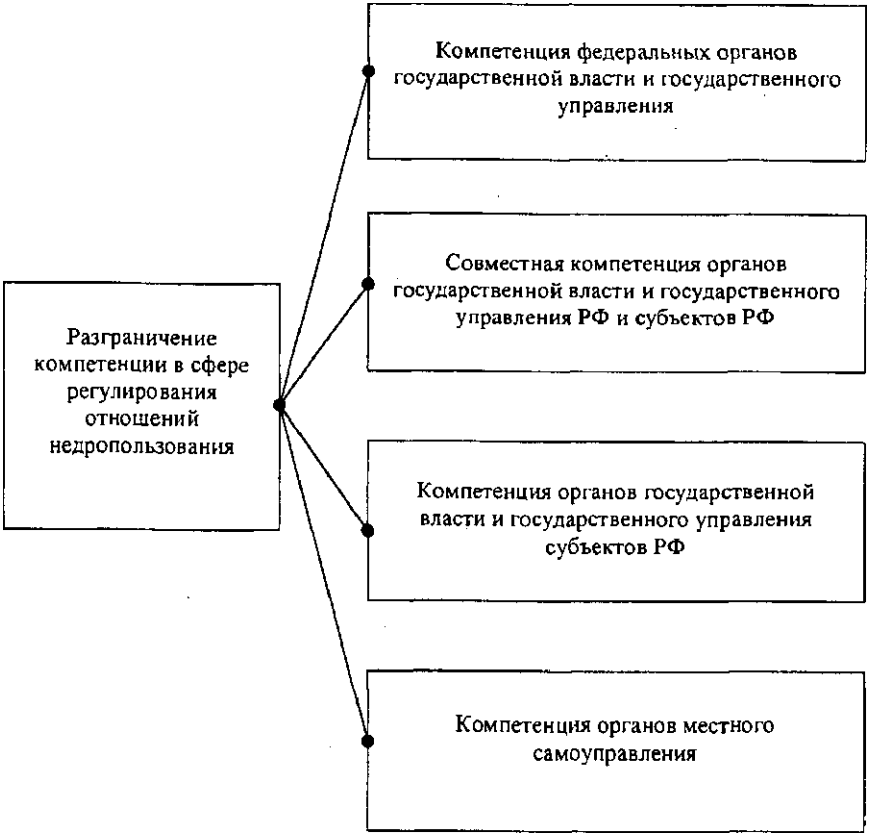


Рис. 8. Разграничение компетенции в сфере регулирования отношений недропользования

1. Компетенция федеральных органов государственной власти и государственного управления общей и специальной компетенции в сфере регулирования отношений недропользования на территории РФ.

2. Совместная компетенция органов государственной власти и государственного управления РФ и ее субъектов (общей и специальной компетенции) в сфере регулирования отношений недропользования по территории РФ и территории субъектов РФ.

3. Компетенция органов государственной власти и государственного управления субъектов РФ в сфере регулирования отношений недропользования в пределах территории соответствующего субъекта РФ.

4. Компетенция органов местного самоуправления районов и городов в сфере регулирования отношений недропользования.

В *компетенцию федеральных органов* государственной власти и государственного управления РФ (общей и специальной компетенции) в сфере регулирования отношений недропользования, в частности, входят:

- **разработка и совершенствование законодательства РФ о недрах; определение и реализация федеральной политики недропользования;**
- **распоряжение недрами континентального шельфа РФ;**
- **установление общего порядка пользования недрами; Государственная экспертиза информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность; составление Государственного баланса запасов полезных ископаемых;**
- **государственный учет участков недр, используемых для добычи полезных ископаемых и строительства подземных сооружений в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, ведение Государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых;**
- **введение ограничений на пользование недрами на отдельных участках для обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды; координация научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, связанных с пользованием недрами;**

• защита прав пользователей недр и интересов граждан РФ; разрешение споров между субъектами РФ по вопросам пользования недрами; заключение международных договоров РФ по геологическому изучению, использованию и охране недр;

• государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, а также установление порядка его проведения;

• заключение соглашений о разделе продукции при пользовании участками недр.

В соответствии с Конституцией РФ (статья 76.1) по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ.

Совместная компетенция **органов государственной власти и государственного управления РФ и ее субъектов (общая и специальная) в сфере регулирования отношений недропользования на территории РФ и территориях субъектов РФ включает:**

• распоряжение Государственным фондом недр, кроме участков, находящихся в исключительном ведении РФ;

• определение условий и порядка взимания платы за пользование недрами, установление форм и размеров платы за пользование участками недр федерального значения, а также утверждение договоров об условиях раздела продукции.

В соответствии с Конституцией РФ (статья 76, часть 2) по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

В *компетенцию* органов государственной власти и государственного управления субъектов РФ в сфере регулирования отношений недропользования в пределах территории соответствующих *субъектов* РФ, в частности, входят:

• принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ о недрах;

• участие в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы РФ;

• разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы;

• распоряжение совместно с органами государственной власти РФ единым Государственным фондом недр на своих территориях и выделение совместно с органами государственной власти участков недр федерального, регионального и местного значения;

• определение форм и размеров платы за пользование участками недр регионального и местного значения в установленных пределах;

• установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения;

• лицензирование видов деятельности, связанной с пользованием участками недр регионального и местного значения;

• защита интересов малочисленных народов, прав пользователей недр и интересов граждан, разрешение споров по вопросам пользования недрами — заключение договоров об условиях раздела продукции с субъектами хозяйственной деятельности при пользовании участками недр регионального и местного значения; определение условий и порядка пользования месторождениями полезных ископаемых;

• государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием недр и их охраной в соответствии с установленным порядком; регулирование других вопросов в области недропользования, за исключением отнесенных к ведению органов государственной власти РФ.

В соответствии с Конституцией РФ (статья 76, статьи 4, 6) вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения РФ и субъектов РФ, Республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии со статьей 76, части 1 и 2 Конституции РФ. В случае противоречия между феде-

ральным законом и иным актом, изданным в РФ, действует федеральный закон.

В *компетенцию органов местного самоуправления* районов и городов в сфере регулирования отношений недропользования, в частности, входят:

участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование и отводе земельных участков;

все виды разрешительной, запретительной и контрольной деятельности, связанной с разработкой месторождений общераспространенных полезных ископаемых и строительством подземных сооружений местного значения; введение ограничений на пользование участками недр на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью населения, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей природной среде.

5.5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОТНОШЕНИЯМИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ ОРГАНАМИ СПЕЦИАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ

Реализация общей федеральной политики недропользования возложена на Федеральный орган управления Государственным фондом недр и его территориальные подразделения по согласованию с субъектами РФ.

Верховный Совет РФ своим Постановлением от 21 февраля 1992 г., вводя в действие Закон РФ «О недрах» (в первой редакции), возложил функции государственного управления Государственным фондом недр на Комитет по геологии и минеральным ресурсам Министерства экологии и природных ресурсов РФ, позднее преобразованный в самостоятельный Комитет РФ по геологии и использованию недр (Роскомнедра). Позднее Правительство РФ своим Постановлением от 12 августа 1994 г. № 932 утвердило Положение о Комитете РФ по геологии и использованию недр

(Роскомнедра), в котором функции управления Государственным фондом недр возложены на Роскомнедра и его территориальные органы.

Президент РФ своим Указом от 14 августа 1996 г. № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» *упразднил Комитет Российской Федерации по геологии и использованию недр (Роскомнедра),* Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации и Комитет Российской Федерации по водному хозяйству (Роскомвод) и на их базе *образовал Министерство природных ресурсов Российской Федерации (МПР России)* и Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды (Госкомэкология).

Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» упразднен Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды (Госкомэкология) и его функции, а также функции Федеральной службы лесного хозяйства переданы Министерству природных ресурсов Российской Федерации.

Это министерство — правопреемник Роскомнедр, Роскомвода, Федеральной службы лесного хозяйства и Госкомэкологии — является Федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и координацию деятельности других органов исполнительной власти в сфере изучения, воспроизводства, использования и охраны всех видов природных ресурсов, применяемых в экономике страны, и, кроме того, осуществляющим *управление Государственным фондом недр,* а также использованием и охраной Водного фонда.

Таким образом, сформирована целостная система государственного управления и координации всем природно-ресурсным комплексом страны. И в данном случае совершенно оправданно в основе всей системы оказались недра и водные ресурсы. Ресурсы недр как в настоящее время, так и в долгосрочной перспективе являются главным материальным богатством России, главными объектами привлечения инвестиций и наиболее мощным рычагом вывода экономики на восходящую линию; вода — важнейший компонент жизнеобеспечения не только в части питьевого и хозяйственного потребления, но и как крупный энергетический ресурс настоящего и будущего.

5.3.1. КОМПЕТЕНЦИЯ НЕЛЕГАЛЬНОГО ОРГАНА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ КОНДОМ НЕДР

Основными задачами Федерального органа являются;

- **разработка совместно с федеральными органами исполнительной власти, а также органами государственной власти субъектов РФ основ государственной политики в области геологического изучения, использования и охраны недр;**
- **обеспечение в пределах своей компетенции воспроизводства минерально-сырьевой базы, рационального использования и охраны недр РФ, ее континентального шельфа и исключительной экономической зоны;**
- **обеспечение в пределах своей компетенции соблюдения всеми пользователями недр установленного порядка пользования недрами, требований законодательства, стандартов, норм и правил по геологическому изучению, использованию и охране недр, правил ведения государственного учета и отчетности в этой области;**
- **организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами;**
- **ведение государственного учета и государственной регистрации работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставляемых для добычи полезных ископаемых, а также целей, не связанных с их добычей;**
- **создание единой информационной системы недропользования в РФ;**
- **Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых и геологической информации об участках недр, пригодных для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых.**

В соответствии с возложенными задачами в функции этого органа, в частности, входят:

- **проведение анализа геологической изученности территории РФ, ее континентального шельфа и исключительной экономической зоны, обеспеченность запасами минерального сырья потребностей РФ и отдельных ее регионов;**

• подготовка совместно с федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ предложений о стратегии использования, темпах воспроизводства, дальнейшем расширении и качественном улучшении минерально-сырьевой базы, об объемах необходимых для этих целей государственных инвестиций;

• разработка с участием федеральных органов исполнительной власти, регулирующих и координирующих вопросы разведки и добычи полезных ископаемых, а также с участием органов государственной власти субъектов РФ программы развития и использования минерально-сырьевой базы и контроль их выполнения;

• осуществление функций государственного заказчика на проведение геологоразведочных работ для государственных нужд;

• организация и осуществление в установленном порядке лицензирования пользования недрами;

• обеспечение проведения государственной геологической съемки, геофизического, геохимического, гидрогеологического, геокриологического и геоэкологического изучения и геологического картирования территории РФ, ее континентального шельфа и исключительной экономической зоны;

• подготовка предложений об установлении размеров ставок платежей на воспроизводство минерально-сырьевой базы;

• определение совместно с органами государственной власти субъектов РФ и органами Государственного горного надзора перечня общераспространенных полезных ископаемых;

• обеспечение Государственной экспертизы запасов полезных ископаемых и геологической информации о предоставляемых в пользование участках недр;

• определение порядка и условий использования геологической информации о недрах, полученной за счет государственных средств;

• установление порядка учета месторождений полезных ископаемых, принятие на Государственный баланс ежегодного прироста запасов полезных ископаемых; составление и ведение Государственного баланса запасов месторождений полез-

ных ископаемых и Государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых;

- **осуществление в установленном порядке Государственного контроля за рациональным использованием и охраной недр;**
- **определение совместно с органами Государственного горного надзора возможности и условий захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод, обеспечивающих предотвращение загрязнения недр, а также размещение сети наблюдательных скважин;**
- **осуществление в установленном порядке международного сотрудничества в области геологического изучения и использования недр;**
- **утверждение правил и норм геологического изучения недр, а также совместно с органами Государственного горного надзора, другими органами федеральной исполнительной власти — правил и норм в области использования и охраны недр, определение порядка и условий их применения;**
- **выдача совместно с органами Государственного горного надзора разрешения на застройку площадей залегания полезных ископаемых и размещение в местах их залегания подземных сооружений;**
- **обобщение практики применения законодательства РФ по вопросам, относящимся к компетенции этого федерального органа, разработка предложений по его совершенствованию и др.**

Как следует из задач и функций этого органа, он является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим (в пределах специальной компетенции) управление Государственным фондом недр, государственное регулирование и межотраслевую координацию по вопросам геологического изучения и рационального использования недр, а также государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр.

Органы Государственного геологического контроля и Государственного горного надзора во взаимодействии с природоохранными и иными контрольными органами осуществляют на основании статьи 37 Закона РФ «О недрах» государственный контроль за геологическим изучением недр, их рациональным использованием и охраной.

5.3.2. КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГЕОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

Полномочия органов Государственного геологического контроля в Российской Федерации, их права и обязанности и порядок их работы определены Положением, утвержденным Правительством РФ 2 февраля 1998 г. № 132.

Государственный геологический контроль осуществляют Министерство природных ресурсов Российской Федерации и органы государственного Горного надзора во взаимодействии с иными контрольными органами. Министерство природных ресурсов Российской Федерации осуществляет государственный геологический контроль непосредственно либо через подразделение центрального аппарата Министерства, ведающее вопросами государственного геологического контроля, и отделы Государственного геологического контроля территориальных органов государственного управления Государственным фондом недр.

Задачей государственного геологического контроля является обеспечение соблюдения всеми пользователями недр установленного порядка пользования недрами, законодательства и утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, правил ведения государственного учета и отчетности.

Для выполнения этой задачи органы Госгеолконтроля осуществляют контроль, в частности, за:

- **соблюдением требований законодательства Российской Федерации о недрах, утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) и иных нормативных правовых актов, имеющих обязательную силу для всех пользователей недр, при проведении ими всех видов работ, связанных с использованием и охраной недр, в том числе на континентальном шельфе Российской Федерации;**
- **соблюдением установленного законодательством порядка предоставления лицензий на пользование недрами;**
- **соблюдением определенных в лицензии условий пользования недрами;**

• ведением работ по геологическому изучению и использованию недр методами и способами, исключающими экономически не обоснованные потери полезных ископаемых в недрах и снижение их качества;

• соблюдением условий лицензии на виды деятельности, связанные с геологическим изучением недр;

• сохранностью разведочных горных выработок и буровых скважин, геологической и технической документации, образцов руд и горных пород, керна, дубликатов проб полезных ископаемых, которые могут быть использованы при дальнейшем изучении недр, разведке и разработке месторождений полезных ископаемых, а также при пользовании недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

• своевременной и правильной государственной регистрацией и учетом работ по геологическому изучению недр, ведением государственного учета запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых;

• охраной участков недр, представляющих особую научную и культурную ценность, соблюдением условий содержания природных геологических заповедников, стратотипических и опорных разрезов, отдельных геологических памятников природы, уникальных скоплений ископаемой фауны и флоры;

• соблюдением установленных критериев и требований к геолого-экономической оценке месторождений полезных ископаемых, включая полноту изучения горнотехнических, гидрогеологических, инженерно-геологических и других условий разработки разведанных месторождений полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

• соответствием установленным требованиям применяемой методики и технологии, соблюдением стадийности, качества, комплексности и эффективности поисковых, разведочных и других работ по геологическому изучению недр;

• ликвидацией в установленном порядке разведочных горных выработок и скважин, не подлежащих использованию;

• соблюдением порядка и условий использования геологической информации о недрах, полученной за счет средств федерального бюджета.

Кроме того, органы Госгеолконтроля совместно с органами Федерального горного и промышленного надзора России осуществляют контроль:

• достоверности и обоснованности представляемых недропользователями материалов для списания с учета предприятий запасов полезных ископаемых, утративших промышленное значение, потерянных в процессе добычи и неподтвердившихся при последующих геологоразведочных работах или разработке месторождений;

• предотвращения самовольного пользования недрами, необоснованной и самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых.

Главный государственный инспектор Российской Федерации по геологическому контролю и его заместители, старший государственный инспектор Российской Федерации по геологическому контролю, главные государственные инспекторы, их заместители и старшие государственные инспекторы по геологическому контролю на соответствующих территориях имеют, в частности, право:

• давать пользователям недр, должностным лицам, ответственным за проведение работ по геологическому изучению, рациональному использованию и охране недр обязательные для исполнения указания по установлению порядка проведения этих работ;

• приостанавливать все виды работ по геологическому изучению, рациональному использованию и охране недр, если они проводятся с нарушением установленных действующим законодательством норм и правил;

• уведомлять в письменной форме пользователя недр и органы, предоставившие ему лицензию на пользование недрами, о результатах проверки, выявленных нарушениях условий пользования недрами, в том числе в части внесения платежей за пользование недрами и отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, соблюдения стандартов (норм, правил), а при необходимости вносить предложения о приоста-

новлении, ограничении или прекращении права пользования недрами;

- **запрашивать у пользователя недр письменные объяснения по вопросам, связанным с соблюдением стандартов (норм, правил) ведения работ по геологическому изучению, рациональному использованию и охране недр;**
- **направлять в Государственную налоговую службу Российской Федерации материалы о несоблюдении пользователями недр сроков внесения и размеров платежей за пользование недрами и отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы;**
- **прекращать в установленном порядке совместно с органами Федерального горного и промышленного надзора России самовольное пользование недрами и застройку площадей залегания полезных ископаемых;**
- **ограничивать, приостанавливать или запрещать (совместно с иными контрольными органами) несанкционированный сброс в недра сточных вод, вредных веществ и отходов производства;**
- **рассматривать в случаях и в порядке, предусмотренных законодательстгвом, дела об административных нарушениях в области недропользования;**
- **привлекать в установленном порядке аудиторские организации для проверки деятельности пользователей недр;**
- **приостанавливать (в случае выявления нарушений) действие и аннулировать в установленном порядке лицензии на виды деятельности, связанные с геологическим изучением недр и др.**

Вышеуказанным Положением определены также и права государственных инспекторов по геологическому контролю, которые имеют право посещать все организации, занимающиеся геологическим изучением и использованием недр, проверять все ведущиеся ими работы, составлять соответствующие документы о результатах проверок и давать пользователям недр предписания по устранению выявленных нарушений.

5.3.3. КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ ОЕДЕРАНЬОГО ГОРНОГО И ПРОМЫШЛЕННОГО НАДЗОРА

В соответствии со статьей 38 Закона РФ «О недрах» органы Федерального горного и промышленного надзора России осуществляют государственный надзор за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами. Полномочия органов Федерального горного и промышленного надзора России, права, обязанности и порядок их работы определены Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 18 февраля 1993 г. № 234.

Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор России) является центральным органом федеральной исполнительной власти, осуществляющим государственное нормативное регулирование вопросов обеспечения промышленной безопасности на территории РФ, а также специальные разрешительные, надзорные и контрольные функции. Регулирование и надзор осуществляются через образуемые Госгортехнадзором региональные органы (округа). Госгортехнадзор России и подведомственные ему органы составляют единую систему Федерального горного и промышленного надзора России.

Основными задачами Госгортехнадзора России являются:

организация и осуществление на территории РФ государственного регулирования промышленной безопасности и государственного надзора за соблюдением центральными органами федеральной исполнительной власти, предприятиями, объединениями и организациями, независимо от их организационно-правовых форм, должностными лицами и гражданами требований по безопасному ведению работ в промышленности, устройству и безопасной эксплуатации оборудования;

организация и осуществление государственного горного надзора в целях обеспечения соблюдения всеми пользователями недр законодательства РФ, утвержденных в установленном порядке требований (правил и норм) по безопасному ведению работ, предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую природную среду, объекты народного хозяйства, а также по охране недр;

установление требований (правил и норм) по безопасному ведению работ, устройству, изготовлению и безопасной эксплуата-

ции оборудования, а также по охране недр и переработке минерального сырья;

осуществление лицензирования отдельных видов деятельности, связанных с повышенной опасностью промышленных производств (объектов) и работ, а также с обеспечением безопасности при пользовании недрами и др.

Госгортехнадзор России осуществляет государственное регулирование и надзор, в частности, в области:

состояния безопасности работ в горнодобывающей промышленности и при ведении подземного транспортного и гидротехнического строительства, геологоразведочных и других горных работ;

хранения и использования промышленных взрывчатых материалов;

соблюдения норм и правил безопасного ведения работ, требований и обязанностей по охране недр при добыче полезных ископаемых (включая гидроминеральные ресурсы, общераспространенные полезные ископаемые и переработку добытого минерального сырья), а также при использовании недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в том числе отработанных горных выработок и естественных подземных полостей для размещения в них народнохозяйственных объектов.

Госгортехнадзору России предоставляется право:

проводить беспрепятственно проверки подконтрольных предприятий и объектов по вопросам, относящимся к его компетенции;

утверждать нормативные технические документы по вопросам, входящим в компетенцию Госгортехнадзора России, обязательные для исполнения всеми юридическими лицами и гражданами на территории РФ;

давать обязательные для исполнения предписания о приостановке работ, которые ведутся с нарушением правил и норм безопасности и охраны недр, а также указания о выводе людей с рабочих мест, когда создается угроза их жизни или возникновения аварии, в случае необходимости — непосредственно приостанавливать работы и выводить людей, опечатывать место работ или'оборудование;

приостанавливать действие или аннулировать выданные разрешения на право ведения разрешенной деятельности в случае нарушения условий действия разрешений, а также в случаях, когда возникает опасность аварий, угроза гибели людей или нанесения ущерба их здоровью;

проводить в установленном порядке техническое расследование обстоятельств и причин аварий, случаев производственного травматизма и принимать по результатам расследования обязательные для исполнения решения по вопросам, отнесенным к компетенции Госгортехнадзора России;

привлекать в установленном законодательством РФ порядке должностных лиц и граждан к административной ответственности и передавать в соответствующих случаях материалы в следственные органы для рассмотрения вопроса о привлечении виновных лиц к уголовной ответственности;

в пределах своей компетенции издавать постановления и давать указания, обязательные для исполнения центральными органами федеральной исполнительной власти, объединениями, предприятиями и гражданами.

5.4. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ОЕДЕРАЦИИ

В настоящее время более десяти субъектов РФ приняли нормативные правовые акты, регулирующие отношения недропользования на их территориях. Часть этих актов была принята до ввода в действие Закона РФ «О недрах» (в первой редакции), который, как известно, был подписан 21 февраля 1992 г.

Так, Закон «О недрах» Республики Коми был принят 12 февраля 1992 г., Закон Удмуртской Республики «О недрах» — 13 февраля 1992 г.

В статье 1 Закона РФ «О недрах» указано, что «...настоящий Закон действует на всей территории РФ... Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить настоящему Закону. В случае противоречия законов и иных нормативных актов субъектов РФ положениям федеральных законов, регулирующих отношения недропользования, действует настоящий Закон и иные федеральные законы». В этой связи целесообразно рассмотреть как в нормативных правовых актах субъектов РФ решены принципиальные вопросы правового регулирования отношений недропользования и сопоставить эти решения с соответствующими статьями Закона РФ «О недрах».

Результаты анализа приведены в табл. 1.

Таблица 1

Наименование нормативного правового акта	*Дата принятия акта*	*Основные положения нормативного правового акта*	
		Вид собственности на недра	Распределение платежей за пользование недрами
Закон РФ «О недрах»	21 февраля 1992 г.	Государственная собственность	Платежи поступают в бюджеты: федеральный, субъекта РФ, местный
Кодекс о недрах Республики Башкортостан	28 октября 1992 г.	Государственная собственность Республики	Все платежи распределяются внутри Республики
Закон Республики Бурятия «О недрах и принципах недропользования»	28 октября 1992 г.	Недра — достояние (собственность) народа, проживающего на территории Республики	В Федеральный бюджет отчисляется 25 % платежей за добычу полезных ископаемых
Закон Республики Карелия «О недрах»	1993 г.	Недра — собственность народов, проживающих на территории Республики	В Федеральный бюджет отчисляется 40 % платежей за пользование недрами
Закон Республики Коми «О недрах»	12 февраля 1992 г.	Недра — достояние народов, проживающих в Республике (республиканская собственность)	Все платежи поступают в местный и республиканский бюджеты
Закон Республики Саха (Якутия) «О недрах»	22 декабря 1992 г.	Недра являются государственной собственностью Республики	Все платежи поступают в местный и республиканский бюджеты
Закон Северо-Осетинской Республики «О недропользовании в Северо-Осетинской Республике»	27 октября 1992 г.	Органы Государственной власти и управления Республики распоряжаются Государственным фондом недр в интересах народов, проживающих на его территории	Система платежей за пользование недрами подлежит утверждению в Верховном Совете Республики

Окончание табл. 1

Наименование нормативного правового акта	*Дата принятия акта*	*Основные положения нормативного правового акта*	
Закон Республики Татарстан «О недрах»	18 февраля 1993 г.	Недра являются собственностью Республики Татарстан	Все платежи распределяются внутри Республики
Закон Удмуртской Республики «О недрах»	13 февраля 1992 г.	Недра являются государственной собственностью Республики	Все платежи за пользование недрами поступают в местный и республиканский бюджеты

Из данных этой таблицы можно сделать выводы о том, что, по существу, во всех приведенных нормативных правовых актах, регулирующих отношения недропользования в субъектах РФ, содержатся серьезные отступления от правовых норм, содержащихся в Законе РФ «О недрах», а именно:

1. Несмотря на то, что в Законе РФ «О недрах» (статья 2) указано, что «...владение, пользование и распоряжение Государственным фондом недр в пределах территории РФ осуществляется совместно РФ и субъектами РФ (т. е. без разделения Фонда на составные части) в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации», почти все вышеуказанные субъекты РФ в своих законодательных актах указали, что недра являются государственной собственностью данного субъекта РФ.

2. Несмотря на то, что в Законе РФ «О недрах» (статья 42) указано, что «...платежи за пользование недрами поступают в Федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и соответствующие местные бюджеты», в большей части законодательных актов субъектов РФ указано, что все платежи за пользование недрами распределяются внутри Республики.

Л.А. Заславская отмечает еще ряд противоречий между Федеральными законами и законодательными актами субъектов РФ, регулирующими отношения недропользования, а именно:

в Законах «О недрах» субъектов РФ (Бурятии, Республики Саха и др.) вообще не упоминается Федеральный закон как основа для издания республиканских Законов;

хотя ресурсы континентального шельфа в соответствии с российскими законами относятся исключительно к федеральной собственности, в Законе «О недрах» Республики Саха указано, что «используемые и неиспользуемые части недр континентального шельфа территории Республики Саха входят в Республиканский фонд недр»;

в ряде актов компетенция РФ в сфере регулирования отношений недропользования либо вообще не приводится, либо определяется в урезанном виде.

В Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, в частности, следующее:

- **Все правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, в том числе конституции Республик, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Законы же и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции Российской Федерации, подлежат применению лишь в части, ей не противоречащей, что прямо предусмотрено разделом Конституции Российской Федерации «Заключительные и переходные положения». Пунктом 1 этого же раздела закреплен приоритет положений Конституции Российской Федерации перед положениями Федеративного договора — Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федераль-**

ными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации;

• Конституция Российской Федерации относит вопросы владения, пользования и распоряжения недрами и другими природными ресурсами к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов; по предметам совместного ведения принимаются федеральные законы, на основе которых может также осуществляться разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, при этом законы и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить соответствующим федеральным законам;

• субъект Российской Федерации не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы (в том числе, недра) на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации;

• право собственности на природные ресурсы, как и ее разграничение, должны устанавливаться в соответствии со статьями Конституции Российской Федерации, имеющими верховенство, высшую юридическую силу, прямое действие и применяющимися на всей территории Российской Федерации, а не на основе Федеративного договора, в котором данный вопрос решен по другому.

Все вышеперечисленное свидетельствует о необходимости существенной корректировки нормативных актов субъектов РФ о недрах и приведении их в соответствие с федеральными законами.

5.5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОБЫЧИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ УГЛЯ И ОТНОШЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ В ПРОЦЕССЕ ЭТОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Федеральный закон «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» был принят Государственной думой 17 мая 1996 г., одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 г. и подписан Президентом РФ 20 июня 1996 г. В статье 3 Закона указано, что его действие распространяется на деятельность по добыче (переработке) угля, шахтному строительству, горноспасательному обслуживанию организаций по добыче угля, государственному надзору и контролю за безопасным ведением работ по добыче (переработке) угля на всей территории РФ.

Законом определены (статья 4) принципы управления в области добычи и использования угля, которые включают:

осуществление Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ управления государственной собственностью в области добычи (переработки) угля;

возможность образования финансово-промышленных групп и других организационно-правовых образований, предусмотренных законодательством РФ с участием организаций по добыче (переработке) угля независимо от их форм собственности.

Государство осуществляет регулирование (статья 5) в области реструктуризации угольной промышленности, которая проводится в соответствии с Федеральной целевой программой. Государство оказывает (статья 6) финансовую поддержку организациям по добыче угля (независимо от форм собственности), направленную на:

воспроизводство производственных мощностей по добыче угля, расширение, техническое перевооружение и реконструкцию действующих организаций по добыче угля;

обеспечение деятельности нерентабельных организаций по добыче угля, продукция которых в то же время незаменима по технологическим параметрам или обеспечивает потребность регионов, в которые по экономическим условиям доставка другого топлива нецелесообразна;

обеспечение функционирования организаций по добыче угля в период временного снижения потребности в угле;

приведение производственных мощностей по добыче угля в соответствие с потребностями топливно-энергетического баланса государства, его общеэкономическими и социальными целями;

социальную защиту работников организаций по добыче угля;

проведение мероприятий по реализации государственной политики в области безопасного ведения работ по добыче угля.

Лицензирование видов деятельности в области проектирования, строительства и эксплуатации организаций по добыче (переработке) угля осуществляется (статья 10) Федеральным органом исполнительной власти, на который возложено регулирование в области добычи (переработки) угля в соответствии с законодательством РФ.

Законом установлены (статья 13) принципы обеспечения безопасности работ по добыче угля, которые включают:

приоритет безопасности человека и окружающей природной среды;

государственное регулирование норм и правил безопасного ведения работ по добыче угля;

индивидуальный подход к созданию надлежащих и безопасных условий труда на каждом рабочем месте, безопасности технологических процессов.

Законом определены (статьи 17—25) особенности труда и мероприятия по социальной защите работников, занятых на тяжелых работах и работах с опасными и (или) вредными условиями труда по добыче (переработке) угля. Этими мероприятиями установлены условия допуска работников к тяжелым работам и работам с опасными и (или) вредными условиями труда, продолжительность их рабочего дня, порядок и условия защиты здоровья работников, размеры их заработной платы, льготы и компенсации для работников организаций по добыче (переработке) угля, меры социальной защиты работников, высвобождаемых при ликвидации организаций по добыче (переработке) угля.

Статьей 28 Закона Президенту РФ и Правительству РФ предложено привести в соответствие с данным Законом ранее изданные нормативные правовые акты.

Во исполнение Указов Президента РФ от 9 февраля 1996 г. № 168 «О мерах по дальнейшему совершенствованию структу-

ры угольной промышленности РФ» и от 9 декабря 1996 г. № 1660 «О передаче в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации» Правительство РФ издало Постановление (11 декабря 1996 г. № 1485) «О проведении конкурсов на право заключения договоров доверительного управления закрепленными в федеральной собственности акциями акционерных обществ угольной промышленности (угольных компаний)». Этим постановлением установлены основные задачи доверительного управляющего при управлении акциями угольной компании, в частности, включающие:

сокращение средств государственной поддержки, предоставляемых угольной компании на безвозмездной основе;

повышение технического уровня предприятий, входящих в угольную компанию;

обеспечение воспроизводства запасов угля;

закрытие неперспективных и особо убыточных предприятий, входящих в угольную компанию.

Этим же постановлением (приложение № 2) определен перечень акционерных обществ угольной промышленности (угольных компаний), акции которых передаются в доверительное управление по результатам конкурса на право заключения договоров доверительного управления закрепленными в федеральной собственности акциями. Он включает: Акционерное общество «Компания Хакасуголь, г. Черногорск, Республика Хакасия; Красноярская угольная компания, г. Красноярск; Акционерное общество «Востсибуголь», г. Иркутск; Акционерное общество «Башкируголь», г. Кумертау, Республика Башкортостан; Акционерное общество «Ленинградсланец», г. Сланцы, Ленинградская область.

Доверительное управление — новый институт российского права, появление которого обусловлено современным этапом развития рыночных отношений и стремлением организовать более эффективное управление хозяйственной деятельностью и имуществом и, прежде всего, государственным имуществом.

Доверительное управление имуществом предусмотрено Гражданским кодексом РФ (глава 53). В соответствии со статьей 1012 ГК РФ по договору доверительного управления имуществом одна сторона (учредитель управления) передает другой стороне (до-

верительному управляющему) на определенный срок имущество в доверительное управление, а другая сторона обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах учредителя управления или указанного им лица (выгодоприобретателя). Передача имущества в доверительное управление не влечет перехода права собственности на него к доверительному управляющему.

Контроль за выполнением доверительными управляющими договоров доверительного управления акциями угольных компаний возложен на Министерство топлива и энергетики РФ.

Доверительный управляющий, не проявивший при доверительном управлении имуществом должной заботливости об интересах учредителя управления, возмещает учредителю управления убытки в соответствии со статьей 1022 Гражданского кодекса РФ.

Список литературы

]. Заславская Л. А. Обзор законов о недрах республик в составе Российской Федерации//Право и экономика. — 1994. —№ 5. —29 март.

2. Колонка главного редактора: Минеральные ресурсы России // Экономика и управление. — 1996. —№ 5.

Глава 6

ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ

61. **НАПРАВЛЕНИЯ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ**

61 **ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ**

Omne actum ab intentione
agentis estjudicandum.

О каждом действии следует
судить по намерению деятеля.

Латинская сентенция

6.1. НАПРАВЛЕНИЯ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Пользование недрами — вид человеческой деятельности, связанный с обнаружением, использованием, воссозданием и охраной ресурсов недр. Законом РФ «О недрах» (статья 6) определены три основных вида пользования недрами (рис. 9):

геологическое изучение недр;

добыча полезных ископаемых;

строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Геологическое изучение недр **включает следующие виды пользования недрами:**

работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр (т. е. с минимальным количеством буровых скважин, шурфов, канав и других выработок) с целью общего геологического изучения недр, прогнозирования землетрясений и вулканической деятельности, контроля за режимом подземных вод, мониторинга окружающей природной среды и др.;

разведку месторождений полезных ископаемых;

образование особо охраняемых геологических объектов и сбор геологических коллекционных материалов.

Работы по добыче полезных ископаемых **включают следующие виды пользования недр:**

вскрытие месторождения полезных ископаемых;

эксплуатацию месторождения полезных ископаемых открытым, подземным и геотехнологическим способами;

размещение отходов добычи и переработки полезных ископаемых в выработанном пространстве;

Рис. 9. Виды пользования недрами

использование отходов добычи и переработки полезных ископаемых;

консервацию или ликвидацию горного предприятия.

***Строительство и эксплуатация подземных сооружений,* не связанных с добычей полезных ископаемых, включают следующие виды пользования недрами:**

транспортные и гидротехнические сооружения;

объекты метрополитена;

электростанции (главным образом ГЭС и АЭС);

базисные склады и холодильники;

объекты городского хозяйства (гаражи, пешеходные переходы, коллекторы и др.);

резервуары для питьевой воды, нефте- и газохранилища, емкости для захоронения вредных и производственных отходов;

военные объекты;

лечебные и спортивные сооружения;

сооружения культурного назначения (кинотеатры, концертные залы и др.).

Недра могут также предоставляться в пользование одновременно для разведки месторождений полезных ископаемых и их добычи.

Участок недр предоставляется пользователю в виде горного или геологического отводов.

Горный отвод (геометризованный блок недр), участок недр, предоставляемый в соответствии с целями лицензии и используемый для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, и образования особо охраняемых геологических объектов. При определении границ горного отвода учитываются пространственные контуры месторождения полезных ископаемых, положение участка строительства и эксплуатации подземных сооружений, границы безопасного ведения горных и взрывных работ, зоны охраны от вредного влияния горных разработок, зоны сдвижения горных пород, контуры предохранительных целиков под природными объектами, зданиями и сооружениями, разносы бортов карьеров и разрезов и другие факторы, влияющие на состояние недр и земной поверхности в связи с процессом геологического изучения и использования недр. Предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицен-

зии на пользование недрами. После разработки технического проекта, получения на него положительного заключения Государственной экспертизы, согласования указанного проекта с органами Государственного горного надзора и природоохранными органами документы, определяющие уточненные границы горного отвода (с характерными разрезами и ведомостью координат угловых точек) включаются в лицензию в качестве неотъемлемой части. Пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией. Любая деятельность, связанная с пользованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен.

Геологический отвод — участок недр, предоставляемый в соответствии с лицензией для геологического изучения недр без существенного нарушения целостности недр.

6.2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Общие положения. Принципиально новыми статьями Закона РФ «О недрах» по сравнению с ранее действовавшими «Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» явились статьи, посвященные становлению государственной системы лицензирования, т. е. единого порядка предоставления лицензий на пользование недрами, включающего информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую подготовку материалов и их оформление.

Задачей государственной системы лицензирования в соответствии со статьей 15 Закона РФ «О недрах» является обеспечение:

- **практической реализации государственных программ развития добывающей промышленности и минерально-сырьевой базы, защиты интересов национальной безопасности Российской Федерации;**
- **социальных, экономических, экологических и других интересов населения, проживающего на данной территории, и всех граждан Российской Федерации;**

• равных возможностей всех юридических лиц и граждан в получении лицензии;

• развития рыночных отношений, проведения антимонопольной политики в сфере пользования недрами;

• необходимых гарантий владельцам лицензий (в том числе иностранным) и защиты их права пользования недрами.

Лицензионный порядок предоставления недр в пользование широко применяется за рубежом. Причем в одних странах лицензия трактуется как чисто разрешительный документ, а в других — как соглашение между владельцем недр (государством) и недропользователем. В российском варианте лицензия занимает промежуточное положение между этими крайними подходами. Ряд условий лицензии, такие как срок ее действия, границы участка недр, уровень добычи полезных ископаемых, устанавливаются по решению органов государственного управления. Другие условия являются предметом соглашения между органами, выдающими лицензию, и недропользователем. Например, владелец лицензии на право добычи полезных ископаемых имеет право проводить в предоставленном ему горном отводе работы по геологическому изучению недр, связанных с проводимой им добычей, без дополнительной лицензии, но с согласованием условий их проведения с органами Государственного санитарного, Федерального горного надзора и Государственного экологического контроля. Владелец лицензии на право добычи полезных ископаемых имеет право в пределах предоставленного ему горного отвода самостоятельно планировать направления развития горных работ. Планы горных работ подлежат ежегодному согласованию с органами Федерального горного надзора.

Основания предоставления права пользования недрами. Право пользования недрами может быть получено пользователем (статья 10.1 Закона РФ «О недрах») на основании:

• решения Правительства Российской Федерации, принятого по результатам конкурса или аукциона, для целей разведки и добычи полезных ископаемых на участках недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации;

• решения Правительства Российской Федерации при установлении факта открытия месторождения полезных ископае-

мых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации за счет собственных средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения;

- **совместного решения Федерального органа управления Государственным фондом недр или его территориального органа и органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, принятого по результатам конкурса или аукциона, для целей разведки и добычи полезных ископаемых на участках недр, расположенных на территории субъекта Российской Федерации;**
- **совместного решения Федерального органа управления Государственным фондом недр или его территориального органа и органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр за счет собственных средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения, расположенного на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;**
- **решения Правительства Российской Федерации, согласованного с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов;**
- **совместного решения Федерального органа управления Государственным фондом недр или его территориального органа и органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации для целей строительства нефте- и газохранилищ, размещения промышленных и бытовых отходов;**
- **перехода права пользования участками недр в соответствии с основаниями, установленными федеральными законами, регулирующими отношения недропользования;**
- **вступившего в силу соглашения о разделе продукции, заключенного в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции»;**

• **совместного решения Федерального органа управления Государственным фондом недр и органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации о предоставлении права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр для целей осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр, право пользования которым досрочно прекращено.**

Конкурсы и аукционы. Важнейшим принципом государственной системы лицензирования пользования недрами в современной России является принцип состязательности при определении владельца лицензии. Реализация этого принципа достигается путем проведения конкурсов и аукционов на право пользования участками недр.

Решение о проведении таких конкурсов или аукционов, определение условий их проведения в отношении каждого участка недр или группы участков недр, а также решение об утверждении результатов таких конкурсов или аукционов принимается органами, предоставляющими право пользования участками недр.

Информация о предстоящих конкурсах или аукционах на право пользования участками недр публикуется в общероссийских и издаваемых на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации средствах массовой информации.

Организационное обеспечение государственной системы лицензирования возлагается (статья 16 Закона РФ «О недрах») на Федеральный орган управления Государственным фондом недр и его территориальные подразделения, которые осуществляют подготовительную работу, связанную с проведением конкурсов и предоставлением лицензий, согласовывают условия лицензии с Государственными органами управления промышленностью, земельными, водными и лесными ресурсами, Государственными органами охраны окружающей среды, органами Государственного горного надзора, а в части, касающейся платы за пользование недрами, с Государственными органами управления экономикой.

Предприятие, претендующее на получение лицензии, должно в установленный срок подать в Федеральный орган управления Государственным фондом недр или в его территориальное подразделение заявку на участие в конкурсе (аукционе), которая должна содержать:

- **данные о предприятии-заявителе, включая место его основной деятельности, его хозяйственные взаимоотношения с финансовыми и производственными партнерами;**
- **данные о руководителях или владельцах предприятия-заявителя и лицах, которые представляют это предприятие при получении лицензии;**
- **данные о финансовых возможностях предприятия-заявителя, необходимые для выполнения работ, связанных с намечаемым пользованием недрами;**
- **данные о технических и технологических возможностях предприятия-заявителя, а также других предприятий, привлекаемых в качестве подрядчиков;**
- **информацию о предыдущей деятельности предприятия-заявителя, включая список государств, в которых оно осуществляло свою деятельность в последние 5 лет;**
- **предложения предприятия-заявителя по условиям пользования недрами.**

После принятия заявки на участие в конкурсе (аукционе) предприятию-заявителю предоставляется пакет геологической информации по интересующему участку недр. Пакет должен содержать необходимый объем геологической, горно-технической, технологической и иной информации для проведения предприятием-заявителем технико-экономических расчетов показателей ведения работ. На основании изучения геологической информации предприятие-заявитель в установленный срок разрабатывает и представляет основные технико-экономические показатели ведения работ, связанные с намечаемым пользованием недрами.

Законодательством определены следующие основания для отказа в приеме заявки на участие в конкурсе или аукционе либо заявки на получение права пользования недрами без проведения конкурса или аукциона:

- **заявка на предоставление лицензии подана с нарушением установленных требований, в том числе если ее содержание не соответствует объявленным условиям конкурса или аукциона;**
- **заявитель умышленно представил о себе неверные сведения;**

- **заявитель не представил и не может представить доказательств того, что обладает или будет обладать квалифицированными специалистами, необходимыми финансовыми и техническими средствами для эффективного и безопасного проведения работ;**
- **если в случае предоставления права пользования недрами данному заявителю не будут соблюдены антимонопольные требования.**

При *конкурсной* системе победителем признается заявитель, отвечающий условиям конкурса и представивший технические решения, наиболее экономически приемлемые и наиболее соответствующие требованиям охраны недр и окружающей природной среды.

При *аукционной* системе победителем признается претендент, предложивший наибольшую плату за получение права пользования недрами.

Оценка соответствия разработанных предприятием-заявителем технико-экономических показателей условиям конкурса производится экспертной комиссией и оформляется протоколом. Формирование экспертных комиссий и определение победителя конкурса из числа предприятий-заявителей, получивших положительное заключение экспертной комиссии, производится органами представительной власти субъекта РФ и Федерального органа управления Государственным фондом недр или его территориальным подразделением.

Общая характеристика лицензии на пользование недрами. Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. Лицензия — это документ на бланке установленной формы с Государственным гербом РФ, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии. Образец лицензии приведен в приложении 4.

Лицензия удостоверяет право ее владельца пользоваться участком недр (с определенными границами и в течение установленного срока) с целью (рис. 10):

- **геологического изучения недр;**
- **разработки месторождений полезных ископаемых;**
- **использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;**

Рис. 10. Виды лицензий на право пользования недрами

- **использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;**
- **образования особо охраняемых геологических объектов и др.**

Между уполномоченным на то органом государственной власти и пользователем недр может быть заключен договор, устанавливающий условия пользования таким участком, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора.

Статья 12 Закона РФ «О недрах» определяет, что лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать:

- **данные о пользователе недр, получившем лицензию, и органах, предоставивших лицензию, а также основания предоставления лицензии;**
- **данные о целевом назначении работ, связанных с пользованием недрами;**
- **указание пространственных границ участка недр, предоставляемого в пользование;**
- **указание границ земельного отвода или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с пользованием недрами;**
- **сроки действия лицензии и сроки начала работ (подготовки технического проекта, выхода на проектную мощность, представления геологической информации на Государственную экспертизу);**
- **условия, связанные с платежами, взимаемыми при пользовании недрами, земельными участками, акваториями;**
- **согласованный уровень добычи минерального сырья, право собственности на добытое минеральное сырье;**
- **соглашение о праве собственности на геологическую информацию, получаемую в процессе пользования недрами;**
- **условия выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей природной среды, безопасному ведению работ;**
- **порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель.**

Лицензия на пользование недрами закрепляет перечисленные условия и форму договорных отношений недропользования, в том числе контракта на предоставление услуг (с риском или без риска), а также может дополняться иными условиями, не противоречащими настоящему Закону.

Сроки пользования недрами. Законодательством определено, что участки недр предоставляются в пользование на определенный срок или без ограничения срока.

На определенный срок недра предоставляются в пользование для:

геологического изучения — на срок до 5 лет;

добычи полезных ископаемых — на срок отработки месторождения полезных ископаемых, исчисляемый исходя из технико-экономического обоснования разработки месторождения полезных ископаемых, обеспечивающего рациональное использование и охрану недр;

добычи подземных вод — на срок до 25 лет;

добычи полезных ископаемых на основании предоставления краткосрочного праш пользования участками недр—на срок до 1 года.

Без ограничения срока могут быть предоставлены участки недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, связанных с захоронением отходов, строительства и эксплуатации нефте- и газохранилищ, а также для образования особо охраняемых геологических объектов и иных целей. Срок пользования участком недр может быть продлен по инициативе пользователя недр при выполнении им оговоренных в лицензии на пользование участком недр условий и необходимости завершения разработки месторождения полезных ископаемых или выполнения ликвидационных мероприятий.

Сроки пользования участками недр исчисляются с момента государственной регистрации лицензий на пользование этими участками недр. Условия пользования недрами, предусмотренные в лицензии, сохраняют свою силу в течение оговоренных в лицензии сроков либо в течение всего срока ее действия.

Победителям конкурсов или аукционов лицензии на право пользования участками недр выдаются Федеральным органом управления Государственным фондом недр или его территориальным органом совместно с органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Виды лицензий на право пользования недрами. Выделяют следующие виды лицензий на право пользования недрами:

Лицензия на геологическое изучение недр **удостоверяет право ведения поисков и оценки месторождений полезных ископаемых и объектов, используемых для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, и не дает ее владельцу приоритетного права на получение лицензии на право добычи полезных ископаемых.**

Границы геологического отвода, установленные лицензией на геологическое изучение недр, могут быть изменены в следующих случаях:

если выявленное в процессе поисков и оценки месторождение полезного ископаемого выходит за границы предоставленного геологического отвода. В этом случае по заявке владельца лицензии и при отсутствии предоставленной лицензии на соответствующую сопредельную территорию участок недр может быть увеличен таким образом, чтобы в него входило все месторождение;

если владелец лицензии на поисковые работы по мере их проведения отказывается от части выделенного геологического отвода. При этом плата за пользование недрами соответствующим образом пересчитывается.

В дополнение к Закону РФ «О недрах» и Положению «О порядке лицензирования пользования недрами» Правительство РФ своим Постановлением от 24 декабря 1994 г. № 1418 поручило Федеральному органу управления Государственным фондом недр осуществлять лицензирование:

геологосъемочных работ, составления и издания карт геологического содержания, в том числе цифровых и электронных карт;

бурения скважин на воду (кроме бурения скважин на термальные воды) и геологоразведочных скважин на твердые полезные ископаемые;

геофизических (в том числе, гравиметрических) работ по изучению земных недр.

В развитие этого Постановления Правительство РФ утвердило своим Постановлением от 31 июля 1995 г. № 775 Положение о лицензировании отдельных видов деятельности, связанных с геологическим изучением и использованием недр.

Лицензия на добычу полезного ископаемого **дает право на разведку и разработку месторождения, а также на переработку отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если иное не оговаривается в лицензии.**

Лицензия на добычу полезного ископаемого выдается на разработку всего месторождения или его отдельной части при условии, что геологическая информация об этом объекте прошла Государственную экспертизу. В виде исключения при пре-

доставлении лицензии одновременно для геологического изучения и добычи полезных ископаемых владельцы лицензии могут начинать добычу до проведения Государственной экспертизы геологической информации.

В случае если месторождение разрабатывается несколькими пользователями недр, его эксплуатация должна проводиться по согласованной технологической схеме, исключающей нерациональное использование недр. Координация действий пользователей недр возлагается по их решению на одного из пользователей, которому другие пользователи доверяют исполнение функций координатора. Указанное условие фиксируется в лицензиях на право разработки этого месторождения.

Лицензия на право строительства и эксплуатации подземных сооружений, **не связанных с добычей полезных ископаемых, удостоверяет право пользования определенными участками недр для подземного хранения нефти, газа, захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод и иных нужд.**

Лицензия на право образования особо охраняемых объектов, **имеющих научное, культурное, эстетическое, лечебно-оздоровительное и иное назначение, удостоверяет право на открытие научных и учебных полигонов, геологических заповедников, выделение памятников природы, использование в научных, лечебно-оздоровительных или коммерческих целях пещер и иных природных подземных полостей.**

Лицензия может быть выдана на несколько видов пользования недрами.

Лицензия, предоставленная победителю конкурса или аукциона, направляется в Федеральный или территориальный геологические фонды на регистрацию, которая производится в месячный срок с момента ее поступления. Лицензия вступает в силу после ее регистрации.

После получения лицензии ее владелец имеет право на получение полного объема геологической информации по предоставленному ему в соответствии с лицензией участку недр.

Ограничения пользования недрами. Законом РФ «О недрах» предусмотрено (статья 8) ограничение или даже запрещение пользования отдельными участками недр в случаях, когда этого

требуют интересы национальной безопасности страны, требования охраны окружающей среды и здоровья населения, необходимость сохранения хозяйственных объектов.

Переход права пользования недрами. В Законе РФ «О недрах» рассмотрены следующие случаи, когда право пользования недрами переходит к другому субъекту предпринимательской деятельности (юридическому лицу):

- **реорганизация юридического лица — пользователя недр путем его преобразования — изменение его организационно-правовой формы;**
- **реорганизация юридического лица — пользователя недр путем присоединения к нему другого юридического лица или слияния с другим лицом в соответствии с законодательством Российской Федерации;**
- **реорганизация юридического лица — пользователя недр путем его разделения или выделения из него другого юридического лица в соответствии с законодательством Российской Федерации, если вновь созданное юридическое лицо намерено продолжать деятельность в соответствии с лицензией на пользование участками недр, предоставленной прежнему пользователю недр;**
- **юридическое лицо — пользователь недр выступает учредителем нового юридического лица, созданного для продолжения деятельности на предоставленном участке недр в соответствии с лицензией на пользование участком недр, при условии, если новое юридическое лицо образовано в соответствии с законодательством Российской Федерации и ему передано имущество, необходимое для осуществления деятельности, указанной в лицензии в том числе из состава имущества объектов обустройства в границах лицензионного участка. Кроме того, необходимы разрешения (лицензии) на осуществление видов деятельности, связанных с недропользователем, и доля прежнего юридического лица — пользователя недр в уставном капитале нового юридического лица на момент перехода права пользования участком недр должна составлять не менее половины уставного капитала нового юридического лица;**

• **приобретение субъектом предпринимательской деятельности в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)», имущества (имущественного комплекса) предприятия — банкрота (пользователя недр) при условии, что приобретатель имущества является юридическим лицом, созданным в соответствии с законодательством Российской Федерации, и отвечает квалификационным требованиям, предъявляемым к недропользователю законодательством о недрах Российской Федерации.**

При переходе права пользования недрами или при изменении наименования юридических лиц — пользователей недр лицензия подлежит переоформлению. При этом условия пользования участком недр, установленные прежней лицензией, пересмотру не подлежат.

Лицензия переоформляется по заявлению пользователя недр органами, предоставившими лицензию.

Прекращение права пользования недрами. Основания для прекращения права пользования недрами возникают (рис. 11):

• **по истечении срока действия лицензии;**

• **при отказе владельца лицензии от права пользования недрами;**

• **при возникновении определенного условия, зафиксированного в лицензии, с наступлением которого прекращается право пользования недрами;**

• **при неправильном переоформлении лицензии.**

Право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено в случаях:

• **когда пользователь недр нарушил условия лицензии или правила пользования недрами, или не приступил к пользованию недрами в сроки и объемах, предусмотренных в лицензии;**

• **возникновения чрезвычайных ситуаций или непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с пользованием недрами;**

• **ликвидации субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование;**

• **по инициативе владельца лицензии.**

Рис. 11. Основания прекращения права пользования недрами

В соответствии с Законом РФ «О недрах» (статья 21) решение о досрочном прекращении права пользования недрами принимается Федеральным органом управления Государственным фондом недр и его территориальным подразделением либо непосредственно, либо по представлению органов Государственного геологического и экологического контроля и Государственного горного надзора.

Право пользования недрами прекращается путем аннулирования выданной государственной лицензии или после принятия компетентным органом соответствующего решения с письменным уведомлением пользователя недр.

В зависимости от конкретных обстоятельств аннулирование выданных лицензий производится:

- **с даты принятия решения о прекращении права пользования недрами (при возникновении непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с пользованием недрами);**
- **по истечении 3 месяцев со дня письменного уведомления пользователя о допущенных нарушениях и непринятия с его стороны мер по их устранению.**

Основания признания выданной лицензии недействительной. Лицензия может быть признана недействительной по следующим основаниям:

- **нарушение правил конкурса или аукциона;**
- **признание сделки по использованию недр, заключенной с нарушением законодательства;**
- **предоставление претенденту на получение лицензии незаконных преимуществ перед другими заявителями;**
- **отказ претендента от внесения платежа за предоставленную лицензию;**
- **нарушение требований антимонопольного законодательства.**

Владелец аннулированной лицензии или лицо, не получившее лицензии, имеет право обжаловать эти решения в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом РФ.

Антимонопольные требования. Закон РФ «О недрах» в статье 17 определяет перечень антимонопольных требований при пользовании недрами, относящихся к возможным действиям органов государственной власти или пользователей недр.

Эти действия признаются неправомочными, если они направлены на:

- **ограничение доступа к участию в конкурсе (аукционах) юридических и физических лиц;**
- **уклонение от предоставления лицензий победителям конкурса (аукциона);**
- **замену конкурсов (аукционов) прямыми переговорами;**
- **уклонение от предоставления пользователям недр доступа к объектам транспорта и инфраструктуры и др.**

Вместе с тем Федеральный орган управления Государственным фондом недр по согласованию с субъектами РФ имеет право устанавливать количество участков, их предельные размеры и величину запасов полезных ископаемых, предоставляемых в пользование.

Более детально механизм лицензирования пользования недрами рассмотрен в Положении о порядке лицензирования пользования недрами.

Некоторые результаты лицензирования пользования недрами. Со времени ввода в действие Закона РФ «О недрах» (1992 г.) выдано свыше 17 тысяч лицензий на право пользования недрами, из них — на благородные металлы — 17 %, на подземные воды — 16 %, на нефть и газ — 8 %, нерудные полезные ископаемые — 9 % и на все остальные виды полезных ископаемых — 51 %. Компаниям с участием иностранного капитала выдано порядка 150 лицензий.

Список литературы

1. Петренко Е.В. Освоение подземного пространства. — М.: Недра, 1988.

2. Стругов А.Ф. Минерально-сырьевые ресурсы России // Экономика и управление. — 1994. — № 4.

Глава 7

ОСНОВНЫЕ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ НЕДРОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

7.1. **ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

7.1 **ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ И ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА** >

Commodum ex injuria non aritur.

Преимущество или выгода не может проистекать от нарушения права.

Латинская сентенция

7.1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Как указано в Законе РФ «О недрах» (статья 9), пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств, если законодательством РФ и законодательством субъектов РФ они наделены правом заниматься соответствующим видом деятельности при пользовании недрами. Законом оговорено, что добыча радиоактивного сырья и захоронение радиоактивных отходов и токсичных веществ могут производиться только государственными предприятиями.

Права и обязанности пользователя недр возникают с момента государственной регистрации лицензии на пользование недрами (статья 9), при предоставлении права пользования недрами на условиях соглашения о разделе продукции, с момента вступления такого соглашения в силу.

Необходимо указать, что физические и юридические лица, участвующие тем или иным образом в пользовании недрами (субъекты недропользования) зачастую имеют свои, не совпадающие с другими интересы. Эти различия являются объективным отражением юридического статуса субъекта недропользования и его экономических интересов. В табл. 2 приведены сопоставительные данные об интересах субъектов недропользования, имеющих различный юридический статус.

Баланс интересов субъектов недропользования устанавливается с помощью конкурсов и аукционов на право пользования недрами, на которых побеждает тот пользователь недр (иностранный или российский субъект предпринимательской деятельности), который предложит наиболее выгодный для региона и государст-

Таблица 2

Показатели	*Пользователь недр*	*Органы государственной власти субъектов РФ*	*Органы го<ударственной власти РФ*
Число лицензионных участков недр	Набрал, как можно больше участков недр для осуществления свободы маневра	Передать каждому пользователю только такое количество участков недр, которое он реально может освоить, и за счет этого увеличить число пользователей недрами и размеры инвестиций	Обеспечить привилегии российским пользователям недр для приобретения максимального количества участков недр
Границы участков месторождений	Включить самые богатые участей месторождений	Не оставить в нераспределенном фонде недр «второсортных» участков	Обеспечение рационального использования и охраны недр
Степень геологического изучения	Высокая, в пределах своих участков месторождений	Максимальная изученность нераспределенного фонда недр	Обеспечение геологического изучения регионов, не вовлеченных в эксплуатацию
Запасы	Предельно низкая оценка запасов своих участков месторождений	Предельно объективная оценка запасов	Воспроизводство минерально-сырьевой базы
Экономика добычи	Разработать самые богатые участки, получать сверхприбыль	Обеспечить рациональное развитие региона, способствуя вводу в эксплуатацию всех участков месторождения, снижению экологической нагрузки	Увеличить чистый доход государства
Налоги	Занижение экономических показателей, уклонение от налогов	Повышение дохода бюджета за счет дифференцированного обложения недропользователей, эксплуатирующих участки различного качества	Получение максимальных налогов для пополнения бюджета

ва в экономическом плане и наиболее безопасный в экологическом отношении проект освоения месторождения. При этом пользователь недр в соответствии со статьей 22 имеет следующие основные *права:*

использовать предоставленный ему участок недр для любой формы предпринимательской или иной деятельности, соответствующей цели, обозначенной в лицензии, и не противоречащей действующему законодательству;

использовать результаты своей деятельности, в том числе добытое минеральное сырье и отходы своего производства в соответствии с лицензией и действующим законодательством;

проводить без дополнительного разрешения за счет собственных средств геологическое изучение недр в границах горного отвода, предоставленного ему лицензией;

обращаться в органы, предоставившие лицензию, по поводу пересмотра условий лицензии при возникновении обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена.

В соответствии со статьей 22 Закона РФ «О недрах» пользователь недр *обязан:*

соблюдать требования законодательства, а также других утвержденных в установленном порядке правил, инструкций, нормативов и стандартов при ведении работ, связанных с пользованием недр, и при первичной переработке минерального сырья;

соблюдать требования технических проектов, планов и схем развития горных работ, не допускать сверхнормативных количественных и качественных потерь полезных ископаемых и их выборочной отработки;

соблюдать технологические схемы переработки минерального сырья, вести учет и контроль распределения полезных компонентов на различных стадиях переработки и степени их извлечения из минерального сырья; проводить дальнейшее изучение технологических свойств и состава минерального сырья; совершенствовать технологию переработки минерального сырья; обеспечивать наиболее полное использование отходов производства, их складирование, учет и сохранение;

предоставлять достоверные данные о разведанных, извлекаемых и оставляемых в неарах запасах полезных ископаемых, об использовании недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в Федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации, в органы государственной статистики;

обеспечить безопасность работ, связанных с пользованием недрами;

соблюдать утвержденные в установленном порядке правила, инструкции, нормативы и стандарты по охране окружающей среды, зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами;

сохранять разведочные горные выработки, которые могут быть в дальнейшем использованы в хозяйственных целях, и ликвидировать в установленном порядке выработки, не подлежащие использованию;

выполнять условия, установленные лицензией; своевременно и правильно вносить платежи за пользование недрами;

иметь необходимую квалификацию и опыт, подтвержденные в установленном порядке, на проведение работ, связанных с пользованием недрами.

Споры по вопросам пользования недрами в соответствии со статьей 50 Закона РФ «О недрах» разрешаются органами государственной власти, судом или арбитражным судом в соответствии с их полномочиями и в порядке, установленном законодательством.

Рассмотрению в суде или арбитражном суде подлежат:

финансовые, имущественные и иные споры, связанные с пользованием недрами;

обжалование решений органов государственной власти, противоречащих настоящему Закону, в том числе об отказе в предоставлении лицензии на пользование недрами или о досрочном прекращении права пользования недрами;

обжалование действий и решений должностных лиц и органов, противоречащих настоящему Закону;

обжалование противоречащих законодательству стандартов (норм, правил по технологии ведения работ, связанных с пользованием недрами, охраной недр и окружающей природной среды).

По взаимной договоренности сторон имущественные споры, связанные с пользованием недрами, могут быть переданы на рассмотрение третейского суда. Споры по вопросам пользования недрами на условиях раздела продукции разрешаются согласно условиям указанных соглашений.

7.2. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕНЬСТВА О НЕДРАХ И ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В законодательстве о недрах имеется ряд статей, предусматривающих уголовную и административную ответственность за нарушение законодательства, и механизм возмещения вреда, причиненного пользователю недр или государству в процессе недропользования.

Привлекаются к ответственности лица, виновные в:

заключении сделок, связанных с пользованием недрами и нарушающих Закон РФ «О недрах»;

предоставлении лицензий на пользование недрами по основаниям, не предусмотренным настоящим Законом;

нарушении установленного законодательством порядка пользования недрами;

нарушении права собственности на геологическую и иную информацию о недрах либо ее конфиденциальности;

самовольной застройке площадей залегания полезных ископаемых;

необеспечении сохранности, уничтожении или повреждении зданий, сооружений, режимных гидрогеологических скважин, маркшейдерских и геодезических знаков, особо охраняемых территорий и объектов окружающей природной среды при пользовании недрами;

систематическом нарушении порядка внесения платы за пользование недрами;

невыполнении требований сохранности месторождений полезных ископаемых, горных выработок и буровых скважин при их консервации;

неприведении земельных участков и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования.

Законодательством может быть установлена ответственность за другие нарушения установленного порядка недропользования.

Предусматривается возможность возмещения причиненного вреда:

пользователю недр **в результате деятельности предприятий, учреждений, органов государственной власти, должностных лиц и граждан, нарушивших естественные свойства недр или создавших условия, частично или полностью исключающие возможность дальнейшего пользования недрами;**

государству **в результате деятельности пользователя недр, виновного в выборочной отработке богатых участков месторождений, а также в иных действиях, которые привели бы к порче месторождения или созданию условий, частично или полностью исключающих возможность дальнейшего пользования недрами;**

государству **в случае, когда участок не передан в пользование.**

Ущерб пользователю возмещается за счет собственных средств предприятий, учреждений, граждан, а также средств соответствующих бюджетов. Ущерб государству возмещается за счет собственных средств пользователя недр путем взносов в Федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты.

Денежная форма возмещения ущерба может быть по соглашению заинтересованных сторон заменена проведением работ по восстановлению нарушенных естественных свойств недр.

Как известно, недропользование оказывает масштабное и комплексное воздействие не только на недра, но и на окружающую природную среду. Поэтому очень важно проанализировать правовые основания и условия ответственности за нарушение законодательства о недрах и природоохранного законодательства.

Ответственность за административные нарушения и уголовные преступления в области недропользования и охраны окружающей природной среды регулируется в Российской Федерации Кодексом РСФСР об административных правонарушениях и Уголовным кодексом Российской Федерации.

Кодекс РСФСР об административных правонарушениях был утвержден Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 20 февраля 1985 г. В течение всех прошедших лет в него постоянно вносились дополнения и изменения. Последняя редакция Кодекса содержится в Федеральном законе от 2 января 2000 г. № 4-ФЗ.

В соответствии со статьей 10 административным правонарушением (проступком) признается посягающее на государственный или общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное,

виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Статья 24 определяет виды административных взысканий, которые применяются при административных правонарушениях:

- **предупреждение;**
- **штраф;**
- **возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения;**
- **конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения;**
- **лишение специального права, предоставленного данному гражданину (права управления транспортными средствами, права охоты, права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств);**
- **исправительные работы;**
- **административный арест;**
- **административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.**

В главе 7 рассматриваются административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды.

Статьи 50—54, а также статья 170 определяют виды правонарушений, *связанных с пользованием земельными ресурсами.*

Бесхозяйственное использование земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и других процессов, ухудшающих состояние почв, использование земельных участков не в соответствии с теми целями, для которых они предоставлены, — влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере до ста рублей.

Порча сельскохозяйственных и других земель, загрязнение их производственными и иными отходами и сточными водами — влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере до ста рублей.

Несвоевременный возврат временно занимаемых земель или несвоевременное выполнение обязательств по приведению их в состояние, пригодное для использования по назначению,

— влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере до пятидесяти рублей.

Отступление без надлежащего разрешения от утвержденных в установленном порядке проектов внутрихозяйственного землеустройства влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере до пятидесяти рублей.

Уничтожение гражданами межевых знаков границ землепользований — влечет наложение штрафа в размере до десяти рублей.

В соответствии со статьей 170 регистрация заведомо незаконных сделок с землей, искажение учетных данных Государственного земельного кадастра, а равно умышленное занижение размеров платежей за землю, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения, — наказываются штрафом в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до ста восьмидесяти часов.

Статьи 55 и 56 определяют виды правонарушений, *связанных с пользованием недрами на территории Российской Федерации.*

Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых, невыполнение правил охраны недр и требований по охране окружающей природной среды, зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами, уничтожение или повреждение наблюдательных режимных скважин на подземные воды, а также маркшейдерских и геодезических знаков — влечет наложение штрафа на граждан в размере до пятидесяти рублей и на должностных лиц —-до ста рублей.

Выборочная отработка богатых участков месторождений, приводящая к необоснованным потерям балансовых запасов полезных ископаемых, сверхнормативные потери и сверхнормативное разубоживание полезных ископаемых при добыче, порча месторождений полезных ископаемых и другие нарушения требований рационального использования их запасов — влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере до ста рублей.

Утрата маркшейдерской документации, невыполнение требований по приведению ликвидируемых или консервируемых горных выработок и буровых скважин в состояние, обеспечивающее безопасность населения, а также требований по сохранению месторождений, горных выработок и буровых скважин на время консервации — влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере до ста рублей.

Нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр, могущее привести или приведшее к недостоверной оценке разведанных запасов полезных ископаемых или условий для строительства и эксплуатации предприятий по добыче полезных ископаемых, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, утрата геологической документации, дубликатов проб полезных ископаемых и керна, которые необходимы при дальнейшем геологическом изучении недр и разведке месторождений, — влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере до ста рублей.

Статьи 56.1, 56.2, 56.3, 84.5 и 84.6 определяют виды правонарушений, *связанных с выполнением работ на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне Российской Федерации.*

Незаконная выдача лицензии на региональное геологическое изучение, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне Российской Федерации — влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда.

Незаконная выдача разрешения на проведение буровых работ, создание искусственных островов, установок и сооружений, прокладку подводных кабелей или трубопроводов, используемых для разведки и разработки минеральных ресурсов на континентальном шельфе Российской Федерации, а также проведение ресурсных или морских научных исследований, захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне Российской Федерации, сброс вредных веществ в исключительной экономической зоне Российской Федерации — влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере до пятисот минимальных размеров оплаты труда.

Произвольное изменение условий выданной лицензии на региональное геологическое изучение, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов, проведение буровых работ, создание искусственных островов, установок и сооружений, прокладку подводных кабелей или трубопроводов, используемых для разведки и разработки минеральных ресурсов на континентальном шельфе Российской Федерации, проведение ресурсных или морских научных исследований, захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне Российской Федерации, сброс вредных веществ в исключительной экономической зоне — влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере до двухсот минимальных размеров оплаты труда.

Нарушение действующих стандартов (норм, правил) безопасности проведения поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов либо условий лицензии на региональное геологическое изучение, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов, а также невыполнение требований рационального использования и охраны минеральных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации — влечет наложение штрафа в размере до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда с конфискацией судна и орудий совершения правонарушений или без таковой.

Нарушение правил вывода подводных кабелей трубопроводов на территорию Российской Федерации, которое может привести к порче месторождения полезных ископаемых, причинить вред жизни или здоровью людей, нанести ущерб живым ресурсам, морской флоре или фауне либо создать помехи другим законным видам деятельности на континентальном шельфе Российской Федерации — влечет наложение штрафа в размере до пятисот минимальных размеров оплаты труда с конфискацией судна и орудий совершения правонарушения или без таковой.

Статьи 57.1 и 59 определяют виды правонарушений, *связанных с водопользованием.*

Загрязнение и засорение вод, нарушение водоохранного режима на водосборах, вызывающее их загрязнение, водную эрозию почв и другие вредные явления — влечет наложение штрафа на

граждан в размере до пятидесяти рублей и на должностных лиц — до ста рублей.

Ввод в эксплуатацию предприятий, коммунальных и других объектов без сооружений и устройств, предотвращающих загрязнение и засорение вод или их вредное воздействие, — влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере до ста рублей.

Забор воды с нарушением планов водопользования, самовольное производство гидротехнических работ, бесхозяйственное использование воды (добытой или отведенной из водных объектов), нарушение правил ведения первичного учета количества забираемых из водных объектов и сбрасываемых в них вод и определения качества сбрасываемых вод — влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере до ста рублей.

Повреждение водохозяйственных сооружений и устройств — влечет наложение штрафа на граждан в размере до пятидесяти рублей и на должностных лиц — до ста рублей. Нарушение правил эксплуатации водохозяйственных сооружений и устройств — влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере до ста рублей.

Статьи 61—76 определяют виды правонарушений, *связанных с использованием и охраной лесов.*

Использование участков земель Государственного лесного фонда для раскорчевки, возведения построек, переработки древесины, устройства складов без надлежащего разрешения на использование этих участков — влечет наложение штрафа на граждан в размере до пятидесяти рублей и на должностных лиц — до ста рублей.

Ввод в эксплуатацию новых и реконструированных предприятий, цехов, агрегатов, транспортных путей, коммунальных и других объектов, не обеспеченных устройствами, предотвращающими вредное воздействие на состояние и воспроизводство лесов, — влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере до пятидесяти рублей.

Повреждение леса сточными водами, химическими веществами, промышленными и коммунально-бытовыми выбросами, отходами и отбросами, влекущее его усыхание или заболевание, — влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере до ста рублей.

Нарушение требований пожарной безопасности в лесах — влечет наложение штрафа на граждан в размере до десяти рублей и на должностных лиц — до пятидесяти рублей.

Уничтожение или повреждение леса в результате поджога или небрежного обращения с огнем, а также нарушение требований пожарной безопасности в лесах, повлекшее возникновение лесного пожара либо распространение его на значительной площади, — влечет наложение штрафа на граждан в размере до пятидесяти рублей и на должностных лиц — до ста рублей.

Статьи 77—84 определяют виды правонарушений, *связанных с охраной атмосферного воздуха.*

Превышение нормативов предельно допустимых выбросов и временно согласованных выбросов загрязняющих веществ в атмосферу; превышение нормативов предельно допустимых вредных физических воздействий на атмосферный воздух; выброс загрязняющих веществ в атмосферу без разрешения специально уполномоченных на то государственных органов — влечет предупреждение или наложение штрафа на должностных лиц в размере до ста рублей.

Ввод в эксплуатацию новых и реконструированных предприятий, сооружений и других объектов, не удовлетворяющих требованиям по охране атмосферного воздуха, — влечет предупреждение или наложение штрафа на должностных лиц в размере до ста рублей.

Нарушение правил эксплуатации, а также неиспользование установленных сооружений, оборудования, аппаратуры для очистки и контроля выбросов в атмосферу — влечет предупреждение или наложение штрафа на должностных лиц в размере до ста рублей.

Нарушение правил складирования промышленных и бытовых отходов, несоблюдение требований по охране атмосферного воздуха при сжигании указанных отходов — влечет предупреждение или наложение штрафа на граждан в размере до пятидесяти рублей и предупреждение или наложение штрафа на должностных лиц — до ста рублей.

Невыполнение предписаний органов, осуществляющих контроль за охраной атмосферного воздуха, об устранении нарушений правил по охране атмосферного воздуха — влечет предупреждение

или наложение штрафа на граждан в размере до тридцати рублей и предупреждение или наложение штрафа на должностных лиц — до пятидесяти рублей.

Незаконная передача минеральных и живых ресурсов континентального шельфа или исключительной экономической зоны Российской Федерации физическим или юридическим лицам иностранных государств, а равно иностранным государствам — влечет наложение штрафа в размере до пятисот минимальных размеров оплаты труда с конфискацией судна и орудий совершения правонарушения или без таковой.

Уголовный кодекс Российской Федерации был подписан Президентом Российской Федерации 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.

В соответствии со статьей 8 Кодекса основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного настоящим Кодексом.

Экологическим преступлениям посвящена глава 26 Кодекса, которая включает статьи 246—262.

Нарушение правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов лицами, ответственными за соблюдение этих правил, если это повлекло существенное изменение радиоактивного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных либо иные тяжкие последствия — наказывается (статья 246) лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Производство запрещенных видов опасных отходов, транспортировка, хранение, захоронение, использование или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил, если эти деяния создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде, — наказываются штрафом (статья 247) в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до двух лет.

Загрязнение, засорение, истощение поверхностных или подземных вод, источников питьевого водоснабжения либо иное изменение их природных свойств, если эти деяния повлекли причинение существенного вреда животному или растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству — наказываются (статья 250) штрафом в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев.

Нарушение правил выброса в атмосферу загрязняющих веществ или нарушение эксплуатации установок, сооружений и иных объектов, если эти деяния повлекли загрязнение или иное изменение природных свойств воздуха, — наказываются (статья 251) штрафом в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного на период от одного до двух месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев.

Незаконное возведение сооружений на континентальном шельфе Российской Федерации, незаконное создание вокруг них или в исключительной экономической зоне Российской Федерации зон безопасности, а равно нарушение правил строительства, эксплуатации, охраны и ликвидации возведенных сооружений и средств обеспечения безопасности морского судоходства — наказываются (статья 253) штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Исследование, разведка, разработка естественных богатств континентального шельфа Российской Федерации или исключительной экономической зоны Российской Федерации, проводимые

без соответствующего разрешения, — наказываются штрафом в размере от пятисот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев либо исправительными работами на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Нарушение правил охраны и использования недр при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации горнодобывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а равно самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых, если эти деяния повлекли причинение значительного ущерба, — наказываются (статья 255) штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Незаконная порубка, а равно повреждение до степени прекращения роста деревьев, кустарников и лиан в лесах первой группы либо в особо защищенных участках лесов всех групп, а также деревьев, кустарников и лиан, не входящих в Лесной фонд или запрещенных к порубке, если эти деяния совершены в значительном размере, — наказываются (статья 260) штрафом в размере от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок от шести месяцев до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев.

Незаконная порубка, а равно повреждение до степени прекращения роста деревьев, кустарников и лиан в лесах всех групп, а также насаждений, не входящих в Лесной фонд, если эти деяния совершены:

а) неоднократно;

б) лицом с использованием своего служебного положения;

в) в крупном размере, — наказываются (статья 260) штрафом в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо арестом на срок до шести месяцев с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Список литературы

КарасевВ.И., Шпильман В.И. Недропользование в Ханты-Мансийском автономном округе: Минеральные ресурсы России // Экономика и управление. — 1995. — № 2.

Глава 8

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР, БЕЗОПАСНОГО ВЕДЕНИЯ РАБОТ, СВЯЗАННЫХ С ПОЛЬЗОВАНИЕМ НЕДРАМИ

8.1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

8.2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЕЗОПАСНОГО ВЕДЕНИЯ РАБОТ, СВЯЗАННЫХ С ПОЛЬЗОВАНИЕМ НЕДРАМИ У

8.3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛИКВИДАЦИИ И КОНСЕРВАЦИИ ПРЕДПРИЯТИЙ П О ДОБЫЧЕ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ И ПОДЗЕМНЫХ СООРУЖЕНИЙ, НЕ СВЯЗАННЫХ С ДОБЫЧЕЙ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

Negative non sunit probanda.

Негативные явления не должны подлежать одобрению.

Латинская сентенция

8.1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

Под рациональным использованием недр понимают систему мероприятий научного, производственно-технического и организационного характера, обеспечивающих *полное и комплексное* использование ресурсов недр для удовлетворения материальных и духовных потребностей общества. Рациональное использование недр — комплексная проблема, и ее решают в следующих направлениях: геологическом, горно-техническом, технологическом, экономическом и организационном.

Законом РФ «О недрах» предъявляются следующие требования в *геологическом направлении* (статья 23):

обеспечение полноты геологического изучения недр;

проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

проведение Государственной экспертизы и государственного учета запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Для выполнения этих требований необходимо проводить совершенствование методов разведки и подсчета запасов полезных ископаемых (в первую очередь, в действующих горнопромышленных регионах), изучение вещественного состава полезных ископаемых и вмещающих пород, геолого-технологическое картирование, разработку научно обоснованных методов прогноза инженерно-геологических и гидрогеологических условий эксплуатации месторождений.

Требования Закона РФ «О недрах» в рамках *горно-технического* направления включают (статья 23):

обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;

достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых.

Для выполнения этих требований необходимо проведение работ с созданием новой и совершенствованием существующей техники и технологии разработки месторождений, обеспечивающих повышение полноты и качества извлечения полезных ископаемых из недр.

Законом РФ «О недрах» предъявляются следующие требования в *технологическом* направлении (статья 23.3):

строгое соблюдение технологических схем переработки минерального сырья, обеспечивающих полное и комплексное извлечение содержащихся в нем полезных компонентов: учет и контроль распределения полезных компонентов на различных стадиях переработки и степени их извлечения из минерального сырья;

дальнейшее изучение технологических свойств и состава минерального сырья, проведение опытных технологических испытаний с целью совершенствования технологий переработки минерального сырья;

наиболее полное использование продуктов и отходов переработки; складирование, учет и сохранение временно не используемых продуктов и отходов производства, содержащих полезные компоненты.

Для выполнения этих требований необходимо, в первую очередь, создавать новые и совершенствовать существующие технологические процессы переработки минерального сырья, позволяющие наиболее эффективно извлекать все содержащиеся в нем полезные компоненты, вовлекать в переработку бедные и забалансовые руды, утилизировать вмещающие породы и отходы производства.

Законом РФ «О недрах» установлены следующие требования в *экономическом* отношении (статья 23.1): государственное регулирование отношений недропользования и решение задач развития

минерально-сырьевой базы осуществляются с использованием геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр. Методики геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых утверждаются Федеральным органом управления Государственным фондом недр. Понятие стоимостной оценки месторождений и участков недр является принципиально новым в российском законодательстве о недрах. Однако редакция статьи 23.1 является неудачной по двум причинам: во-первых, необходимо было указать цель проведения стоимостной оценки, а, во-вторых, в соответствии со статьей 20 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29 июля 1998 г. № 135 субъекты оценочной деятельности должны использовать не методики, а стандарты, разрабатываемые и утверждаемые Правительством Российской Федерации.

Ряд авторов подчеркивают необходимость повышения роли стоимостной оценки запасов месторождения, что позволит более широко применять рыночные механизмы в недропользовании, а именно:

- **запасы полезных ископаемых необходимо учитывать не только в натуральном выражении (тоннах, кубических метрах), но и давать им стоимостную оценку;**
- **рыночные котировки акций горнодобывающих компаний должны зависеть как от объема находящихся в их распоряжении запасов полезных ископаемых, так и от эффективности этих запасов (их стоимостной оценки);**
- **акции российских компаний (в частности, нефтегазовых) существенно недооценены против того уровня, на который можно было бы рассчитывать исходя из объема и качества имеющихся запасов полезных ископаемых.**

В дополнение к этим требованиям необходимо разработать экономический механизм управления (т. е. систему мероприятий по планированию и стимулированию) полным и комплексным использованием ресурсов недр в условиях перехода к рыночной экономике.

Хотя в Законе РФ «О недрах» не содержится непосредственных требований в рамках *организационного* направления работ по рациональному использованию недр, эти работы, тем не менее не-

обходимо выполнять, в первую очередь, для того, чтобы обеспечить успешную реализацию требований Закона в рамках других вышеперечисленных направлений.

К числу таких работ следует отнести создание законодательной и налоговой базы, стимулирующих:

увеличение объемов геологоразведочных работ в освоенных промышленных регионах, так как продление срока деятельности предприятий имеет большое социальное и экономическое значение. Поэтому темпы прироста запасов по горнопромышленным регионам должны быть существенно выше темпов освоения новых минерально-сырьевых баз;

пересмотр действующих и экономическое обоснование новых потребительских стандартов на минеральное сырье.

Впервые понятие охраны недр было дано в Горном положении Союза ССР, утвержденном в 1921 г. Горное положение Союза ССР (статья 128) определяло охрану недр как наблюдение за надлежащим применением горнопромышленниками:

а) технических методов и способов горных работ в соответствии с геологическим строением месторождений, их особенностями и характером залегания пород и ископаемых (геологический контроль);

б) правил, касающихся технической правильности и технической целесообразности горных работ, в целях достижения наиболее полного использования месторождений полезных ископаемых (технический контроль);

в) правил, касающихся съемки подземных и наземных горных выработок, составления маркшейдерских планов, проверки этих планов путем контрольной съемки выработок, а также производства триангуляционных работ (маркшейдерское дело и маркшейдерский контроль).

Изданное в период, когда в разведке и промышленной разработке месторождений полезных ископаемых участвовали частные лица, Горное положение Союза ССР охраняло недра в первую очередь от возможных злоупотреблений этим правом со стороны частных лиц. В юридической литературе отмечалась неполнота этого определения. В частности, Б.А. Лисковец указывал, что сущность охраны недр следовало бы изложить с учетом борьбы с самовольной разработкой недр Земли, в том числе с разработкой недр в ме-

стностях, закрытых для производства горных работ. По мнению Л.А. Заславской, существенным пробелом Горного положения Союза ССР являлось то, что в нем прямо не предусматривались обязанности самих пользователей недр по их охране. Статья 128 Горного положения Союза ССР сформулирована таким образом, что понятие охраны недр сводится, в основном, к различным видам контроля (геологическому, техническому, маркшейдерскому) и маркшейдерскому делу. Вряд ли это следует считать правильным. Целесообразно, чтобы охрана недр осуществлялась в первую очередь самим пользователем недр, так как следствием его неправильных действий может оказаться порча месторождений (например, затопление грунтовыми водами, подработка и т. д.), а также оставление в недрах сопутствующих полезных ископаемых.

Под охраной недр понимают систему производственно-технических, экономических и административно-правовых мероприятий, обеспечивающих *соблюдение установленного порядка пользования недрами* при их геологическом изучении, добыче полезных ископаемых, строительстве и эксплуатации подземных сооружений, захоронении промышленных стоков и отходов производства и удовлетворении иных государственных и общественных потребностей. Такая трактовка этого понятия непосредственно вытекает из Закона РФ «О недрах». Основные требования по охране недр, сформулированные в статье 23 Закона РФ «О недрах», включают:

охрану месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;

предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с пользованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод;

соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

предупреждение самовольной застройки земельных участков, расположенных на месторождении полезных ископаемых, и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях;

предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения.

Законом предусмотрено ограничение, приостановление или прекращение права пользования недрами в случае нарушения требований по охране недр, приведенных в статье 23.

В статьях 25 и 25.1 Закона РФ «О недрах» установлены правовые нормы, регулирующие условия застройки площадей залегания полезных ископаемых и условия землепользования площадей залегания полезных ископаемых:

1. Проектирование и строительство населенных пунктов, промышленных комплексов и других хозяйственных объектов разрешается только после получения заключения Федерального органа управления Государственным фондом недр или его территориального подразделения о том, что в недрах под участком предстоящей застройки *отсутствуют* полезные ископаемые.

2. Застройка площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений (в том числе не связанных с добычей полезных ископаемых) *допускаются* с разрешения Федерального органа управления Государственным фондом недр или его территориальных подразделений и органов Государственного горного надзора только при условии обеспечения возможности извлечения полезных ископаемых или доказанности экономической целесообразности застройки.

Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых прекращается без возмещения застройщику производственных затрат по рекультивации земель и демонтажу возведенных объектов.

3. Отчуждение (постоянное или временное) земельных участков, необходимых для проведения геологического изучения и использования в интересах государства, может производиться при выполнении следующих условий:

наличии решения федеральных органов исполнительной власти или органов исполнительной власти субъектов РФ (в соответствии с разделением их полномочий) об отчуждении данных участков;

возмещении собственникам указанных участков их стоимости в соответствии с земельным законодательством.

8.2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЕЗОПАСНОГО ВЕДЕНИЯ РАБОТ, СВЯЗАННЫХ С ПОЛЬЗОВАНИЕМ НЕДРАМИ

21 июля 1997 г. Президент РФ подписал Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (№ 116-ФЗ), который определил правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов. Этот закон направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, к локализации и ликвидации последствий указанных аварий.

В Законе установлено новое понятие «опасный производственный объект». Оно охватывает предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты. К категории опасных производственных объектов относятся, в частности, объекты, на которых ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях. Недропользование относится к видам человеческой деятельности, связанным с высоким уровнем производственного травматизма и аварийности. По данным Госгортехнадзора РФ в 1998 г. в горнорудной промышленности смертельный травматизм увеличился на 9 % по сравнению с 1997 г., а число аварий на 83 %. В угольной промышленности в 1998 г. произошло 54 аварии.

В статье 24 Закона РФ «О недрах» указано, что пользование недрами допускается только при выполнении требований по обеспечению безопасности жизни и здоровья работников предприятий, связанных с пользованием недрами, и населения в зоне влияния этих работ.

Эти требования включают:

допуск к выполнению работ лишь тех лиц, которые имеют специальную подготовку и квалификацию, а к руководству этими работами — только лиц, имеющих соответствующее специальное образование; получение лицензий на соответствующий вид деятельности при проведении работ, связанных с повышенной опасностью при пользовании недрами;

обеспечение лиц, занятых на горных и буровых работах, специальной одеждой, средствами индивидуальной и коллективной защиты;

применение машин, оборудования и материалов, соответствующих требованиям правил безопасности и санитарным нормам;

правильное использование взрывчатых веществ и средств взрывания, их надлежащий учет, хранение и расходование;

разработку и проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих нормальный технологический цикл работ, охрану работников предприятий, ведущих работы, связанные с пользованием недрами, и населения в зоне влияния указанных работ от их вредного влияния при нормальном режиме проведения этих работ и возникновении аварийных ситуаций.

В этот комплекс мероприятий входят:

проведение комплекса геологических, маркшейдерских и иных работ с целью прогнозирования опасных ситуаций и предварительного нанесения на планы горных работ опасных зон;

проведение систематического контроля за состоянием рудничной атмосферы, содержанием в ней кислорода, вредных и взрывоопасных газов и пылей и запрещение ведения горных работ, если температура воздуха, а также содержание в рудничной атмосфере действующих горных выработок вредных, взрывоопасных газов и пылей не соответствует требованиям норм и правил безопасности, санитарных норм и правил;

осуществление специальных мероприятий по прогнозированию и предупреждению внезапных выбросов газов, прорывов воды, проявлений горных ударов и управлению деформационными процессами в массиве горных пород.

Руководители предприятий, ведущих работы, связанные с пользованием недрами, или иные уполномоченные на то должностные лица:

несут непосредственную ответственность за обеспечение безопасных условий этих работ;

обязаны немедленно приостановить работы при возникновении непосредственной угрозы жизни и здоровью работников этих предприятий и обеспечить транспортировку людей в безопасное место;

обязаны незамедлительно информировать соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления о возникновении непосредственной угрозы жизни и здоровью населения в зоне влияния этих работ.

Пользователи недр, ведущие подземные горные работы, должны обслуживаться профессиональными горноспасательными службами, а ведущие буровые работы при разведке и разработке нефтяных и газовых месторождений — профессиональными службами по предупреждению и ликвидации открытых нефтяных и газовых фонтанов на основе договоров, заключаемых пользователями недр с такими службами.

В целях обеспечения наиболее благоприятных условий для нормальной жизнедеятельности и безопасности лиц, занятых на работах, связанных с пользованием недрами, органы государственной власти совместно с пользователями недр обязаны:

разрабатывать с учетом современных достижений науки и техники специальные мероприятия, предусматривающие улучшение состава шахтной (рудничной) атмосферы, совершенствование технологии недропользования и средств коллективной и индивидуальной защиты и направленные на предупреждение профессиональных заболеваний и производственного травматизма;

систематически совершенствовать правила и нормы безопасности, санитарные правила и нормы;

обеспечить выполнение правил и норм по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами.

На органы Государственного горного надзора возложены (в пределах их компетенции) обеспечение государственного нормативного регулирования вопросов безопасности работ, связанных с пользованием недрами, и выполнение контрольных функций. С этой целью Госгортехнадзор России 3 июля 1993 г. утвердил Положение о порядке выдачи специальных разрешений (лицензий) на виды деятельности, связанные с повышенной опасностью промышленных производств (объектов) и работ, а также с обеспечением безопасности при пользовании недрами, которое устанавливает организационно-правовые основы лицензирования в системе Госгортехнадзора России. Лицензирование осуществляется с целью государственного регулирования в области обеспечения безопасности промышленных производств (объектов) и работ повышенной

опасности, а также защиты промышленного персонала, населения и окружающей среды от воздействия опасных, факторов производственной деятельности. Лицензии являются официальным разрешительным документом, выдаваемым Госгортехнадзором России или его региональным органом, удостоверяющим право владельца на проведение определенного вида деятельности и регламентирующим условия осуществления этой деятельности.

К компетенции Госгортехнадзора России (центрального аппарата) относится выдача лицензий на:

проектирование горных производств и объектов, нефтегазодобывающих производств и объектов, а также других взрывопожароопасных производств и объектов;

разработку и испытание промышленных взрывчатых материалов и упаковки для них, а также оборудования и приборов, используемых при взрывных работах;

проектирование пунктов изготовления взрывчатых веществ;

проведение экспертизы по организационной и технической готовности предприятий к осуществлению лицензируемого вида деятельности;

проведение экспертизы по программам, методикам контроля и испытаний оборудования производств повышенной опасности;

подготовку специалистов, имеющих право руководства взрывными работами, а также ответственного ведения горных работ в высших и средних специальных учебных заведениях и на специальных курсах.

К компетенции региональных органов (округов) Госгортехнадзора России относится выдача лицензий на все виды деятельности, за исключением отнесенных к компетенции центрального аппарата Госгортехнадзора России.

Лицензия выдается по заявлению заинтересованного предприятия (гражданина). Заявление представляется в соответствующий региональный орган (округ) Госгортехнадзора России (по месту государственной регистрации предприятия), а в случаях, когда вопросы выдачи лицензий отнесены к компетенции центрального аппарата, в Госгортехнадзор России. К заявлению прилагается комплект материалов, подтверждающих возможность и готовность предприятия-заявителя осуществлять лицензируемую деятельность. Лицензии, выданные органами Госгортехнадзора, действи-

тельны на всей территории РФ. Органы Госгортехнадзора осуществляют контроль за выполнением условий действия лицензий в процессе надзорной деятельности.

Правительство Российской Федерации своим Постановлением от 10 марта 1999 г. № 263 «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте» утвердило Правила организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте.

В соответствии с этими Правилами основными задачами производственного контроля являются:

а) обеспечение соблюдения требований промышленной безопасности в эксплуатирующей организации;

б) анализ состояния промышленной безопасности в эксплуатирующей организации, в том числе путем организации проведения соответствующих экспертиз;

в) разработка мер, направленных на улучшение состояния промышленной безопасности и предотвращение ущерба окружающей среде;

г) контроль за соблюдением требований промышленной безопасности, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами;

д) координация работ, направленных на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности к локализации аварий и ликвидации их последствий;

е) контроль за своевременным проведением необходимых испытаний и технических освидетельствований технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, ремонтом и поверкой контрольных средств измерений;

ж) контроль за соблюдением технологической дисциплины.

В соответствии с вышеупомянутым Постановлением Правительства РФ Федеральному горному и промышленному надзору России, а также федеральным органам исполнительной власти поручено в пределах своих полномочий обеспечить контроль за проведением организациями, эксплуатирующим опасные производственные объекты, необходимых мероприятий по реализации Правил.

8.3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛИКВИДАЦИИ И КОНСЕРВАЦИИ ПРЕДПРИЯТИЙ ПП ДОБЫЧЕ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ И ПОДЗЕМНЫХ СООРУЖЕНИЙ, НЕ СВЯЗАННЫХ С ДОБЫЧЕЙ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

Понятия «ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых» следует рассматривать в правовом и техническом аспектах.

Организация, имеющая в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении предприятие по добыче полезных ископаемых или подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, может быть как юридическое лицо ликвидировано в соответствии с Гражданским кодексом РФ (статья 61) на следующих *основаниях:*

по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами, в том числе в связи с истечением срока, на который создано юридическое лицо, с достижением цели, ради которой оно создано, или с признанием судом недействительной регистрацию юридического лица в связи с допущенными при его создании нарушениями закона или иных правовых актов, если эти нарушения носят неустранимый характер;

по решению суда в случае осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии) либо деятельности, запрещенной законом, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов.

Законодательство о недропользовании развивает и дополняет эти основания следующим образом: «Предприятия по добыче полезных ископаемых и подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, подлежат ликвидации или консервации в следующих случаях:

а) по истечении срока действия лицензии, когда по объективным причинам действие лицензии не может быть продлено;

б) при досрочном прекращении права пользования недрами в случаях:

- **возникновения непосредственной угрозы жизни и здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с пользованием недрами;**
- **нарушении пользователем недр существенных условий лицензии;**
- **систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами;**
- **возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и др.);**
- **если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в установленных объемах;**
- **необходимости ликвидации предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование, в том числе из-за полной отработки балансовых запасов и отсутствия возможности их прироста в пределах горного отвода и прилегающих площадей; из-за технико-экономической нецелесообразности выемки; невозможности отработки запасов по горно-геологическим, гидрогеологическим условиям или условиям безопасности.**

В соответствии со статьей 62 Гражданского кодекса Российской Федерации учредители (участники) юридического лица или орган, принявшие решение о ликвидации юридического лица, назначают по согласованию с органом, осуществляющим государственную *регистрацию юридических лиц,* ликвидационную комиссию (ликвидатора) и устанавливают порядок и сроки ликвидации. С момента назначения ликвидационной комиссии к ней переходят полномочия по управлению делами юридического лица.

В техническом аспекте:

под ликвидацией предприятия или его части следует понимать комплекс мероприятий, направленных на полное и окончательное прекращение работ, связанных с добычей и обогащением полезных ископаемых, решение вопросов, связанных с оставшимися запасами, с последующим обязательным осуществлением мероприятий, исключающих доступ в открытые и подземные горные выработки и обеспечивающих безопасность

населения, охрану окружающей природной среды, зданий и сооружений, сохранность недр;

под консервацией предприятия или его части следует понимать комплекс мероприятий, направленных на временное прекращение работ, при условии обеспечения готовности всех объектов в будущем к разработке месторождений полезных ископаемых и долговременной сохранности горных выработок.

В настоящее время в стране остро стоит проблема существования нерентабельных горных предприятий. Ее решение связано со структурной перестройкой горнодобывающей отрасли.

В угольной промышленности России к 2000 г. были приостановлены горные работы более чем на 140 особо убыточных и неперспективных шахтах и разрезах. Затраты на ликвидацию убыточных предприятий в угольной промышленности ориентировочно оцениваются по 40—45 млрд руб. (в ценах 1994 г.) на каждую ликвидируемую шахту. Доля затрат на технические работы по непосредственному закрытию шахт составляет около 25 % и на социальную защиту высвобождаемых работников — 75 %. Аналогичные процессы имеют место в горнорудной и горно-химической промышленности.

Закрытие убыточных предприятий требует углубления и детализации правового обеспечения решения таких первоочередных вопросов, как реализация имущества ликвидируемых предприятий и демпфирование социальных проблем. Сюда же примыкает и нормативное обеспечение реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве) горных предприятий с учетом их специфики. Кроме того, массовое закрытие горных предприятий ставит ряд важных проблем по обеспечению экологической и технической безопасности при их консервации или ликвидации.

В связи с вышеизложенным при ликвидации горнодобывающего предприятия как юридического лица возникает крупная и пока еще не решенная правовая проблема, связанная с тем, что в соответствии со статьей 61 Гражданского кодекса Российской Федерации «ликвидация юридического лица влечет его прекращение без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам». В то же время, уже после прекращения добычи полезных ископаемых, в недрах продолжаются геомеханические, гидро-

геологические и газодинамические процессы с весьма неблагоприятными последствиями. Следовательно, необходимо определить институциональный и правовой статус органа, на который будет возложена ответственность за организацию и проведение работ по ликвидации технических, экологических и социальных последствий, возникающих после прекращения горных работ.

Одним из вариантов решения этой проблемы является создание Государственного унитарного предприятия, основанного на праве оперативного управления (Федеральное казенное предприятие). Такие предприятия должны функционировать в крупных горнопромышленных регионах и быть обеспечены необходимыми техническими средствами и финансированием.

Другой вариант, который в настоящее время активно обсуждается применительно к предприятиям угольной промышленности, — это разработка механизма передачи ответственности и соответствующих средств государственной поддержки администрациям шахтерских городов на реконструкцию социальной сферы, снос ветхого жилья и переселение граждан. Реализация этого варианта также сопряжена с определенными трудностями. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ в ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения такие как содержание и использование муниципальных жилого фонда и нежилых помещений, регулирование планировки и застройки территории муниципальных образований, контроль за использованием земель на территории муниципального образования, участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования. Однако в Законе не предусмотрено (да и не могло быть предусмотрено) решение многочисленных проблем, возникающих после ликвидации горнодобывающего предприятия. Поэтому для реализации этого варианта требуется внесение ряда изменений как в Федеральный закон, так и в уставы муниципальных образований.

В соответствии со статьей 26 Закона РФ «О недрах» при полной или частичной ликвидации или консервации предприятия или подземного сооружения горные выработки и буровые скважины должны быть приведены в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей природной

среды, зданий и сооружений, а при консервации — также сохранность месторождения, горных выработок и буровых скважин на все время консервации. Ликвидация или консервация предприятия или его части осуществляется по специальным проектам, выполненным организациями, имеющими соответствующую лицензию, согласованным с органами Госгортехнадзора России и территориальными подразделениями Федерального органа управления Государственным фондом недр и пользователем недр.

В соответствии с Эталоном проекта ликвидации шахты (разреза), согласованным с Комитетом по угольной промышленности при Министерстве энергетики Российской Федерации, Госгортехнадзором России и Госкомэкологией России и утвержденным первым заместителем Председателя Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов 2 августа 1999 г. в состав проекта ликвидации шахты (разреза) должна входить следующая проектно-сметная документация:

Том 1 — Технические работы по ликвидации шахты (разреза).

Том 2 — Научно-техническое и проектное обеспечение ликвидации шахты (разреза).

Том 3 — Социальная защита работников, высвобождаемых в связи с ликвидацией организации угольной промышленности.

Том 4 — Сметная документация, определяющая величину затрат на выполнение работ, указанных в томах 1—3.

Статья 26 Закона РФ «О недрах» определяет, что при полной или частичной консервации или ликвидации предприятия либо подземного сооружения горные выработки должны быть приведены в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей природной среды, зданий и сооружений.

В соответствии с вышеупомянутым Эталоном для обеспечения экологической безопасности ликвидируемого предприятия необходимо:

- **провести рекультивацию нарушенных земель;**
- **обеспечить безопасность смежных действующих шахт от затопления водами из ликвидируемых шахт;**
- **предотвратить подтопление и проникновение газов в здания, сооружения, расположенные на горном отводе;**

- **защитить атмосферный воздух и водные ресурсы от истощения и загрязнения;**
- **организовать экологический мониторинг.**

В случае, если ликвидируемое горное предприятие ранее принадлежало государству, а затем было приватизировано, возникают правовые, технические и экономические проблемы разделения ответственности за экологический ущерб, который был причинен окружающей среде в то время, когда горное предприятие было государственным, и тогда, когда оно стало частным. Например, угольный разрез в течение длительного времени, когда он еще принадлежал государству, не выполнял планы по рекультивации нарушенных земель. Возникает вопрос, должен ли новый владелец угольного разреза оплачивать расходы, связанные с ликвидацией задолженности по рекультивации земель?

Для ответа на этот вопрос может быть использован опыт угольной промышленности Великобритании. В этой стране по Закону об угольной промышленности (1994 г.) Министерство угольной промышленности отвечает за ущерб, причиненный оседанием земной поверхности в результате работ, произведенных компанией «Бритиш Коул» на закрытых и неприватизированных шахтах». Эта важная правовая норма обеспечивает наличие организации, несущей правовую, финансовую и техническую ответственность за компенсацию ущерба или восстановление нарушенных земель, причем основания для возмещения экологического ущерба не утрачиваются при ликвидации собственности несостоятельного владельца.

В российском законодательстве отсутствуют нормы, регулирующие эту правовую коллизию, объективное разрешение которой является очень важным для будущего владельца горного предприятия и во многом определяет его решение об участии в конкурсе (аукционе) на получение права пользования недрами.

Продолжительность периода, в течение которого предприятие должно находиться на консервации до возобновления работ по добыче полезных ископаемых, устанавливается решением органов представительной и исполнительной власти и Госгортехнадзора России и должно быть отражено в проекте. По истечении установленного периода срок консервации может быть продлен этими же организациями в установленном порядке. До завершения процесса

ликвидации или консервации предприятие — пользователь недр несет ответственность, возложенную на него Законом РФ «О недрах».

Для получения разрешения на полную или частичную ликвидацию или консервацию предприятия владелец лицензии на право пользования недрами должен направить письменное заявление в органы представительной власти в зависимости от принадлежности предприятия, его правовой и организационной формы с обоснованием необходимости намечаемой ликвидации или консервации предприятия или его части.

К заявлению прилагаются:

а) копии основной горно-графической, топографической, маркшейдерской и геологической документации;

б) технико-экономический расчет, обосновывающий необходимость ликвидации или консервации предприятия;

в) справки об остатках балансовых и забалансовых запасов полезных ископаемых, о состоянии производственных и санитарно-бытовых зданий, сооружений и водоотливных установок, о наличии объемов выработанного пространства и состоянии горных выработок и др.;

г) перечень мероприятий по обеспечению безопасности работ по ликвидации или консервации предприятия, сохранению предприятия на время его консервации и др.

При ликвидации и консервации предприятия по добыче полезного ископаемого или его части, а также подземного сооружения, не связанного с добычей полезного ископаемого, геологическая, маркшейдерская и иная документация пополняется на момент завершения работ и сдается в установленном порядке на хранение.

Ликвидация и консервация предприятия по добыче полезных ископаемых или подземного сооружения, не связанного с добычей полезных ископаемых, считаются завершенными после подписания акта о ликвидации пли консервации органами, предоставившими лицензию, и органом Государственного горного надзора. В соответствии со статьей 63 Гражданского кодекса Российской Федерации ликвидация предприятия как юридического лица считается завершенной, а юридическое лицо прекратившим существование после внесения об этом записи в единый Государственный реестр юридических лиц.

Расходы по консервации и ликвидации предприятия несет пользователь недр, если пользование недрами прекращено по инициативе пользователя недр.

Расходы по консервации и ликвидации предприятия несет государство, если пользование недрами прекращено по причине непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с пользованием недрами (при отсутствии вины предприятия), или возникновения чрезвычайных ситуаций.

Консервация и ликвидация горных выработок и иных сооружений, связанных с пользованием недрами, осуществляется за счет средств предприятий — пользователей недр.

Список литературы

1. Заславская Л.А. Действующее горное законодательство и пути его совершенствования, 1962.

2. Зиннатуллин М.З., Шашкин В.М., Кимельман С.А. Гражданско-правовые аспекты недропользования: Минеральные ресурсы России // Экономика и управление.—2000.— №2.

3. Лисковец Б.А. Правовые основы охраны недр. / В сб. Правовые вопросы охраны природы в СССР. — М.: Госюриздат, 1963.

4. Реструктуризация угольной промышленности (Теория. Опыты. Программа. Прогноз) /Подред. Ю.Н. Малышева). —М.: Компания «Росуголь», 1996.

5. Щербаков В.П. О концепции изменений гражданско-правовых аспектов недропользования: Минеральные ресурсы России // Экономика и управление. — 2000. — № 2.

Глава 9

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛЬЗОВАНИЯ ГЕОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИЕЙ О НЕДРАХ

9.1. **ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ НЕДР**

9.1 **ВИДЫ ГЕОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ**

9.3. **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЙ НЕДР ЗА РУБЕЖОМ**

Л

\ferba volant, scripta manent.

Слова улетают; написанное остается.

Латинская сентенция

9.1. ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ НЕДР

Основные виды геологического изучения недр включают:

- **региональное геологическое изучение, включая региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр;**
- **геологические работы по прогнозу землетрясений;**
- **работы по созданию и ведению мониторинга природной среды;**
- **контроль за режимом подземных вод;**
- **геологоразведочные работы.**

В соответствии с «Временным положением о порядке проведения геологоразведочных работ по этапам и стадиям (твердые полезные ископаемые)», утвержденным Министерством природных ресурсов РФ в 1998 г., процесс геологического изучения недр (в зависимости от целей) подразделяется на три этапа и пять стадий.

Этап 1 —Работы общегеологического назначения.

Стадия 1 — Региональное геологическое изучение недр.

Этап 2 —Поиски и оценка месторождений.

Стадия 2 — Поисковые работы.

Стадия 3 — Оценка месторождения.

Этап 3 —Разведка и освоение месторождения.

Стадия 4 — Разведка месторождения.

Стадия 5 — Эксплуатационная разведка.

На этапе 1 осуществляется комплексное изучение геологического строения территории страны, закономерностей размещения всех видов минерально-сырьевых ресурсов и их прогнозная оценка.

Геологические работы на этапах 2 и 3 направлены на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Все геологические работы в нашей стране проводятся на основании предварительно составленных проектов, которые рассматриваются, утверждаются и финансируются в установленном порядке.

Проект включает следующие разделы:

1. ***Геологическое задание.*** **Выдается заказчиком и отражает:**

а) целевое назначение проектируемых работ;

б) задачи, которые необходимо решить для достижения поставленной цели;

в) пространственные границы объекта;

г) объемы предпроектной проработки материалов предыдущих исследований;

д) предпочтительные методы и технологии исследований;

е) требования к конечной продукции и форме ее представления;

ж) перечень организаций, с которыми надо согласовывать проектное решение;

з) сроки выполнения работ;

и) другие условия, предусмотренные хозяйственными договорами.

2. ***Геолого-методическая часть проекта:***

а) географо-экономическая характеристика районов работ;

б) характеристика геологической изученности объекта;

в) методика проектируемых работ.

3. Производственно-техническая часть проекта:

а) проектирование;

б) полевые работы.

4. ***Технико-экономическое обоснование реализации проекта:***

а) план-график выполнения этапов геологического задания;

б) производственная структура подразделения — исполнителя работ;

в) план-график полевых работ;

г) план ресурсообеспечения проектируемых работ;

д) штатное расписание исполнителей проекта и фонд оплаты труда;

е) смета на производство геологоразведочных работ.

9.2. ВИДЫ ГЕОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

В Законе РФ «О недрах» правовые нормы, связанные с геологической информацией о недрах, закреплены в статьях 27—32. В них рассмотрены вопросы права пользования геологической информацией о недрах, государственного учета и государственной регистрации работ по геологическому изучению недр, Государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, ведения Государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и Государственного баланса запасов полезных ископаемых. Ниже приводятся более подробные сведения о видах геологической информации о недрах, необходимой для различных направлений пользования недрами.

1. Важнейшим видом этой информации являются геологические карты, отражающие геологическое строение территорий или какие-либо его определенные черты. Карты составляются на географической или топографической основе и по их масштабу делятся на обзорные (1 : 2 500 000 и мельче) и региональные. Региональные карты в свою очередь разделяются на мелкомасштабные (1 : 1 500 000 — 1 : 500 000), среднемасштабные (1 : 200 000 — 1 : 100 000), крупномасштабные (1 : 50 000 — 1 : 25 000) и детальные (1 : 10 000 и крупнее). Геологические карты служат основой для всех видов геологических исследований региона, выявления закономерностей размещения и поисков полезных ископаемых, проектирования инженерных сооружений и других работ, связанных с пользованием недрами.

2. Геологическое изучение месторождения полезных ископаемых представляет собой процесс, каждая из стадий которого позволяет получить все более полную геологическую информацию о месторождении. Наибольшее значение здесь имеет *отчет о подсчете запасов полезного ископаемого,* поскольку содержащаяся в нем информация используется для проектирования горного предприятия. Отчет состоит из пояснительной записки, табличных и графических материалов.

Пояснительная записка включает следующие разделы:

вводный раздел, содержащий общие сведения о разведанном месторождении и его геолого-экономическую оценку;

раздел, посвященный геологическому строению месторождения и содержащий его всестороннюю характеристику: генезис, размеры, морфология и внутреннее строение залежей, условия их залегания, распределение основных и попутных компонентов и вредных примесей, их содержание;

раздел, посвященный вещественному составу и технологическим свойствам полезных ископаемых. Материалы, приведенные в этом разделе, должны дать возможность проектировать технологию переработки полезных ископаемых;

раздел, посвященный гидрогеологическим условиям разработки месторождения и включающий краткую гидрогеологическую характеристику, описание основных водоносных горизонтов, наиболее обводненных участков и зон, их взаимосвязь с другими горизонтами и поверхностными водостоками. В этом разделе оценивается сложность гидрогеологических условий месторождения и даются рекомендации по дренажным и водопонизительным мероприятиям;

раздел, посвященный горно-геологическим условиям и горно-техническим особенностям разработки месторождения и включающий анализ факторов, определяющих способ вскрытия и технологию разработки месторождения, инженерно-геологическую оценку месторождения, прогноз устойчивости пород и возможных проявлений горного давления, характеристику газоносности месторождения и полезного ископаемого и склонности вмещающих пород к самовозгоранию. Кроме того, в нем приводятся рекомендации по охране недр, предотвращению загрязнения окружающей среды и рекультивации земель.

Графические материалы отчета включают:

обзорную карту района месторождения (масштабы 1 : 50 ООО — 1 : 200 ООО);

геологическую карту месторождения (масштабы 1 : 2000 — 1:10 000) со стратиграфическими колонками;

***геологические* разрезы *по* разведочным линиям (масштабы 1 : 500 — 1 : 5000);**

гипсометрические планы пластов полезного *ископаемого* (масштабы 1: 2000 — 1 : 10 000), карты, планы и разрезы по сложным в морфологическом и тектоническом отношении участкам;

карты, планы, разрезы, отражающие результаты наземных и скважинных геофизических исследований, данные изучения газоносности, гидрогеологических, инженерно-геологических, геокриологических, геотермических и других природных условий, определяющих технологию добычи при намеченном способе вскрытия и разработки месторождения.

В процессе эксплуатации месторождения также проводится сбор геологической информации. Документируются геологоразведочные и эксплуатационные горные выработки и скважины.

По форме и уровню завершенности геологическая документация делится на первичную и сводную.

В первичной документации различают:

массовую, включающую документацию всех скважин, горных выработок и забоев, каталоги образцов горных пород и др.;

детальную, характеризующую наиболее интересные в геологическом отношении особенности массива горных пород;

специализированную, предназначенную для отображения различных структурных, текстурных и других особенностей месторождения.

К сводным геологическим материалам относят геологические карты района и месторождения с поперечными и продольными геологическими разрезами, которые дают возможность оценить перспективы расширения сырьевой базы предприятия. В эту группу входят также материалы математической обработки данных опробования, технологических испытаний, гидрогеологических и инженерно-геологических исследований.

3. Геологическая информация, необходимая для отбора и учета участков недр, используемых для размещения объектов, не связанных с добычей полезных ископаемых, включает инженерно-геологическое картирование территорий в масштабе 1 : 200 ООО или 1 : 100 ООО. В состав этих материалов входит инженерно-геологическая карта с пояснительной запиской. На карте выделяются районы, перспективные для размещения объектов подземного строительства до глубины 200 м. Инженерно-геологическая карта сопровождается геологическими разрезами, схемами инженерно-геологичес-кого районирования территории, таблицами с характеристиками и свойствами пород, а также другими данными, уточняющими информацию о картируемой территории.

В соответствии со статьей 28 Закона РФ «О недрах» работы по геологическому изучению недр, участки недр, предоставленные в пользование, и лицензии на пользование недрами подлежат государственному учету и включению в Государственный реестр в порядке, устанавливаемым Федеральным органом по управлению Государственным фондом недр.

Для обеспечения полного и комплексного использования ресурсов недр, определения границ участков недр, предоставляемых в пользование, и размеры платы за пользование недрами проводится Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых разведанных месторождений и геологической информации об участках недр, пригодных для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых (статья 29 Закона РФ «О недрах»). Предоставление недр в пользование в этих целях разрешается только после положительного заключения Государственной экспертизы. Заключение является основанием для постановки разведанных запасов на государственный учет.

В соответствии с Положением о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 1997 г. № 588, Министерство:

а) организует работы по составлению, изданию в установленном порядке государственных карт геологического, геофизического, геохимического, гидрогеологического, инженерно-геологического, геоэкологического содержания;

б) разрабатывает и утверждает критерии и требования к геолого-экономической оценке месторождений полезных ископаемых и, по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, классификации запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых;

в) осуществляет в установленном порядке Государственную экспертизу запасов полезных ископаемых, геологической и экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр, проектно-сметной документации на проведение работ по геологическому изучению недр;

г) организует составление и ведение Государственного баланса запасов полезных ископаемых, Государственного кадастра ме-

сторождений и проявлений полезных ископаемых, устанавливает порядок постановки запасов на Государственный баланс, а также по согласованию с органами Государственного горного надзора порядок их списания с Государственного баланса;

д) определяет в соответствии с законодательством порядок и условия использования геологической информации о недрах, полученной за счет государственных средств.

В Государственном кадастре содержатся сведения по месторождениям полезных ископаемых, включающие:

характеристику количества и качества основных и совместно залегающих с ними полезных ископаемых на конкретном месторождении и содержащихся в них компонентов;

горнотехнические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождения;

геолого-экономическую оценку месторождения.

В Государственный кадастр включаются также сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых. Ведение Государственного кадастра необходимо для обеспечения разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче, а также в других народнохозяйственных целях (статья 30 Закона РФ «О недрах»)

Государственный баланс запасов полезных ископаемых ведется в стране на основе статьи 31 Закона РФ «О недрах».

Основная цель Государственного баланса — учет состояния минерально-сырьевой базы. В нем должны содержаться сведения о:

- **количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение;**
- **размещении месторождений и степени их промышленного освоения;**
- **изменениях величины запасов, которые произошли в результате добычи полезных ископаемых, их потерь при эксплуатации месторождения, а также при проведении разведочных работ, пересчета и переоценки величины запасов;**
- **обеспеченности горнодобывающих предприятий разведанными запасами на основе классификации запасов полезных**

ископаемых, которая утверждается в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

В Положении о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденном Постановлением Верховного Совета РФ 15 июля 1992 г. № 3314-1, предусмотрены три этапа предоставления геологической информации потенциальному недропользователю:

1 этап — геологическая информация об объектах, выносимых на конкурс или аукцион, публикуется в средствах массовой информации не позднее 3 месяцев, а для крупных объектов — не позднее чем за 6 месяцев до их проведения. Эта геологическая информация содержит лишь общие сведения об участках недр, которые намечается предоставить в пользование, и имеет, по существу, рекламный характер (пункт 11.2 Положения);

2 этап — после принятия заявки на участие в конкурсе-аукционе предприятию-заявителю предоставляется пакет геологической информации по интересующему участку недр, который должен содержать необходимый объем геологической, горно-технической, технологической и иной информации для проведения предприятием-заявителем технико-экономических расчетов показателей ведения работ. На основании изучения геологической информации предприятие-заявитель в установленный срок разрабатывает и предоставляет основные технико-экономические показатели ведения работ, связанные с намечаемым пользованием недрами (пункт 11.8 Положения);

3 этап — после получения лицензии ее владелец имеет право на получение полного объема геологической информации по предоставленному ему в соответствии с лицензией участку недр (пункт 11.12 Положения).

Все три этапа предоставления геологической информации — платные.

Наиболее важной является информация, полученная на втором этапе, поскольку она ложится в основу всех технико-экономических показателей деятельности будущего горного предприятия. Однако, как отмечают эксперты, в последние годы недропользователи, участвующие в конкурсах и аукционах, все чаще сталкиваются с недостоверными сведениями о строении и запасах месторождений, содержащимися в пакетах геологической инфор-

мации. Так, практика отработки некоторых нефтяных месторождений показала, что в первые же годы проведения работ на месторождении недропользователь обнаруживал, что фактические площади нефтеносных пластов месторождений и величины извлекаемых запасов нефти оказывались в 1,5—2 раза меньше указанных в полученном пакете геологической информации.

Естественно, что при этом возникают вопросы об ответственности Федерального органа управления Государственным фондом недр за качество предоставленной геологической информации и возмещении недропользователю причиненного ущерба.

Закон РФ «О недрах» не содержит правовых норм, в которых регулировались бы права недропользователя, потерпевшего ущерб из-за недостоверной геологической информации. В статье 22 лишь указано, что «пользователь недр имеет право обращаться в органы, предоставившие лицензию, по поводу пересмотра условий лицензии при возникновении обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена». Но поскольку отношения, возникающие при защите информации и прав субъектов, участвующих в информационных процессах и информатизации, регулируются Федеральным законом «Об информации, информатизации и защите информации» от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ, пользователь недр, получивший недостоверную информацию (в данном случае, геологическую), имеет право на возмещение понесенного им ущерба в соответствии со статьей 24 (пункт 1) этого Закона.

Очевидно, что в новой редакции правового документа, регулирующего отношения, связанные с качеством геологической информации, должны быть прописаны соответствующие правовые нормы, предусматривающие ответственность за передачу недропользователю недостоверной геологической информации и механизм возмещения причиненного ему ущерба.

9.3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЙ НЕДР ЗА РУБЕЖОМ

В ряде стран законодательство предусматривает проведение исследований недр в качестве самостоятельного вида пользования недрами. Исследования недр, как правило, проводятся

перед поисковыми работами и отличаются задачами, применяемыми технологиями, экономическим содержанием и особым правовым статусом.

В принятом в 1984 г. в Алжире законе о горнопромышленной деятельности определено, что исследованиями считаются любые виды деятельности, предшествующие разведке месторождений полезных ископаемых и имеющие целью обнаружить недрах полезные ископаемые.

Законодательство Норвегии включает в научные исследования на континентальном шельфе гравиметрические, сейсмические и магнитографические и другие исследования без бурения скважин.

Исследования ставят своей целью обнаружить признаки, свидетельствующие о возможности присутствия полезных ископаемых в данном районе и проводятся, как правило, без существенного нарушения целостности недр. Образцы отбираются только для исследовательских, а не для коммерческих целей.

На проведение исследований выдаются соответствующие документы, как правило, исследовательские лицензии, сертификаты, разрешения и пр. Срок их действия обычно не превышает одного года или двух лет, причем государство оставляет за собой право разрешить проведение исследований в данном районе и другим пользователям.

Исследования осуществляются как на возмездной, так и на безвозмездной основе и проводятся пользователем, как правило, за свой счет и на свой риск.

Информация, полученная в результате исследований, включает как первичную геологическую, геофизическую и геохимическую информацию, зафиксированную на приборах или магнитных носителях, так и материалы, связанные с ее интерпретацией. Как правило, информация, полученная пользователем за счет собственных средств, принадлежит ему на праве собственности, но такая информация может быть и открытой. Если исследования не принесли желаемых результатов, затраты на их проведение не компенсируются.

Лишь в некоторых странах законодательство предоставляет исследователю предпочтение для получения лицензии на дальнейшее изучение района путем проведения разведочных работ.

Список литературы

1. Даниленко М. Недостоверность информации: причины и следствия // Нефть России. — 2000. — № 4.

2. Ершов В.В. Основы горнопромышленной геологии. —М.: Недра, 1988.

3. Колчаков В.П. Геологические карты / Горная энциклопедия. Т. 1.—М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1958.

4. Порядок общесоюзного учета участков недр, перспективных для размещения объектов, не связанных с добычей полезных ископаемых / Сборник руководящих материалов по охране недр при разработке месторождений полезных ископаемых. — М„ 1987.

5. Сосна С.А. Право на исследования недр как разновидность прав недропользования (по зарубежному и российскому законодательству) // Государство и право. — 2000. — № 6.

6. Экономика и управление геологоразведочным производством / Под ред. В.П. Орлова и С.Ж. Даукеева. —Москва—Алма-Ата, 1999.

Глава 10

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ

10.1. **ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ**

10.2. **ПЛАТЕЖИ, НЕ ЗАВИСЯЩИЕ ОТ ВИДА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ**

10.3. **ПЛАТЕЖИ, ЗАВИСЯЩИЕ ОТ ВИДА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ**

Qui prodest?

Кому это выгодно?

Латинская сентенция

10.1. ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Налоговый кодекс Российской Федерации, подписанный Президентом РФ 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ, установил систему налогов и сборов, взимаемых в Федеральный бюджет, а также общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации.

Под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

В Российской Федерации установлены следующие виды налогов и сборов: федеральные налоги и сборы, налоги и сборы субъектов Российской Федерации (региональные налоги и сборы) и местные налоги и сборы.

Платное пользование ресурсами недр является одним из принципиально новых положений в горном праве современной России.

Все платежи, предусмотренные Законом РФ «О недрах», могут быть разделены на две группы (рис. 12):

платежи, не зависящие от вида пользования недрами;

платежи, зависящие от вида пользования недрами.

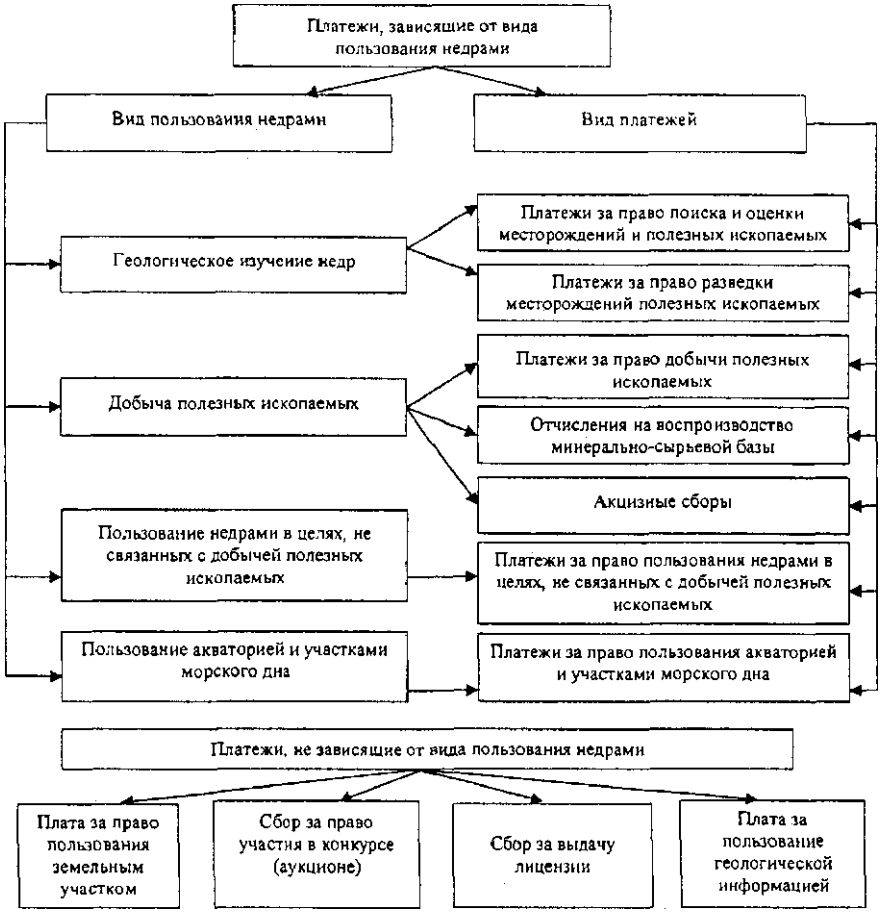


Рис. 12. Система платежей за пользование недрами

В первую группу входят: сбор (бонус) за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензий, плата за право пользования геологической информацией, плата за пользование земельным участком.

Вторая группа включает: платежи за право поиска и оценки месторождений полезных ископаемых, платежи за право разведки месторождений полезных ископаемых, платежи за право добычи полезных ископаемых, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, акцизные сборы, платежи за право пользования

недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, платежи за право пользования акваторией и участками морского дна (в пределах территориального моря).

В соответствии со статьей 13 Налогового кодекса РФ к федеральным налогам и сборам относятся:

- **акцизы на отдельные виды минерального сырья,**
- **налог на пользование недрами,**
- **налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы,**
- **налог на дополнительный доход от добычи углеводородов.**

К числу местных налогов и сборов (статья 15) относится земельный налог.

10.2. ПЛАТЕЖИ, ИЕ ЗАВИСЯЩИЕ ОТ ВИДА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Сбор за участие в конкурсе (аукционе) **вносится всеми их участниками и определяется исходя из стоимости прямых затрат на подготовку, проведение и подведение итогов конкурса (аукциона), подготовку, оформление и регистрацию выдаваемой лицензии на пользование недрами. Со времени принятия Закона РФ «О недрах» сумма разовых платежей (бонусов), выплаченных победителями конкурсов и аукционов за право пользования недрами, составила 46,7 млрд руб. и 35,9 млн долл. США.**

Плата за геологическую информацию о недрах, **полученную за счет государственных средств (статья 43.1). В Постановлении Правительства РФ от 3 августа 1992 г. № 540 «О мерах по регулированию экспорта геологической информации о недрах» указано, что геологическая информация о недрах (за исключением информации регионального, научного или методического содержания), полученная в результате проведения геологоразведочных работ, финансируемых за счет средств республиканского бюджета Российской Федерации, реализуется на экспорт только в рамках международных конкурсов (аукционов) на право проведения геологоразведочных работ и освоения месторождений полезных ископаемых.**

Этим же Постановлением дано поручение Министерству финансов РФ и Федеральному органу управления Государственным фондом недр:

рассмотреть с участием Государственной налоговой службы РФ и Министерства юстиции РФ вопрос о введении санкций за нарушение порядка продажи за рубеж геологической информации о недрах;

разработать порядок возврата в республиканский бюджет РФ государственных средств, затраченных на получение геологической информации о недрах, в тех случаях, когда эти средства используются в качестве взноса при учреждении предприятий с участием иностранных инвесторов.

Плата за право пользования земельными участками. **В Положении о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденном Постановлением ВС РФ от 15 июля 1992 г. № 3314-1, указано, что плата за право пользования земельными участками, предоставляемыми совместно с лицензиями на право пользования недрами, устанавливается в соответствии с Законом РСФСР «О плате за землю», а также другими законодательными актами РФ и субъектов РФ. Плата за право пользования земельным участком взимается с пользователя недр в следующих видах:**

земельный налог (для собственников земли, землевладельцев и землепользователей);

арендная плата (для арендаторов).

Земельный налог и арендная плата поступают на специальные бюджетные счета соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти городов и районов, на чьей территории находится данный земельный участок. Земельный налог исчисляется:

исходя из площади земельного участка (облагаемой налогом), и утвержденных ставок земельного налога;

в трехкратном размере средних ставок земельного налога на сельскохозяйственные угодья административного района за земли промышленности, расположенные вне населенных пунктов.

Арендная плата за землю определяется условиями аренды земельного участка.

10.3. ПЛАТЕЖИ, ЗАВИСЯЩИЕ ОТ ВИДА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Платежи за право пользования недрами **взимаются следующим образом:**

платежи за право проведения поисковых и разведочных работ взимаются в форме разовых или регулярных взносов за единицу использованного участка недр или площади. Величина платежей зависит от экономико-географических условий, размеров участков недр, вида полезного ископаемого, продолжительности работ, геологической изученности территории и степени риска. Размеры ставок платежей за право поиска и оценки месторождений полезных ископаемых составляют от 1 до 2 % от договорной (сметной) стоимости работ. Размеры ставок платежей за право разведки месторождений полезных ископаемых составляют от 3 до 5 % от договорной (сметной) стоимости работ. Платежи за разведку полезного ископаемого в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи этого полезного ископаемого, не взимаются;

платежи за право добычи полезных ископаемых взимаются в форме разового, а также последующих регулярных платежей после начала добычи. Размеры платежей определяются видом полезного ископаемого, количеством и качеством запасов, природно-географическими, горно-техническими и экономическими условиями освоения месторождения, степенью риска. Эти платежи включаются в себестоимость добычи полезных ископаемых и определяются как доля от стоимости добытых полезных ископаемых и потерь при добыче, превышающих нормативы, которые ежегодно устанавливаются планами горных работ данного предприятия и согласовываются с органами Государственного горного надзора. Платежи за добычу полезных ископаемых с объемов сверхнормативных потерь взимаются в двойном размере. Установлены следующие предельные уровни платежей за право на добычу полезных ископаемых (в % от стоимости добытого минерального сырья): черные металлы — 1 — — 5, цветные и редкие металлы — 2—6, горно-химическое сырье — 1—5 и т. д. Постановлением Правительства России от 3 ноября 1994 г. № 1212 «Об изменении предельного уровня регулярных

платежей за право на добычу угля» с 1 января 1995 г. установлен предельный уровень регулярных платежей за право на добычу угля в размере 1—3 % от стоимости добытого угля. Размеры ставок платежей за право разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых и минеральной воды устанавливаются субъектами РФ. Размеры ставок платежей за право использования отходов добычи и переработки полезных ископаемых составляют от 25 до 50 % от размеров ставок платежей за право на добычу соответствующих полезных ископаемых.

платежи за право на пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в том числе для строительства и эксплуатации подземных сооружений, взимаются в форме разовых взносов и (или) регулярных платежей. Размеры этих платежей определяются размерами участка недр, предоставленного в пользование, полезными свойствами участка недр и степенью экологической опасности при его использовании. Размеры ставок платежей составляют 1—3 % сметной стоимости объекта.

Порядок и условия взимания платежей за право пользования недрами устанавливаются Правительством РФ, а окончательные размеры — при предоставлении лицензии на пользование недрами, Плата за право пользования недрами (статья 43) может взиматься в следующих формах:

денежных платежей;

части объема добытого минерального сырья или иной продукции, производимой пользователем недр;

выполнения работ или предоставления услуг;

зачета сумм предстоящих платежей в качестве долевого вклада в уставной фонд создаваемого горного предприятия.

Форма внесения платы устанавливается в лицензии на пользование недрами.

Плата за пользование недрами распределяется между соответствующими местными бюджетами, бюджетами субъектов РФ и Федеральным бюджетом (статья 42).

В местный бюджет поступают:

платежи за поиски и разведку месторождений всех полезных ископаемых и за добычу общераспространенных полезных ископаемых на территориях соответствующих районов и городов;

платежи за пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

часть суммы платежей за добычу полезных ископаемых.

В бюджеты субъектов РФ и в Федеральный бюджет поступает часть суммы платежей за добычу полезных ископаемых, за исключ чением сумм, поступающих только в местные бюджеты.

Схема распределения платежей за добычу полезных ископаемых в бюджеты различного уровня приведена в табл. 3.

Платежи в бюджеты разных уровней за добычу полезных ископаемых из уникальных месторождений и групп месторождений федерального значения могут распределяться по иным схемам, согласованным с заинтересованными сторонами.

Схема распределения платежей в бюджеты различного уровня за пользование участками недр территориального моря и континентального шельфа приведены в табл. 4.

Таблица 3

Вид полезного ископаемого	*Распределение платежей е бюджеты, %*		
	местный	*субъекта РФ*	*Федеральный*
Углеводородное сырье	30	30	40
Другие виды полезных ископаемых	50	25	25

Таблица 4

Вид участка недр	*Распределение платежей е бюджеты, %*	
	субъекта РФ	*Федеральный*
Участок Недр территориального моря	60	40
Участок недр континентального шельфа		100

При пользовании недрами на территориях автономных округов или в районах проживания малочисленных народов и этнических групп схема распределения платежей может быть изменена.

Пользователю недр может быть предоставлена скидка с платежей, связанная с истощением недр (статья 48) в случаях, когда осуществляется добыча:

дефицитного полезного ископаемого при низкой экономической эффективности разработки месторождения, обусловленной объективными факторами и не связанной с нарушениями условий рационального использования разведанных запасов;

полезного ископаемого из остаточных запасов пониженного качества (за исключением случаев снижения их качества за счет выборочной отработки месторождения).

Закон допускает (статья 40) освобождение от платежей за пользование недрами некоторых категорий пользователей, а именно:

собственников (владельцев) земельных участков, осуществляющих в установленном порядке добычу общераспространенных полезных ископаемых или подземных вод на принадлежащих им или арендуемых ими участках непосредственно для своих нужд;

пользователей, ведущих геологическое, гидрогеологическое, геоэкологическое изучение недр и другие работы, выполняемые без существенных нарушений целостности недр;

пользователей, получивших участки недр для образования особо охраняемых геологических объектов;

пользователей, осваивающих месторождения со сложными горно-геологическими и горно-техническими условиями или внедряющие экологически безопасные технологии с комплексным использованием минерального сырья. В целях стимулирования такой деятельности органы, выдавшие лицензию, могут полностью или частично освобождать пользователей от платежей и предоставлять им отсрочку.

Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы **производят все пользователи недр, осуществляющие добычу полезных ископаемых, разведанных за счет государственных средств (статья 44). Эти отчисления по существу стали основным централизованным источником финансирования работ по выявлению новых месторождений и приросту запасов полезных ископаемых. Установление этой правовой нормы связано с тем, что финансирование геологоразведочных работ постоянно сокращается, а это в свою очередь ведет к снижению темпов воспроизводства минерально-сырьевой базы.**

По оценкам экспертов объем геологоразведочных работ к 2005 г. существенно сократится и составит 75—80 % от уровня 1997 г.

Это может привести к снижению прироста запасов до 40 % от годовых объемов добычи нефти и газа и до 70 % от объема добычи угля.

Ставки отчислений (СВ) на воспроизводство минерально-сырьевой базы являются едиными для всех пользователей недр, добывающих данный вид минерального сырья, а размеры отчислений в соответствии с Законом РФ «О недрах» устанавливаются Федеральным собранием РФ по представлению Правительства РФ и определяются как установленная доля стоимости фактически добытых полезных ископаемых. Федеральный закон «О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы» был принят Государственной думой 8 декабря 1995 г., одобрен Советом Федерации 19 декабря 1995 г. и подписан Президентом РФ 30 декабря 1995 г. № 224-ФЗ. Утвержденные значения ставок отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы в процентах от *стоимости первого товарного продукта,* полученного и реализованного из фактически добытых полезных ископаемых, приведены в табл. 5.

В соответствии с письмом Государственной налоговой службы Российской Федерации от 21 марта 1996 г. № 7-09-03 «О размерах отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы на 1996 год» до утверждения Правительством РФ Порядка использования отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы к первому товарному продукту рекомендуется относить собственно полезные ископаемые — нефть, природный газ, конденсат, уголь, горючие сланцы, руды, подземные воды, слюду, асбест, сырье для производства строительных материалов, нерудное сырье для металлургии, по другим полезным ископаемым — минеральное сырье, включая подземные воды, прошедшие первичную обработку.

В случаях, когда реализуются не собственно полезные ископаемые или первый товарный продукт, а продукты более высокой степени их передела, размер отчислений корректируется понижающим коэффициентом, который определяется отношением себестоимости добытых полезных ископаемых к себестоимости продуктов их передела.

Существующий порядок расчета отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы сводится к следующему:

Таблица 5

Полезное ископаемое	*Утвержденные ставки отчислений, %*
Нефть, газ и конденсат	10,0
Уголь	5,0
Торф	3,0
Радиоактивное сырье	3,0
Железные и хромовые руды	3,7
Цветные и редкие металлы	8,2
Благородные металлы	7,8
Алмазы, пьезооптическое, высокочистое кварцевое и камнесамоцветное сырье	3,5
Апатиты и фосфориш	3,1
Калийные соли	U7
Другие полезные ископаемые, включая подземные воды	5,0

Определяется облагаемый объем реализованной продукции как разность между стоимостью реализованного минерального сырья (или продукции его передела) и стоимостью реализованной продукции, по которой отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы не производятся (стоимость реализованной продукции, сырья, продуктов передела не должна содержать в цене этих продуктов НДС, акцизы, а также расходы на оплату услуг по доставке продукции до ее покупателя).

Определяется себестоимость добычи единицы полезного ископаемого как отношение себестоимости добычи полезного ископаемого к объему добытого полезного ископаемого.

Определяется себестоимость добычи полезных ископаемых в произведенных продуктах передела как произведение себестоимости единицы добытого полезного ископаемого на количество полезных ископаемых в произведенных продуктах передела.

Определяется понижающий коэффициент.

Определяется сумма отчислений по полной ставке как произведение облагаемого объема реализованной продукции, понижаю-

щего коэффициента и ставки отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 25.02.94 г. № 4546-1.

Порядок использования отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и освобождения пользователей недр от указанных отчислений утвержден Постановлением Правительства РФ от 17 мая 1996 г. № 597.

Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы поступают:

в Федеральный бюджет и используются для целевого финансирования работ, предусмотренных федеральными программами геологического изучения недр;

в бюджеты субъектов РФ (по представлению Федерального органа управления Государственным фондом недр и органов исполнительной власти субъектов РФ) для целевого финансирования работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы в соответствии с территориальными программами геологического изучения недр.

Часть этих отчислений по представлению территориальных подразделений Федерального органа управления Государственным фондом недр может передаваться горнодобывающим предприятиям, самостоятельно проводящим работы по геологическому изучению недр. Разрешено часть суммы отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы в размере 0,5—1,5 % использовать для выплаты вознаграждений за открытие и разведку месторождений полезных ископаемых.

При добыче трудноизвлекаемых, некондиционных, ранее списанных запасов полезных ископаемых, а также при использовании вскрышных и вмещающих пород и отходов производства отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы не производят. Для этого необходимо решение органов, предоставивших лицензии на пользование недрами.

Пользователи недр, которые за счет собственных средств провели поиски и разведку разрабатываемых ими месторождений и возместили расходы государства на поиски и разведку соответствующего количества запасов полезных ископаемых, освобождаются от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы при разработке этих месторождений.

Законом РФ «О недрах» предусмотрены:

- **введение по распоряжению Правительства РФ *акцизов* на отдельные виды минерального сырья, добываемого из месторождений с относительно лучшими горно-геологическими и экономико-географическими характеристиками (статья 46);**
- ***платежи за право пользования акваторией и участками морского дна.* Эти платежи взимаются с пользователей недр дна территориального моря, осуществляющих поиски, разведку, добычу полезных ископаемых и пользование недрами в иных целях. Размеры платежей зависят от арендуемой площади, ее конфигурации, мощности водной толщи, цели пользования недрами. Порядок и условия взимания этих платежей устанавливаются Правительством Российской Федерации (статья 47).**

Во второй части Налогового кодекса Российской Федерации, подписанного Президентом РФ 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ указано (статья 181), что подакцизным минеральным сырьем признаются:

- **нефть и стабильный газовый конденсат,**
- **природный газ.**

Статьей 188 Налогового кодекса РФ определено, что:

- **налоговая база определяется отдельно по каждому виду подакцизного минерального сырья;**
- **при реализации подакцизного минерального сырья налоговая база определяется:**

  как объем реализованной (переданной) продукции в натуральном выражении — по нефти и стабильному газовому концентрату;

  как стоимость реализованной (переданной) продукции, исчисленной исходя из применяемых цен, с учетом предоставленных в установленном порядке скидок без налога на добавленную стоимость и надбавки для газораспределительных организаций при реализации транспортированного (поставленного) газа непосредственно потребителям минуя газораспределительные организации — по природному газу.

Налогообложение подакцизного минерального сырья осуществляется (статья 193) по следующим единым на территории Российской Федерации налоговым ставкам (в процентах за единицу измерения):

нефть и стабильный газовый конденсат.....66 руб. за 1 т
природный газ, реализуемый на территории РФ.....15 %
природный газ, реализуемый в государства СНГ.....15 %
природный газ, реализуемый за пределы территории РФ и стран СНГ ... 30%

При реализации соглашений о разделе продукции установлен особый налоговый режим.

По мнению В.П. Орлова, остаются нерешенными главные проблемы, связанные с налоговым законодательством: действующая налоговая система не стимулирует развитие горного бизнеса, не реагирует на конъюнктуру рынка, слабо учитывает природные условия месторождения, приводит к выборочной, иногда даже варварской отработке лучших участков и списанию худших и т. д. Заслуживает внимания и практика зарубежных стран по налоговой поддержке своей добывающей промышленности в периоды резкого спада мировых цен.

Список литературы

1. Козловский Е.А. Национальная безопасность России и минерально-сырьевая политика // Промышленные ведомости. — 2000. — № 6.

2. Орлов В.П. О повышении экономической эффективности использования и изучения недр // Минеральные ресурсы России. —1999. — № 4.

Глава 11

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ НА УСЛОВИЯХ СОГЛАШЕНИЙ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ

11.1. **ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ**

11.2. **ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ СОГЛАШЕНИЙ**

11.3. **ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

Audiatur et altera pars.
Пусть будет выслушана
и другая сторона.

Латинская сентенция

11.1. ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Одним из важнейших условий развития отечественной экономики является создание благоприятного инвестиционного климата и, в первую очередь, в минерально-сырьевом комплексе. С точки зрения потенциального инвестора (и, в первую очередь, иностранного) государство должно гарантировать условия, при которых экономический (предпринимательский) риск был бы сведен к минимуму. Такие условия, в частности, предусматривают:

- **стабильное и непротиворечивое законодательство;**
- **стабильный и приемлемый для инвестора налоговый режим;**
- **государственные гарантии прав инвестора и др.**

Для регулирования отношений, возникающих в процессе заключения, исполнения и прекращения соглашения между государством и инвестором по использованию недр, был принят Государственной думой РФ (6 декабря 1995 г.), одобрен Советом Федерации (19 декабря 1995 г.) и подписан Президентом РФ (30 декабря 1995 г.) Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» (далее СРП). Цель этого Закона — улучшить по сравнению с действующей системой налогообложения условия для привлечения российских и иностранных инвестиций в поиски, разведку и добычу минерального сырья на территории РФ, а также на континентальном шельфе РФ в пределах исключительной экономической зоны РФ.

Этот механизм является эффективным и широко используется во всем мире. Он позволяет осуществлять широкомасштабные и, что особенно важно, долгосрочные инвестиции в сырьевую отрасль экономики.

Соглашение о разделе продукции представляет собой договор, в соответствии с которым РФ предоставляет субъекту предприни-

мательской деятельности (инвестору) на *возмездной основе и на определенный срок исключительные права* на поиск, разведку и добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор *обязуется провести указанные работы за свой счет и на свой риск.* Перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, устанавливаются федеральными законами.

В развитие этой нормы Закона РФ «О соглашениях о разделе продукции» Комитет по природным ресурсам и природопользованию Государственной думы Федерального собрания РФ в июне 1996 г. провел парламентские слушания на тему «О перечне участков недр и месторождений, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции». На слушаниях было отмечено, что законопроект, внесенный Правительством РФ, содержит перечень из 250 месторождений и перспективных участков, из них 213 — на нефть и газ, 22 — на твердые полезные ископаемые, 15 — на драгоценные металлы. Это составляет 7 % запасов газа, 38 % — нефти, 18 % — золота. По итогам парламентских слушаний Государственной думе было рекомендовано принять Закон «О перечне участков недр и месторождений, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции» до 19 июля 1996 г.

В настоящее время на режим раздела продукции переведено более 26 % разведанных запасов нефти и 11 % газа. Вместе с тем прошедшие годы показали, что сам Закон о СРП и механизм его реализации имеют существенные недостатки:

1. Крайне затруднена процедура утверждения перечня месторождений, которые могут разрабатываться на условиях СРП. Достаточно указать, что до 1999 г. таких месторождений оказалось лишь 10.

2. Возникли противоречия между Законом о СРП и другими Федеральными законами: «О недрах», «О континентальном шельфе», «О государственном регулировании внешнеэкономической деятельности» и др. В частности, оставался неясным вопрос, следует ли СРП рассматривать как договоры гражданско-правового характера в рамках специального режима, установленного Законом о СРП, или же они должны подчиняться общему режиму лицензиро-

вания, установленному Законом РФ «О недрах» и имеющему административно-правовой характер. Подобный административно-правовой режим позволял государству ограничивать, вмешиваться и даже практически произвольно аннулировать права инвесторов по СРП.

По оценкам экспертов Министерства энергетики РФ общий объем инвестиций за весь период реализации действующих СРП составил около 1,5 млрд долл. США.

В долгосрочной перспективе по месторождениям, как включенным в Федеральный закон «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции», так и находящимся на рассмотрении в Государственной думе, доход государства может достичь порядка 100 млрд долл. США.

Эти обстоятельства, а также иные преимущества разработки месторождений полезных ископаемых на условиях СРП привели к тому, что 7 января 1999 г. Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» (№ 19-ФЗ). Эти изменения касались пяти статей:

статьи 2 — «Соглашение о разделе продукции»,

статьи 6 — «Порядок заключения соглашения»,

статьи 7 — «Условия выполнения работ»,

статьи 13 — «Налоги и платежи при исполнении соглашения»,

статьи 19 — «Контроль за исполнением соглашения»

и значительно улучшили правовую основу для применения СРП.

Кроме того, 12 февраля 1999 г. Президент РФ подписал Федеральный закон «О внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции». Этот Закон позволил в определенной степени согласовать законодательство о СРП с другими законодательными актами, в том числе с:

- **Законом РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 г. № 2395-1;**
- **Законом «О континентальном шельфе РФ» от 30 ноября 1975 г. № 174-ФЗ;**
- **Законом «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности»;**
- **Законом «Об иностранных инвестициях в РСФСР»;**

- **Законом «О таможенном тарифе»;**
- **Законом «О дорожных фондах в Российской Федерации» от 18 октября 1991 г. № 1759-1;**
- **Законом «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 декабря 1991 г. № 2118-1;**
- **Законом «О налоге на имущество предприятий» от 13 декабря 1991 г. №2030-1;**
- **Законом «О налоге на добавленную стоимость» от 6 декабря 1991 г. № 1992-1;**
- **Законом «О налоге на прибыль предприятий и организаций» от 27 декабря 1991 г. № 2116-1;**
- **Законом «Об акцизах» от 7 марта 1996 г. № 23-ФЗ;**
- **Таможенным кодексом РФ от 18 июня 1993 г. № 5221-1.**

Новые поправки, внесенные в Закон о СРП (статья 2) и в Закон РФ «О недрах» (статья 1) определяют, что особенности отношений недропользования на условиях раздела продукции устанавливаются не Законом РФ «О недрах», а Федеральным законом о СРП.

11.2. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ СОГЛАШЕНИЙ

В Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 7 января 1999 г. включены новые правовые нормы, расширяющие основания для включения в перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции:

- **градообразующий характер месторождения, прекращение разработки которого может повлечь за собой негативные социальные последствия;**
- **отсутствие финансовых и технических средств для освоения новых крупных месторождений, за счет которых обеспечивается необходимый уровень социального развития и экономической безопасности Российской Федерации;**
- **необходимость привлечения специальных высокозатратных технологий для разработки трудноизвлекаемых значительных по объему запасов полезных ископаемых, находящихся в сложных горно-геологических условиях;**

• необходимость привлечения дополнительных финансовых и технических средств для обеспечения экологической безопасности и охраны недр для разработки крупных месторождений полезных ископаемых, расположенных на особо охраняемых природных территориях;

• необходимость обеспечения регионов собственным топливно-энергетическим сырьем, создания новых рабочих мест, обеспечения благоприятных экономических условий в дотационных регионах, занятость населения в которых находится на низком уровне;

• наличие обязательств Российской Федерации по освоению ресурсов недр на условиях СРП.

В Законе о СРП от 7 января 1999 г. содержится измененная редакция статьи 2, упрощающая порядок составления перечня участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции. Такие перечни устанавливаются на основании решения Правительства Российской Федерации и решения органа государственной власти субъекта Российской Федерации *без утверждения федеральными законами,* если указанные участки недр включают в себя следующие месторождения:

• с запасами нефти до 25 млн т;

• с запасами газа до 250 млрд м^3;

• с запасами коренного золота до 50 т;

• с запасами россыпного золота до 1 т;

• иных полезных ископаемых, не относящихся к стратегическим и не являющихся валютными ценностями.

Это означает, что, например, месторождения угля или железных руд могут быть включены в перечень месторождений, разрабатываемых на условиях СРП по вышеописанной упрощенной процедуре без принятия соответствующих федеральных законов.

Новая редакция Закона вводит ограничение на объем запасов полезных ископаемых, которые разрешается разрабатывать на условиях СРП — не более 30 % разведанных и учтенных Государственным балансом запасов полезных ископаемых.

В пункте 7 статьи 2 Закона установлено, что «соглашения, заключенные до вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежат исполнению в соответствии с определенными в них ус-

ловиями. При этом положения настоящего Федерального закона применяются к указанным соглашениям в той мере, в какой его применение не противоречит условиям таких соглашений и не ограничивает права, приобретенные и осуществляемые инвесторами в соответствии с этими соглашениями». Эта так называемая «дедушкина оговорка» касается трех проектов, реализуемых в рамках СРП (в том числе, Сахалин—1 и Сахалин—2), соглашения по которым были подписаны ранее до вступления в силу Закона о СРП в редакции 1995 г., в том числе и налогового режима по отношению к данным предприятиям.

В соответствии с Законом РФ «О соглашениях о разделе продукции» *сторонами,* заключающими соглашение о разделе продукции, являются:

Российская Федерация, от имени которой в соглашении выступают Правительство РФ и орган исполнительной власти субъекта РФ (или уполномоченный им орган), на территории которого расположен участок недр, предоставляемый в пользование;

инвесторы (граждане РФ, иностранные граждане, юридические лица, объединения юридических лиц), осуществляющие вложение собственных, заемных или привлеченных средств (имущества или имущественных прав) в поиски, разведку и добычу минерального сырья и являющиеся пользователями недр на условиях соглашения.

***Соглашения,* как правило, заключаются государством с победителем конкурса или аукциона не позднее чем через год со дня объявления результатов конкурса или аукциона. В отдельных случаях по совместному решению Правительства РФ и органов исполнительной власти соответствующего субъекта РФ соглашения могут заключаться без проведения конкурсов или аукционов. Разработка условий пользования недрами и подготовка проекта соглашения по каждому объекту недропользования осуществляются комиссией, создаваемой Правительством РФ по согласованию с органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ.**

При выполнении работ по соглашению инвестором должны соблюдаться требования законодательства РФ, а также утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, рациональному использованию мине-

ральных ресурсов и охране недр, охране здоровья населения. Кроме того, соглашением предусматриваются следующие обязательства инвестора:

- **предоставлять российским юридическим лицам преимущественное право на участие в работах по соглашению в качестве подрядчиков, поставщиков, перевозчиков или в ином качестве на основании договоров (контрактов) с инвесторами;**
- **осуществлять меры по предотвращению влияния проводимых работ на окружающую среду и ликвидировать последствия такого влияния;**
- **страховать ответственность по возмещению ущерба в случае аварий, повлекших за собой вредное влияние на окружающую среду;**
- **ликвидировать после завершения работ по соглашению все сооружения, установки и иное имущество, а также провести очистку от загрязнения территории, на которой проводились работы по соглашению;**
- **привлекать работников — граждан Российской Федерации, количество которых должно составлять не менее чем 80 % состава всех привлеченных работников, привлекать иностранных рабочих и специалистов только на начальных этапах работ по соглашению или при отсутствии рабочих и специалистов — граждан Российской Федерации соответствующих квалификаций;**
- **размещать заказы на изготовление оборудования, технических средств и материалов, необходимых для геологического изучения, добычи и первичной переработки полезных ископаемых, в объеме не менее чем 70 % от общей стоимости таких заказов между российскими юридическими лицами или иностранными юридическими лицами, осуществляющими свою деятельность на территории Российской Федерации.**

Важнейшими статьями Закона РФ «О соглашениях о разделе продукции» являются статьи 8 и 9, в которых определяются *условия раздела произведенной продукции между государством и инвестором* и закрепляется право инвестора на произведенную продукцию. Закрепленная Законом процедура раздела продукции предусматривает:

• **определение общего объема произведенной продукции и ее стоимости;**

• **определение части произведенной продукции (в том числе, ее предельного уровня), которая передается в собственность инвестора для возмещения его затрат на выполнение работ по соглашению. Эта часть продукции называется *компенсационной продукцией.* При этом состав затрат, подлежащих возмещению инвестору за счет компенсационной продукции, определяется соглашением в соответствии с законодательством РФ;**

• **раздел между государством и инвестором *прибыльной продукции,* под которой понимается произведенная продукция за вычетом части этой продукции, используемой для уплаты платежей за пользование недрами в соответствии с положениями Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», и компенсационной продукции;**

• **передача государству принадлежащей ему в соответствии с условиями соглашения части произведенной продукции или ее стоимостного эквивалента;**

• **получение инвестором произведенной продукции в соответствии с условиями соглашения.**

Схема распределения произведенной продукции и выплаты налоговых платежей приведена на рис. 13.

Закрепленное Законом право собственности инвестора на произведенную продукцию предусматривает следующее.

Компенсационная продукция, а также часть прибыльной продукции, являющаяся в соответствии с условиями соглашения долей инвестора, *принадлежат инвестору на праве собственности.* Эта продукция может быть *вывезена* с таможенной территории РФ на условиях и в порядке, которые определены этим соглашением, *без количественных ограничений экспорта,* за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности». *Имущество,* вновь созданное или приобретенное инвестором и используемое им для выполнения работ по соглашению, также *является собственностью инвестора,* если иное не предусмотрено соглашением. Однако вся первичная геологическая, геофизическая, геохимическая и иная *информация,* данные по ее интерпретации и производные

Рис. 13. *Схема распределения произведенной продукции и выплат налогов и платежей*

данные, а также *образцы горных пород,* в том числе керн, пластовые жидкости, полученные инвестором в результате выполнения работ по соглашению, *принадлежат государству на праве собственности.* При соблюдении условий конфиденциальности, предусмотренных соглашением, инвестор имеет право свободно и безвозмездно пользоваться указанными информацией, данными и образцами в целях выполнения работ по соглашению. Инвестор имеет также право на:

- **свободный доступ (на договорной основе) к объектам трубопроводного транспорта;**
- **свободное использование (на договорной основе) объектов трубопроводного и иных видов транспорта, а также объектов по хранению и переработке минерального сырья;**
- **сооружение объектов по хранению, переработке и транспортировке минерального сырья;**
- **передачу с согласия государства полностью или частично своих прав и обязанностей по соглашению любому юридическому или физическому лицу;**
- **использование с согласия государства принадлежащих ему имущества и имущественных прав в качестве залога для обеспечения своих обязательств, заключаемых в связи с исполнением соглашения.**

В соответствии со статьей 13 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» инвестор имеет определенные права и обязанности при уплате налогов и внесении платежей при исполнении соглашения:

1. Инвестор в течение срока действия соглашения обязан уплачивать государству:

- **налог на прибыль, объектом обложения является стоимость части прибыльной продукции, определенная в соответствии с соглашением и принадлежащая инвестору;**
- **плату за пользование недрами, включающую: разовые платежи (бонусы) при заключении соглашения или при достижении определенных результатов, оговоренных соглашением; ежегодные платежи (ренталс) за проведение поисковых и разведочных работ; регулярные платежи (роялти), установленные в процентном отношении от объема добычи минерального сырья или от стоимости произведенной продукции;**

- **платежи за пользование землей и другими природными ресурсами в соответствии с законодательством РФ;**
- **платежи по социальному и медицинскому страхованию работников инвестора — граждан РФ в соответствии с законодательством РФ;**
- **платежи в Государственный фонд занятости населения РФ и в Пенсионный фонд РФ в соответствии с законодательством РФ.**

2. Инвестор в течение срока действия соглашения освобождается от взимания налогов, сборов акцизов и иных обязательных платежей (за исключением указанных в п. 1), предусмотренных законодательством РФ. В случае, если законами и иными нормативными актами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления не предусмотрено освобождение инвестора от взимания налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, часть прибыльной продукции, являющаяся долей инвестора в соответствии с условиями соглашения, подлежит увеличению за счет соответствующего уменьшения доли государства на величину, эквивалентную сумме платежей, внесенных инвестором в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты.

Государство гарантирует инвестору защиту имущественных и иных прав, приобретенных и осуществляемых им в соответствии с соглашением. На инвестора не распространяется действие нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ и правовых актов органов местного самоуправления, если указанные акты устанавливают ограничения прав инвестора, приобретенных и осуществляемых им в соответствии с соглашением (за исключением предписаний соответствующих органов надзора). Государство и инвестор несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств по соглашению в соответствии с нормами гражданского законодательства РФ. Споры между государством и инвестором, связанные с исполнением, прекращением и недействительностью соглашений, разрешаются в соответствии с условиями соглашения в суде, в арбитражном суде или в третейском суде (в том числе, в международных арбитражных институтах).

Очень важной для инвестора является новая редакция статьи 26 Закона РФ «О недрах», в которой установлено, что консервация и ликвидация горных выработок и иных сооружений, связанных с пользованием недрами в соответствии с соглашением о разделе продукции, осуществляется за счет средств создаваемого инвестором ликвидационного фонда. Положение о формировании и использовании такого фонда было утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации 8 июля 1999 г. № 741. Этим Постановлением было определено, что фонд -создается *по каждому соглашению о разделе продукции* с целью накопления финансовых средств, необходимых для осуществления работ по консервации и ликвидации горных выработок и всех видов скважин, по демонтажу оборудования и иных сооружений, связанных с пользованием недрами, а также для рекультивации территории, использованной при проведении работ по соглашению.

Фонд создается за счет ежеквартальных отчислений, осуществляемых инвестором с даты начала промышленной добычи пропорционально объемам добытого минерального сырья. Работы по ликвидации считаются завершенными после подписания акта приема-передачи государству территории, предусмотренной соглашением о разделе продукции. Распорядителем средств фонда является уполномоченный государственный орган.

В соответствии со статьей 19 (пункт 3) Закона о СРП Правительство Российской Федерации представляет в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации одновременно с проектом Федерального закона о Федеральном бюджете на соответствующий год *доклад об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции.* Указанный доклад направляется в Счетную палату Российской Федерации и рассматривается Государственной думой Федерального собрания Российской Федерации только по представлению Счетной палатой Российской Федерации своего заключения.

Как отмечалось выше, принятие в 1999 г. Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» и «О внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона «О соглашениях о разделе

продукции» позволили существенно усовершенствовать правовую основу пользования недрами на условиях соглашений о разделе продукции.

11.3. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Как отмечают эксперты, российская модель СРП значительно отличается от своих зарубежных аналогов и все еще имеет ряд существенных недостатков, препятствующих широкому привлечению инвесторов (особенно, зарубежных) к участию в разработке месторождений. Поэтому в июне 1999 г. в Государственной думе РФ прошли парламентские слушания, посвященные обсуждению поправок в Закон о СРП. Как отмечают эксперты, предлагаемые изменения являются самыми существенными со времени принятия в 1996 г. этого базового Закона. Представленные разработчиками шесть вариантов законопроектов во многом отличаются друг от друга и направлены на ликвидацию ряда «узких мест» закона о СРП:

1. Важное место в этих предложениях занимают различные варианты налогового режима предприятий, работающих в режиме СРП.

Один из вариантов предусматривает «прямой раздел» добытого сырья (так называемая «перуанская» модель СРП). Эта модель предусматривает полное освобождение инвестора от уплаты в денежной форме каких бы то ни было налогов и сборов и замену НДС, налога на прибыль и роялти специальным «единым налогом», передаваемым государству в натуральной форме. Ставки «единого налога» будут определяться соглашением между государством и инвестором. Предполагается, что средняя ставка такого налога будет достигать 30 % от объема добытого сырья, которое будет передаваться государству. После этого инвестор становится полноправным хозяином оставшегося полезного ископаемого и освобождается от уплаты налогов. При всей привлекательности этого варианта у него имеется существенный недостаток. Он противоречит недавно принятому Налоговому кодексу Российской Федерации, статья 8 которого определяет, что «под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или опе-

ративного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

2. Участие государства в качестве заказчика работ по СРП, от имени которого в соглашении выступает Правительство РФ, вызывает большое число негативных последствий. *Одно* из них связано с тем, что в Законе о СРП четко не определено, какой орган выступает в СРП в качестве «заказчика» работ. Это приводит к тому, что государство в СРП предстает в виде *совокупности* федеральных органов исполнительной власти и органа исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого расположен предоставляемый в пользование участок недр, или уполномоченные им органы, причем юрисдикция каждого из них непосредственно распространяется на хозяйствующие субъекты.

Одним из возможных путей решения этой проблемы является создание Государственного унитарного предприятия (ГУП) или нескольких ГУПов по видам сырья (нефть и газ, золото, другие полезные ископаемые). Преимущества такого подхода заключаются в следующем:

- **ГУП как юридическое лицо будет «заказчиком» и представлять интересы государства в качестве одной из сторон соглашения;**
- **на балансе ГУПов будут учитываться добытые полезные ископаемые;**
- **ГУПы будут решать от имени государства все вопросы, связанные с взаимоотношениями инвестора с субъектами Российской Федерации и территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти.**

Другой путь предусматривает назначение оператором по реализации государственной доли полезного ископаемого, которое добывается на условиях СРП, какой-либо крупной государственной компании.

3. Нерешенным в законодательстве остается вопрос о форме участия субъектов Российской Федерации в соглашении о разделе продукции, когда разрабатываемые месторождения расположены на территории нескольких из них. Очевидно, что здесь необходимо дополнительное правовое регулирование прав, обязанностей и сте-

пени ответственности субъектов РФ, пропорций раздела прибыльной продукции и пр. Одна из поправок в базовый Закон о СРП предусматривает полноправное участие областей и краев в переговорах о заключении СРП по месторождениям, находящимся на территории автономных округов, входящих в состав краев или областей.

4. Для того, чтобы число месторождений, разрабатываемых на условиях СРП существенно возросло, необходимо отменить пункт 3 статьи 2, в соответствии с которым перечни участков недр, право пользования которыми на условиях СРП, устанавливаются федеральными законами. Эта правовая норма уже давно превратилась в предмет политической борьбы в Государственной думе и является антиры ночной.

Работа над правовым совершенствованием механизма СРП продолжается.

Список литературы

1. Аверкин А.Г. Раздел продукции по справедливости // Коммерсант. —1999. — 26 окт.

2. Амиров И. Для тех, кто сомневается: еще раз о пользе СРП // Нефть и капитал. — 2000. — № 3.

3. Баттон Т. Иностранные инвестиции в горнодобывающую промышленность - точка зрения корпораций: Минеральные ресурсы России // Экономика и управление. — 1995. — № 6.

4. Геллер М Раздел в натуре *И* Нефть и капитал. — 2000. — № 7, 8.

5. Кривцов А.И., Шабаршов П.Я. Методические основы определения размеров ставок отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы.: Минеральные ресурсы России // Экономика и управление. — 1995. — № 2.

6. Курский А.Н. Соглашение о разделе продукции при пользовании недрами: новые возможности для инвесторов // Маркшейдерский вестник. —1999. № 1.

7. *Никифоров Д., Хайнс ДжХ.* Изменения в правовом режиме реализации соглашений о разделе продукции // Вопросы законодательства. — 1999. — № 2.

8. Подмаско В.Б. Соглашение о разделе продукции и гражданское законодательство России: Минеральные ресурсы России // Экономика и управление. —2000. —К» 1.

9. Страшнова Е.Э. Правовое регулирование соглашений о разделе продукции // Право и экономика. — 2000. — № 6.

10. Шарифуллина А. Российская Федерация как сторона соглашения о разделе продукции // Нефть, газ и право. —2000. — № 1.

Глава 12

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРАХОВАНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

12.1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

12.1 РИСКИ В НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ

12.3. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТРАХОВАНИЯ

114. СТРАХОВАНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

12.5. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Labor recedet, bene
factum mom abscedet.

Трудности уйдут,
а благое дело останется.

Латинская сентенция

12.1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Страхование — это способ возмещения убытков, которые потерпело физическое или юридическое лицо, посредством их распределения между многими лицами (страховой совокупностью). Возмещение убытков производится из средств страхового фонда, который находится в ведении страховой организации. Страхование возникло и развивалось, имея своим конечным назначением, как отмечает В.В. Шахов, удовлетворение разнообразных потребностей человека через систему страховой защиты от случайных опасностей.

Выделяют четыре отрасли страховых правоотношений, отличающиеся друг от друга объектами страхования:

1. Имущественное страхование — отрасль, в которой объектами страховых правоотношений выступает имущество в различных видах.

2. Личное страхование — отрасль страхования, где в качестве объекта страхования выступают жизнь, здоровье и трудоспособность человека. Личное страхование, в свою очередь, подразделяется на страхование жизни и страхование от несчастных случаев.

3. Страхование ответственности за причинение вреда — отрасль страхования, где объектом выступает ответственность перед третьими (физическими или юридическими) лицами, которым может быть причинен ущерб (вред) вследствие какого-либо действия или бездействия страхователя.

4. Страхование экономического риска (предпринимательского риска) — отрасль, в которой выделяются две подотрасли:

страхование риска прямых потерь, к которым могут быть отнесены потери от недополучения прибыли, убытки от простоев оборудования вследствие недопоставок сырья, материалов и комплектующих изделий, забастовок и других объективных причин;

страхование косвенных потерь, к которым могут быть отнесены упущенная выгода или банкротство предприятия.

12.2. РИСКИ В НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ

В недропользовании наиболее важными являются; страхование ответственности, страхование экономического риска и страхование от несчастных случаев.

В 1999 г. по оценкам экспертов общий объем зарубежного капитала в России составил 10,5 млрд долл., из них 4 млрд долл. — прямые инвестиции. При этом иностранные инвесторы отдают предпочтение отраслям топливно-энергетического сектора и горнодобывающей промышленности, т. е. горному делу.

«Горное дело, — по мнению американского ученого Джона Кордеса, — это совокупность процессов, обращающих ресурсы недр в капитал, которым можно оперировать». Вместе с тем эти процессы весьма специфичны, поскольку, как отмечалось ранее в главе 2, получение физическим или юридическим лицом права пользования недрами еще не означает, что оно (лицо) достигнет поставленной цели. Эта особенность горного дела объективно обусловлена свойствами недр и определяет вероятностный (неопределенный) характер результатов работ по использованию ресурсов недр. Если к тому же учитывать значительную продолжительность этих процессов, то вполне очевидно, что инвестиции, вложенные в горное дело, подвергаются значительному риску, а инвестор может понести соответствующий ущерб.

Поэтому не случайно, в статье 2 Федерального закона от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», в частности, указано, что «Соглашение о разделе продукции (далее — соглашение) является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской

деятельности (далее — инвестор) на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья, на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск».

Существует большое количество определений понятия «риск». По мнению ряда экспертов, риск — это измеренная (например, с помощью статистических данных) или рассчитанная (например, с помощью имитационных моделей) «векторная» (т. е. многокомпонентная) величина, характеризующая опасность в количественных показателях.

В.В. Шахов называет риском возможность отрицательного отклонения между планируемым и фактическим результатами, т. е. опасность неблагоприятного исхода на одно ожидаемое явление. Возможность положительного отклонения при исходных заданных параметрах на одно ожидаемое явление носит название «шанс».

В этом смысле допустимо рассматривать:

- **ущерб, связанный с риском (риск получения или причинения ущерба);**
- **прибыль, связанная с шансом (шанс на прибыль).**

Наибольший ущерб проявляется через риски, сущность которых остается непознанной или в недостаточной степени познанной человеком. В этой связи объективно возникает потребность в сборе, анализе и обобщении информации о различных неблагоприятных явлениях с целью выяснения общих тенденций и закономерностей их проявления, научного предвидения риска.

Риск вложения инвестиций в горное дело обусловлен необходимостью учета и оценки следующих трех групп факторов:

- **надежности выполненного конъюнктурного анализа;**
- **качества проекта горного предприятия;**
- **вероятности возникновения нежелательного события природного или техногенного характера, которое может вызвать аварийную ситуацию на горном предприятии.**

Рассмотрим эти факторы более подробно.

***Оценка надежности конъюнктурного анализа,* на основе которого, как правило, принимается решение об инвестировании освоения того или иного месторождения, является наиболее ответст-**

венным этапом в принятии решений в горном бизнесе. Сложность этой процедуры связана с необходимостью определения возможной погрешности в оценке спроса на данный вид минерального сырья (или энергоносителя) на мировом рынке в будущем.

В свою очередь, рыночная конъюнктура зависит от совокупного влияния таких трудно прогнозируемых факторов, как:

- **состояние запасов и перспективы открытия новых месторождений данного вида минерального сырья в том или ином регионе;**
- **перспективы создания новых высокоэффективных методов и технических средств добычи и переработки минерального сырья;**
- **перспективы существенных изменений в сфере потребления данного вида минерального сырья связанные, например, с резким снижением расхода сырья, за счет применения более совершенной технологии, использованием вторичного сырья и отходов, заменой минерального сырья искусственными материалами и др.;**
- **политическая стабильность как в той стране, где предполагается вести эксплуатацию месторождения, так и в других странах (в первую очередь, в странах — поставщиках данного вида сырья);**
- **прогнозируемость налоговой и правовой политики государства;**
- **возможные изменения курсов валюты.**

Очевидно, что наиболее эффективным методом оценки надежности конъюнктурного анализа является метод экспертных оценок.

Анализируя *качество проекта горного предприятия,* необходимо, в первую очередь, определить:

- **надежность геологической информации о месторождении и, самое главное, величины запасов полезного ископаемого;**
- **надежность гидрогеологической информации о месторождении;**
- **надежность технических, технологических и экологических решений, содержащихся в проекте.**

Для определения надежности проектных решений также следует применять метод экспертных оценок.

Третья группа объединяет *природные и техногенные факторы,* реализация которых может привести к нежелательным для горного предприятия событиям.

К числу природных факторов, в данном случае следует отнести факторы, реализация которых не связана или почти не связана с деятельностью самого предприятия. Это, в первую очередь, землетрясения и аномальные геодинамические явления. Если сущность землетрясений достаточно подробно описана в литературе, то современная аномальная геодинамика недр — явление в достаточной степени новое.

Традиционно равнинные (платформенные) области, в отличие от горных, считались стабильными и определялись как территории с малой активностью современных (т. е. протекающих в настоящее время) деформаций земной поверхности в пределах 1—5 мм в год. Однако в последние годы были получены принципиально новые данные о современном геодинамическом состоянии земных недр. Оказалось, что имеют место современные суперинтенсивные деформации (СД) земной поверхности со скоростями до 50—70 мм в год, которые приурочены к зонам тектонических нарушений (разломам различного типа и порядка Для СД-процессов характерна пространственная локализованность (от 0,1 км до 1—2 км), пульсационный или знакопеременный характер проявлений (период повторяемости СД-импульсов составляет от 2 раз в год до 1 раза в 2—3 года), а главное — чрезвычайно высокие скорости деформаций. Отмечено, что среднегодовая скорость СД для разломных зон асейсмичных районов (Припятский прогиб, Пермское Приуралье, Среднее Приобье) будет выше, чем для сейсмоактивных территорий (Терско-Каспийский прогиб, Предгорный Дагестан и др.). Реализация СД-процессов может нанести значительный ущерб объектам промышленности и транспорта. Так, есть все основания предполагать, что процесс деформаций обсадных колонн скважин на Усть-Балыкском нефтяном месторождении в Западной Сибири является следствием аномальной геодинамики района месторождения.

К числу техногенных факторов следует отнести факторы, реализация которых стала возможной в результате деятельности горного предприятия, а именно:

• мерзлотный режим района — грунты в зоне многолетней мерзлоты имеют постоянную отрицательную температуру и находятся в устойчивом состоянии, деятельность горного предприятия выводит их из этого состояния, что ведет к многочисленным авариям как на подземных горных работах, так и на промплощадках предприятий;

• современные карстовые процессы, связанные с деятельностью подземных вод и выражающиеся в выщелачивании горных пород (известняков, доломитов, гипса) и образовании в них пустот, над которыми возможно образование провалов и оседание кровли, а, следовательно, и разрушение жилых, промышленных и транспортных объектов. К такого рода последствиям привело интенсивное осушение карьерного поля на Язовском месторождении самородной серы (Львовская обл., Украина);

• горные удары — внезапное быстропротекающее разрушение массива горных пород, происходящее под влиянием значительных тектонических напряжений и приводящее к значительным разрушениям подземных горных выработок (предприятия Кизеловского, Кузнецкого, Воркутинского и других бассейнов);

• деформации уступов и бортов карьеров, отвалов и хвостохранилищ, вызванные совокупностью природных и горно-технических факторов и приводящие к значительным авариям, а иногда даже и к полной остановке предприятия (карьер «Анаконда» в Бразилии и др.);

• подработка подземными горными работами зданий и сооружений, расположенных на земной поверхности, приводящая к их значительным повреждениям, а иногда и полному разрушению;

• взрывы метановоздушных или метанопылевоздушных смесей в угольных шахтах, приводящие к пожарам в подземных горных выработках, другим крупным авариям и зачастую вызывающие полную остановку предприятия (многочисленные случаи на шахтах Кузнецкого и Печорского бассейнов и др.).

Перечисленные примеры отнюдь не исчерпывают перечень техногенных факторов, которые могут оказать существенное влияние на деятельность горного предприятия и величину ущерба, возникающего в результате этой деятельности.

Сравнительный анализ воздействия природных и техногенных факторов позволяет сделать вывод о сопоставимости размеров ущерба в результате природных и техногенных катастроф. Академик В.А. Легасов приводит сравнение одного из стихийных бедствий — смерчей (торнадо) с опасностями, возникающими при работе предприятий нефтеперерабатывающей отрасли. Смерчи, число которых составляет в год порядка 700, сопровождаются гибелью порядка 120 человек и материальным ущербом около 70 млн долл., а аварии в нефтеперерабатывающей отрасли, по его оценке, происходят около 1500 раз в году, сопровождаются примерно таким же масштабом гибели людей и приносят ущерб до 100 млн долл. В США совокупные прямые издержки, связанные с ликвидацией последствий стихийных бедствий, не превышают 1 % валового национального продукта (ВНП) и приводят по этой причине к 3—5 % преждевременной смертности населения, а материальный *ущерб* от *воздействия техногенных* факторов составляет 4—6 % и 15—25 % преждевременной смертности. По данным Госгортехнадзора России за последние три года на угольных шахтах страны произошел 41 взрыв метана, в результате чего было травмировано 245 человек, из которых 162 погибли. И хотя для предприятий горнодобывающей промышленности не был проведен сопоставительный анализ ущерба от влияния природных и техногенных факторов, тем не менее есть все основания сделать вывод о возможности применения единой методики оценки риска возникновения нежелательного явления, которое может существенно осложнить или преждевременно прекратить деятельность горнодобывающего предприятия и принести тем самым значительные финансовые потери для инвестора.

Страховым риском является предполагаемое событие, на случай наступления которого проводится страхование. Событие, рассматриваемое в качестве страхового риска, должно обладать признаками вероятности и случайности его наступления.

Для изучения степени возможности наступления тех или иных событий, входящих в объем страховой ответственности (т. е. в пе-

речень конкретных событий, предусмотренных договором страхования, при наступлении которых производится выплата страхового возмещения) используются различные статистические и математические методы риска: средние величины, теория вероятностей, закон больших чисел, таблицы смертности, построение экономико-математических моделей по заданным параметрам и др. С помощью этих методов определяются закономерности возникновения страховых случаев и связанный с ними материальный ущерб. Необходим также факторный анализ отдельных элементов вероятности риска и группировка факторов в однородные совокупности.

12.3. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТРАХОВАНИЯ

Страхование в России в правовом отношении регулируется в основном Федеральным законом «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (№ 157-ФЗ от 31.12.97). В соответствии со статьей 2 этого Закона страхование представляет собой отношения по защите имущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет денежных фондов, формируемых из уплачиваемых ими страховых взносов (страховых премий).

Во второй части Гражданского кодекса Российской Федерации, введенной в действие с 1 марта 1996 г., правовому регулированию страхования посвящена глава 48 «Страхование». В статье 927 Гражданского кодекса указано, что страхование осуществляется на основании договоров имущественного или личного страхования, заключаемых гражданином или юридическим лицом (страхователем) со страховой организацией (страховщиком). Страхование ответственности за причинение вреда (статья 931) и страхование предпринимательского риска (статья 933) также производятся на основе договоров страхования.

Совокупность понятий и терминов, применяемых в страховании, составляет страховую терминологию. В.В. Шахов дает следующие определения понятий и терминов, выражающих наиболее общие условия страхования:

Страхователь — физическое или юридическое лицо, уплачивающее денежные (страховые) взносы и имеющее право по закону

или на основе договора получить денежную сумму при наступлении страхового случая.

Страховщик — организация (юридическое лицо), проводящая страхование, принимающая на себя обязательство возместить ущерб или выплатить страховую сумму, а также ведающая вопросами создания и расходования страхового фонда.

Застрахованный — физическое лицо, жизнь, здоровье и трудоспособность которого выступают объектом страховой защиты.

Страховая защита — экономическая категория, отражающая совокупность специфических распределительных и перераспределительных отношений, связанных с преодолением или возмещением потерь, наносимых материальному производству и жизненному уровню населения стихийными бедствиями и другими чрезвычайными событиями (страховыми рисками).

Страховой интерес — мера материальной заинтересованности физического или юридического лица в страховании.

Страховая сумма — денежная сумма, на которую застрахованы материальные ценности (в имущественном страховании), жизнь, здоровье, трудоспособность (в личном страховании).

Страховой ущерб — стоимость полностью погибшего или обесцененной части поврежденного имущества по страховой оценке.

Страховая ответственность — обязанность страховщика выплатить страховую сумму или страховое возмещение, которая устанавливается законом или договором страхования.

Страховой полис — документ установленного образца, выдаваемый страховщиком страхователю. Страховой полис удостоверяет заключенный договор страхования и содержит все его условия.

Страховой тариф (брутто-ставка) — нормированный по отношению к страховой сумме размер страховых платежей.

Срок страхования — временной интервал, в течение которого застрахованы объекты страхования. Он может колебаться от нескольких дней до значительного числа лет (15—25). Возможен также и неопределенный срок страхования, который действует до тех пор, пока одна из сторон правоотношения не откажется от их дальнейшего продолжения, заранее уведомив другую сторону о своем намерении.

Следует отметить, что страхование в развитых зарубежных странах использует примерно те же принципы и понятия, а именно:

- **должна существовать большая группа лиц с одинаковой расположенностью к конкретному риску;**
- **опасность риска должна вытекать из непреднамеренных действий и неожиданных причин;**
- **затраты на страхование должны быть относительно низкими,**
- **риск не должен потенциально носить характер глобальной катастрофы (война или ядерный взрыв);**
- **страхованию подлежат: жизнь человека, его здоровье, имущество или гражданская ответственность.**

12.4. СТРАХОВАНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Страхование ответственности за причинение вреда. **Необходимость страхования ответственности за причинение вреда при недропользовании в Российской Федерации закреплена в двух Федеральных законах:**

1. «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ.

2. «О соглашениях о разделе продукции» от 30 января 1995 г. № 225-ФЗ.

В соответствии с Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» к категории *опасных производственных объектов относятся объекты, на которых ведутся горные работы, работы по обогащению, а также работы в подземных условиях.* Этим же Законом установлено, что:

- **деятельность по проектированию, строительству, эксплуатации, расширению, реконструкции, техническому перевооружению, консервации и ликвидации опасного производственного объекта может осуществляться на основании соответствующей лицензии, выданной федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным в области промышленной безопасности или его территориальным органом в соответствии с законодательством Российской Федерации. В лицензиях на эксплуатацию опасного производствен-**

ного объекта делается запись об обязательном наличии у заявителя на момент начала эксплуатации и на протяжении всего периода эксплуатации опасного производственного объекта *договора страхования риска ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта;*

• минимальный размер страховой суммы страхования ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте составляет для опасного производственного объекта, на котором ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях — одну тысячу минимальных размеров оплаты труда, установленных законодательством Российской Федерации на день заключения договора страхования риска ответственности.

Порядок проведения страхования ответственности за причинение вреда в случае аварии на опасном производственном объекте в рамках Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» определен Методическими рекомендациями по внедрению обязательного страхования ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта, утвержденными Министерством финансов России от 31.03.98 по согласованию с Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС) и доведенными до сведения письмом Госгортехнадзора России от 23.04.98 №01-17/116.

В статье 7 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» указано, что работы по соглашению выполняются при соблюдении ряда требований, одним из которых предусматриваются обязательства инвестора по *страхованию ответственности* по возмещению ущерба в случае аварий, повлекших за собой вредное влияние на окружающую природную среду.

Таким образом, в двух законодательных актах, имеющих непосредственное отношение к правовому регулированию недропользования, определено, что пользователь недр обязан застрахо-

вать риск гражданской ответственности за возможное причинение вреда при освоении ресурсов недр.

Кроме того, в 1992 г. Минприроды Российской Федерации и Российская государственная страховая компания утвердили «Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации». На основании этого Положения страховая организация (страховщик) представляет страховую защиту гражданской (имущественной) ответственности страхователям за ущерб, причиненный третьим лицам, в результате внезапного, непреднамеренного и неожиданного загрязнения окружающей природной среды на территории Российской Федерации.

В экологическом страховании объектом страхования является риск гражданской ответственности, выражающийся в предъявлении страхователю имущественных претензий физическими или юридическими лицами в соответствии с нормами гражданского законодательства о возмещении ущерба за загрязнения земельных угодий, водной среды или воздушного бассейна на территории действия конкретного договора страхования.

Страховым событием в этом случае является внезапное, непреднамеренное нанесение ущерба окружающей природной среде в результате аварий, приведших к выбросу загрязняющих веществ в атмосферу, к загрязнению земной поверхности, сбросу сточных вод.

Условия страхования экологической ответственности предусматривают установление предельных сумм выплат страхового возмещения (лимиты ответственности) и собственного участия страхователя в оплате убытков (франшиза).

Страховое возмещение выплачивается в размерах, предусмотренных действующим гражданским законодательством и определяемых в результате рассмотрения дел в судебном или другом предусмотренном порядке, и включает в себя:

- **компенсацию ущерба, вызванного повреждением и гибелью имущества;**
- **сумму убытков, связанную с ухудшением условий жизни и окружающей среды;**
- **расходы по очистке загрязненной территории и приведению ее в состояние, соответствующее нормативам, при условии, что на них дано предварительное согласие страховщика;**

• **расходы, необходимые для спасения жизни и имущества лиц, которым в результате страхового случая причинен вред или по уменьшению ущерба, причиненного страховым случаем;**

• **связанные с предварительным расследованием, проведением судебных процессов и другие расходы по улаживанию любых исков, предъявляемых страхователю, которые могут быть предметом возмещения по договору, при условии, что на них дано предварительное согласие страховщика.**

Франшиза или собственное участие страхователя в оплате убытков устанавливается, как правило, в твердой сумме. Она может быть установлена как для всех, так и для отдельных видов ущерба.

Страхование от несчастных случаев. **Как было показано выше, недропользование относится к числу видов человеческой деятельности с высоким уровнем аварий и несчастных случаев.**

Правовые, экономические и организационные основы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний установлены Законом Российской Федерации «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ с изменениями от 17 июля 1999 г. и 2 января 2000 г.

В этом законе используется несколько иной понятийный аппарат, чем в Федеральном законе «Об организации страхового дела в Российской Федерации»:

Застрахован ный:

• **физическое лицо, подлежащее обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;**

• **физическое лицо, получившее повреждение здоровья вследствие несчастного случая на производстве или профессиональное заболевание, подтвержденное в установленном порядке и повлекшее утрату профессиональной трудоспособности.**

Страхователь — юридическое лицо любой организационно-правовой формы (в том числе иностранная организация, осуществляющая свою деятельность на территории Российской Федерации и нанимающая граждан Российской Федерации) либо физическое лицо, нанимающее лиц, подлежащих обязательному социальному

страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Страховщик — Фонд социального страхования Российской Федерации.

Страховой случай — подтвержденный в установленном порядке факт повреждения здоровья застрахованного вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, который влечет возникновение обязательства страховщика осуществлять обеспечение по страхованию.

Несчастный случай на производстве — событие, в результате которого застрахованный получил увечье или иное повреждение здоровья при исполнении им обязанностей по трудовому договору (контракту) и в иных установленных настоящим Федеральным законом случаях как на территории страхователя, так и за ее пределами либо во время следования к месту работы или возвращения с места работы на транспорте, предоставленном страхователем, и которое повлекло необходимость перевода застрахованного на другую работу, временную или стойкую утрату им профессиональной трудоспособности либо его смерть.

Профессиональное заболевание — хроническое или острое заболевание застрахованного, являющееся результатом воздействия на него вредного (вредных) производственного (производственных) фактора (факторов) и повлекшее временную или стойкую утрату им профессиональной трудоспособности.

Профессиональный риск — вероятность повреждения (утраты) здоровья или смерти застрахованного, связанная с исполнением им обязанностей по трудовому договору (контракту) и в иных установленных настоящим Федеральным законом случаях.

Класс профессионального риска — уровень производственного травматизма, профессиональной заболеваемости и расходов на обеспечение по страхованию, сложившийся в отраслях (подотраслях) экономики.

Этот Федеральный закон предусматривает переход от возмещения непосредственно работодателями вреда гражданам, получившим трудовое увечье, профессиональное заболевание или иное повреждение здоровья в связи с выполнением трудовых обязанностей, к возмещению вреда на принципах социального страхования.

Выплаты потерпевшим и возмещение вреда будут производиться единым страховщиком за счет обязательных страховых взносов и иных поступлений, не противоречащих законодательству Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 1999 г. № 975 утверждены «Правила отнесения отраслей (подотраслей) экономики к классу профессионального риска» (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 27.05.2000 № 415). Все отрасли (подотрасли) экономики дифференцируются по группам в зависимости от класса профессионального риска. Предусматривается 14 классов профессионального риска, которые разделяются по величине интегрального показателя профессионального риска (ИППР).

ИППР рассчитывается по формуле

$$\text{ИП} = (\text{ЕВВ}:\text{Е}_{\text{фог}})\text{Ю}0,$$

где Ип — интегральный показатель профессионального риска по отрасли (подотрасли) экономики, выраженный в процентах; Евв — сумма в возмещение вреда, начисленная в отрасли (подотрасли) экономики в истекшем календарном году, **Ефог** — размер фонда оплаты труда в отрасли (подотрасли) экономики, на который начислены взносы в Фонд социального страхования Российской Федерации в истекшем календарном году.

При изменении величины ИППР в отрасли (подотрасли) в установленном порядке решается вопрос об отнесении этой отрасли к другому классу профессионального риска. Класс профессионального риска страхователя определяется Фондом социального страхования Российской Федерации в соответствии с предусмотренной настоящими Правилами классификацией отраслей (подотраслей) экономики по классам профессионального риска.

Эта классификация относит, в частности, геологию и горнодобывающие отрасли к следующим классам:

Добыча и обогащение радиоактивных и бериллиевых руд ..... 2 класс
Газовая промышленность ..... 3 класс
Промышленность драгоценных металлов и алмазов ..... 4 класс
Нефтедобывающая промышленность ..... 5 класс
Геология и разведка недр ..... 6 класс
Добыча драгоценных металлов ..... 7 класс
Торфяная промышленность ..... 9 класс

Открытая добыча руд черных металлов, добыча и обогащение нерудного сырья для черной металлургии.....11 класс
Добыча угля открытым способом, обогащение угля, производство угольных брикетов.....12 класс
Подземная добыча руд черных металлов.....12 класс
Сланцевая промышленность.....13 класс
Специализированные организации, осуществляющие строительство шахт ... 13 класс
Добыча угля подземным способом.....14 класс

Хотя критерии, в соответствии с которыми той или иной отрасли горнодобывающей промышленности присвоен определенный класс профессионального риска, вызывают определенные сомнения (например, не совсем понятно, почему производство угольных брикетов относится к 12 классу профессионального риска, а добыча радиоактивных руд — ко второму), необходимо отметить, что впервые в отечественной практике предусматривается механизм экономической заинтересованности работодателей, основанный на дифференцировании страховых тарифов в зависимости от фактических затрат, связанных с возмещением вреда, состояния условий труда и уровня травматизма и профессиональной заболеваемости.

12.5. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Федеральный закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации», принятый в 1992 г. и дополненный в 1997 г. был весьма актуален на этапе становления в России рынка страховых услуг. За прошедшие годы выявилась необходимость внесения изменений в этот и другие нормативные правовые акты.

В первую очередь, это касается ужесточения требований к договору страхования ответственности за причинение вреда горнодобывающих предприятий — источников повышенной опасности. По оценкам специалистов страхованием охвачено не более 50 % предприятий, попадающих под действие Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». При этом заставить крупные горнодобывающие предприятия (компании), у которых не закончился срок действия ранее выданной лицензии на эксплуатацию опасного производственного объекта, заключить или перезаключить соответствующий страховой договор в настоящее время не представляется возможным.

Необходимо решить и вопрос создания нормативных и методических документов по оценке величины реального риска строительства и эксплуатации опасных производственных объектов и страховых сумм по договорам, соответствующим этим рискам.

Эти требования должны быть закреплены в дополнениях к Законам Российской Федерации «О недрах» и «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». В Закон РФ «О недрах» должно быть внесено дополнение, регламентирующее в условиях предоставления лицензии на право пользования недрами обязательность заключения договора на страхование ответственности за возмещение возможного ущерба.

Как было показано выше, страхование экономических (предпринимательских) рисков является важной отраслью страхового дела. С развитием рыночных отношений в экономике России значение этой отрасли будет возрастать. Совершенно очевидно, что крупные инвестиции не будут вложены, в частности, в горнодобывающую промышленность, если не произойдет существенного изменения законодательной базы, направленного на защиту интересов инвестора.

Несмотря на наличие двух Постановлений Правительства Российской Федерации: «О дополнительных мерах по стимулированию деловой активности и привлечению инвестиций в экономику Российской Федерации» от 19.12.97 № 1605 и «Об основных направлениях развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998—2000 гг.» от 1.10.98, правовая основа страхового дела в России практически не развивается. Это тем более недопустимо, поскольку в Федеральном законе «Об организации страхового дела в Российской Федерации» имущественные интересы, связанные с экономической (предпринимательской) деятельностью в перечне объектов страхования не значатся, а в главе 48 «Страхование» Гражданского кодекса РФ вопросы страхования также урегулированы недостаточно. Поэтому необходимо срочно подготовить и в установленном порядке принять дополнения и изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации с целью улучшения правового регулирования страхования.

Список литературы

1. Астахов А.С. Критерии эффективности инвестиционных проектов и фактор риска *II* Горный информационно-аналитический бюллетень. — 1995. — № 4.

2. Бедеров А., Кузьмин Ю. Современная аномальная геодинамика — новый фактор экологического и страхового риска // Страховое дело. —1997. — № 3.

3. Гитман Л.Дж., ДжонкМД. Основы инвестирования. —М.: Изд-во «Дело», 1997.

4. *Легасов В.А.* Проблемы безопасности развития техносферы // Коммунист. — 1987,— №5.

5. Пастухов Б.И., Климов Р.Н. Состояние и перспективы развития законодательной базы страхования в России // Финансы. — 2000. — № 4.

6. Певзнер М.Е. Горный бизнес в России // Горный информационно-аналитический бюллетень. — 1995. —№ 4.

7. Певзнер М.Е., Киселевский Е.В. Страхование риска инвестиций в горном деле // Там же. — 1998. — № 5.

8. Порфирьев Б. Организация управления в чрезвычайных ситуациях: Наука и техника управления. —М.: Мир, 1989.

9. Чубенко И. Охрана и безопасность труда // Ресурсы, информация, снабжение. — 1999.—№5.

10. Шахов В.В. Страхование: Учебник для вузов. — М.: Страховой полис, ЮНИТИ, 1997.

Глава 13

НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

13.1. **ОБЩИЕ ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

13.1 **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ НА КОНТИНЕНТАЛЬНОМ ШЕЛЬФЕ**

13.3. **ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

13.4. **ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСВОЕНИЯ МИНЕРАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ ГЛУБОКОВОДНОГО МОРСКОГО ДНА**

13.5. **ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ПОЛЬЗОВАНИЯ РАЗДЕЛЯЕМЫМИ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ**

13.6. **ВЫБОР ИСТОЧНИКА ПРАВА ПРИ СУДЕБНОМ РАССМОТРЕНИИ СПОРОВ С УЧАСТИЕМ ИНОСТРАННЫХ ЛИЦ**

Pacta non obligant nisi gentes inter quas inita.

Договоры не обязывают никого кроме лиц в них участвующих.

Латинская сентенция

13.1. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В статье 52 Закона РФ «О недрах» установлена приоритетность норм, содержащихся в международных договорах, над нормами, предусмотренными данным Законом. В Постановлении Правительства РФ от 25 апреля 1995 г. № 410 «О порядке осуществления деятельности российских физических и юридических лиц по освоению минеральных ресурсов морского дна за пределами континентального шельфа» указано, что деятельность российских физических и юридических лиц, независимо от форм собственности, в том числе с участием иностранных физических и юридических лиц, по поиску, разведке и разработке минеральных ресурсов морского дна за пределами континентального шельфа осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами и законодательством Российской Федерации. В основе международно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, к которым, естественно, относятся и минеральные, лежат три категории принципов:

- **общепризнанные принципы современного международного права;**
- **принципы международного права, имеющие природоохранительное значение;**
- **специальные принципы международного права окружающей среды.**

Поскольку международное право окружающей среды находится в настоящее время в стадии формирования, а специальные

принципы этой отрасли международного права еще не зафиксированы в установленном порядке, рекомендуется в практической деятельности руководствоваться следующими правовыми идеями:

охрана окружающей среды и рациональное ресурсопользование являются задачей глобального масштаба, а также необходимым условием здоровья, благосостояния и экономического процветания нынешнего и будущего поколений людей;

государства и иные субъекты международного права обязаны при любых видах деятельности принимать (индивидуально или коллективно) все возможные меры по сохранению качества окружающей среды;

государства и иные субъекты международного права обязаны при любых видах деятельности проводить оценку возможных воздействий на окружающую среду;

государства обязаны повышать эффективность национальной и международной деятельности в области охраны окружающей среды на основе комплексного научного подхода, сближения и гармонизации политики и законодательства, содействия прогрессивному развитию и кодификации международного права окружающей среды.

На современном этапе развития международного права выделяют четыре основные предметные области международно-правовой охраны окружающей среды: ограничение вредных воздействий на окружающую среду; установление экологически целесообразного режима использования природных ресурсов; международная охрана природных памятников и резерватов; регулирование научно-технологического сотрудничества государств по поводу охраны окружающей среды.

В связи с тем, что формирование источников международного права окружающей среды отстает от потребностей мирового сообщества, в международно-правовом регулировании природоохранных отношений все большее значение приобретают акты так называемого «мягкого права». К актам «мягкого права» относят рекомендации, решения, резолюции и другие документы подобного рода, принятые международными организациями или международными форумами. Очень часто правовые идеи, изложенные в актах «мягкого права» трансформируются в нормы международного права. Так, например,

один из принципов декларации Стокгольмской конференции ООН по проблемам охраны окружающей среды (1972 г.) о предотвращении загрязнения моря техногенными и другими отходами был позднее закреплен соответствующей международной конвенцией. Новой формой актов «мягкого права» стали руководящие принципы поведения государств в отношении тех или иных природных объектов или видов воздействия на окружающую среду. Например, экспертами, работающими в рамках межправительственной программы ЮНЕП (Программа ООН по окружающей среде), разработаны принципы добычи полезных ископаемых на шельфовой зоне.

В теории права мировые природные ресурсы традиционно подразделялись на внутригосударственные и международные. В настоящее время в отдельную категорию выделены так называемые разделяемые природные ресурсы, т. е. расположенные на территории двух или нескольких государств.

Очень важным принципом международных правовых отношений является зафиксированное в декларации Стокгольмской конференции «суверенное право государства разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей природоохранной политике и его ответственность за то, чтобы его деятельность не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции».

Международно-правовые нормы рационального недропользования также должны исходить из требований разумной эксплуатации ресурсов недр и предотвращения неблагоприятного воздействия этой эксплуатации и ее последствий на другие виды природных ресурсов. Одновременно следует учитывать правовой статус конкретного ресурса недр.

13.2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ НА КОНТИНЕНТАЛЬНОМ ШЕЛЬФЕ

30 ноября 1995 г. Президентом РФ был подписан Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации», который определяет статус континентального шельфа РФ, суверенные права и юрисдикцию РФ на ее континентальном шельфе и их осуществление в соответствии с Конституцией РФ, общепризнан-

ными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

Необходимость обеспечения правового регулирования пользования ресурсами континентального шельфа обусловлена геостратегическими интересами России. По выявленным и прогнозируемым запасам многих видов полезных ископаемых континентальный шельф является уникальным резервом России. Извлекаемые ресурсы углеводородов в пересчете на шельф составляют свыше 100 млрд т. Новые центры нефтегазодобычи могут быть созданы на базе трех крупных районов концентрированного нефтегазонакопления — Центрально-Баренцевского, Южно-Карского газоконденсатных и Печорского нефтегазоконденсатного. Еще один крупнейший нефтегазовый район выявлен на шельфе Северо-Восточного Сахалина, потенциал которого оценивается в 1,6 млрд $м^3$ газа. Продолжается изучение других участков континентального шельфа России.

В соответствии со статьей 1 этого Закона «континентальный шельф РФ включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящихся за пределами территориального моря РФ на всем продолжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка». Подводной окраиной материка является продолжение континентального массива РФ, включающего в себя поверхность и недра континентального шельфа, склона и подъема.

Внутренней границей континентального шельфа **является внешняя граница территориального моря.**

Территориальное море **— часть территории прибрежного государства. Каждое прибрежное государство имеет право устанавливать ширину своего территориального моря до предела, не превышающего 12 морских миль (морская миля равна 1852 м), отмеряемых от соответствующих исходных линий. Внешняя граница территориального моря является государственной границей прибрежного государства. Для определения границ территориального моря пользуются либо «нормальными исходными линиями», т. е. линиями наибольшего отлива вдоль берега, либо методом прямых исходных линий, которые соединяют соответствующие точки в тех местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста, или**

там, где вдоль берега и в непосредственной близости к нему имеется цепь островов. Территориальное море от островов, расположенных на атоллах или окаймленных рифами, отсчитывается от линии рифов, образуемой при наибольшем отливе.

Внешняя граница континентального шельфа **находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, при условии, что внешняя граница подводной окраины материка не простирается на расстояние более чем 200 морских миль. Если подводная окраина материка простирается на расстояние более 200 морских миль от указанных исходных линий, внешняя граница континентального шельфа совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в соответствии с нормами международного права.**

Необходимо отметить, что это определение континентального шельфа РФ и его границ почти текстуально совпадает с соответствующей формулировкой, приведенной в п. 1 статьи 76 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которая базируется на сочетании геоморфологического и дистанционного признаков. Геоморфологический признак нашел отражение в определении континентального шельфа как естественного продолжения сухопутной территории государства. Дистанционный признак реализуется в использовании конкретной величины в 200 морских миль для определения внешней границы континентального шельфа.

Правовой режим территориального моря. **Согласно статье 2 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. прибрежное государство осуществляет над территориальным морем суверенитет и устанавливает правовой режим территориального моря с соблюдением положений Конвенции и других норм международного права. Этот правовой режим представляет собой устанавливаемый прибрежным государством порядок деятельности в территориальном море, в котором реализуются как права и обязанности прибрежного государства, так и всех других государств, чьи суда осуществляют тот или иной дозволенный вид деятельности в территориальном море, включая право мирного прохода. С этой целью прибрежное государство принимает законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы пограничного, таможенного, радионавигационного контроля, разработки недр,**

ведения промыслов, научных исследований, охраны морской среды и иных видов деятельности.

Правовой режим территориального моря должен, с одной стороны, обеспечить интересы безопасности и экономики прибрежного государства, а с другой — его общение с другими государствами и мореплавание в целом. Именно этим и объясняется своеобразие правового режима этой части государственной территории, где законы и правила, устанавливаемые прибрежным государством, должны учитывать требования Конвенции ООН по морскому праву и другие применимые нормы международного права.

Правовое регулирование недропользования на континентальном шельфе РФ отличается от регулирования недропользования на государственной территории РФ. Если недра в границах территории РФ и содержащиеся в них ресурсы являются государственной собственностью, то применительно к континентальному шельфу РФ осуществляет суверенные права в целях его разведки и разработки минеральных ресурсов. Это означает, что даже если РФ и не производит сама разведку или разработку минеральных ресурсов континентального шельфа, никто не может это делать без согласия РФ.

Кроме того, РФ осуществляет исключительное право:

разрешать и регулировать буровые работы на континентальном шельфе для любых целей;

сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений.

При осуществлении суверенных прав и юрисдикции на континентальном шельфе РФ исходит из своих экономических, торговых, научных и иных интересов. В компетенцию федеральных органов государственной власти на континентальном шельфе, в частности, входят:

разработка и осуществление законодательства РФ о континентальном шельфе и деятельности на нем;

координация деятельности федеральных органов государственной власти в отношении континентального шельфа и деятельности на нем, защиты законных прав и интересов РФ на континентальном шельфе и охраны его минеральных ресурсов;

определение стратегии изучения, поиска, разведки, разработки и охраны минеральных ресурсов;

установление порядка использования минеральных ресурсов (включая порядок лицензирования) и разработка соответствующих стандартов;

установление порядка проведения конкурсов (аукционов) на получение права пользования участками континентального шельфа и определение победителя конкурса (аукциона);

контроль за рациональным использованием минеральных ресурсов, их защита и охрана;

государственный горный надзор;

регистрация работ по изучению, разведке и разработке минеральных ресурсов; составление Федерального баланса запасов минеральных ресурсов; федеральный учет участков континентального шельфа, используемых для изучения, разведки и разработки минеральных ресурсов;

заключение соглашений о разделе продукции;

введение ограничений и особых условий пользования морским дном и его недрами на отдельных участках континентального шельфа в связи с перспективами освоения минеральных ресурсов;

регулирование и проведение ресурсных исследований;

объявление отдельных районов континентального шельфа закрытыми для проведения иностранными государствами, физическими и юридическими лицами РФ и иностранных государств и компетентными международными организациями морских научных исследований в связи с ведением (или планированием ведения) в указанных районах работ по разведке и разработке минеральных ресурсов с сообщением координат закрытых районов в «Извещениях мореплавателям»;

разработка мер по предотвращению гибели живых ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

установление системы платежей, определение размеров, условий и порядка взимания платы за пользование участками континентального шельфа в целях поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов;

регулирование создания, эксплуатации и использования искусственных островов, установок и сооружений в целях изучения, поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов и иных целях;

регулирование буровых работ на континентальном шельфе для любых целей;

проведение Государственной экологической экспертизы, государственного экологического контроля и государственного мониторинга состояния континентального шельфа;

ведение Российского государственного фонда данных о состоянии континентального шельфа и его минеральных ресурсов;

установление правового режима в зонах чрезвычайных экологических ситуаций и экологического бедствия;

установление экологических нормативов содержания загрязняющих веществ в отходах и других материалах, предназначенных к захоронению на континентальном шельфе, перечня вредных веществ, отходов и других материалов, запрещенных к захоронению на континентальном шельфе, регулирование и контроль захоронения отходов и других материалов;

обеспечение выполнения мероприятий, направленных на охрану континентального шельфа, его минеральных ресурсов, пресечение нарушений Федерального закона «О континентальном шельфе» и международных договоров РФ, и привлечение к ответственности лиц, виновных в совершении противоправных действий;

разрешение споров в отношении континентального шельфа и деятельности на нем;

заключение и реализация международных договоров РФ в отношении континентального шельфа и деятельности на нем.

В Федеральном законе «О континентальном шельфе» предусмотрено предоставление участков континентального шельфа в пользование физическим и юридическим лицам РФ и иностранных государств. При этом преимущественные права (при прочих условиях) предоставляются пользователям, максимально использующим возможности промышленности РФ. Участки континентального шельфа предоставляются в пользование для регионального геологического изучения в целях оценки перспектив рудоносности и нефтегазоносное™, поиска минеральных ресурсов, разведки и разработки минеральных ресурсов, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разведкой и разработкой минеральных ресурсов, сбора геологических коллекционных материалов. Пользование участками континентального шельфа осуществляется на основе лицензий. Лицензии выдаются специально уполномоченным на то федеральным органом по геологии и ис-

пользованию недр *по согласованию* со специально уполномоченными на то федеральными органами по обороне, по рыболовству, по охране окружающей среды и природных ресурсов, по оборонным отраслям промышленности *с уведомлением* специально уполномоченных на то федеральных органов по пограничной службе, по науке и технической политике, по таможенному делу, по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Участки континентального шельфа, предоставляемые в пользование, имеют вид геометризованных блоков, параметры которых (площади морского дна, координаты ее границ и глубина недр) указываются в лицензии. В лицензию должны дополнительно включаться сведения:

об экологическом обеспечении пользования участками, включая организацию экологического мониторинга и взаимосогласованные методики возмещения ущерба, наносимого живым ресурсам;

о мерах по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций;

о страховании, консервации и ликвидации (уборке) установок и сооружений по завершении работ.

В лицензии также указываются согласованные с пользователем участка объемы инвестиций на развитие социально-производственной структуры прибрежных территорий субъектов РФ, непосредственно связанных с разведкой и разработкой минеральных ресурсов, и перечень заказов на предприятия РФ (по согласованию с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ).

В *обязанности пользователей* участков входит:

осуществление технологических, гидротехнических, санитарных и иных мер по защите морской среды, минеральных и живых ресурсов и соблюдение соответствующих норм и стандартов, законов и правил РФ;

поддержание регулярной связи с береговыми службами РФ, передача (при наличии соответствующего оборудования) оперативных данных метеорологических и гидрологических наблюдений.

Пользователи:

не имеют права передавать свои права на пользование участками континентального шельфа третьим лицам;

обязаны предоставлять по запросу органов охраны необходимую документацию.

Контроль **за соблюдением условий пользования участками осуществляется специально уполномоченным на то федеральным органом по геологии и использованию недр совместно со специально уполномоченным на то федеральным органом по государственному горному надзору и органами охраны в пределах их компетенции.**

Федеральным законом «О континентальном шельфе РФ» установлено, что *пользование* минеральными ресурсами континентального шельфа и захоронение на нем отходов *является платным.* Эта система платежей включает:

сборы за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензий;

плату за геологическую информацию о минеральных ресурсах;

платежи за пользование минеральными ресурсами;

отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы;

акцизы;

сбор за выдачу лицензий на захоронение отходов.

Вопрос о финансовых обязательствах РФ в связи с разработкой минеральных ресурсов за пределами 200 морских миль регулируется Правительством РФ в соответствии с международными договорами РФ.

Должностные лица **федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, виновные в нарушении Федерального закона «О континентальном шельфе РФ», привлекаются *к административной ответственности* в соответствии с законодательством РФ в зависимости от характера правонарушения, тяжести его последствий и размера нанесенного ущерба *Физические и юридические лица,* виновные в нарушении Федерального закона «О континентальном шельфе РФ» или международных договоров, привлекаются к *административной или уголовной ответственности* в зависимости от характера правонарушения, тяжести его последствий и размера нанесенного ущерба.**

13.3. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

17 декабря 1998 г. Президентом РФ был подписан Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (191-ФЗ), который определяет статус исключительной

экономической зоны Российской Федерации, суверенные права и юрисдикцию Российской Федерации в ее исключительной экономической зоне и их осуществление в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

В соответствии со статьей 1 этого Закона «Исключительная экономическая зона Российской Федерации — морской район, находящийся за пределами территориального моря Российской Федерации и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным настоящим Федеральным законом, международными договорами Российской Федерации и нормами международного права».

Внутренней границей исключительной экономической зоны является внешняя граница территориального моря.

Внешняя граница исключительной экономической зоны находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

Таким образом, можно констатировать, что размеры исключительной экономической зоны Российской Федерации в основном совпадают с размерами ее континентального шельфа, а два этих Закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и «О континентальном шельфе Российской Федерации» взаимно дополняют друг друга.

В соответствии со статьей 4 Закона в его целях применяются, в частности, следующие основные понятия:

- **природные ресурсы исключительной экономической зоны — живые и неживые ресурсы, находящиеся в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах;**
- **живые ресурсы исключительной экономической зоны — все виды рыб, морских млекопитающих, моллюсков, ракообразных, а также другие водные биологические ресурсы, за исключением живых организмов «сидячих видов» морского дна и его недр, использование которых регулируется Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации»;**
- **неживые ресурсы исключительной экономической зоны — минеральные ресурсы вод, покрывающих морское дно, включая содержащиеся в морской воде химические элементы**

и их соединения, энергия приливов, течений и ветра, другие возможные виды неживых ресурсов;

• морские научные исследования в исключительной экономической зоне — фундаментальные или прикладные исследования и проводимые для этих целей экспериментальные работы, направленные на получение знаний по всем аспектам природных процессов, происходящих на морском дне и в его недрах, в водной толще и атмосфере;

• морские ресурсные исследования в исключительной экономической зоне — прикладные научно-исследовательские работы, направленные на изучение, разведку и промысел, а также на изучение, разведку и разработку неживых ресурсов;

• вредное вещество — вещество, которое при попадании в морскую среду способно создать опасность для здоровья людей, нанести ущерб живым ресурсам, морской флоре и фауне, ухудшить условия отдыха или помешать другим видам использования моря, а также вещество, подлежащее контролю в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

• сброс вредных веществ или стоков, содержащих такие вещества — любой сброс с судов или иных плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, какими бы причинами он ни вызывался, включая любые утечку, удаление, разлив, протечку, откачку, выделение или опорожнение; сброс вредных веществ не включает выброс вредных веществ, происходящий непосредственно вследствие разведки, разработки и связанных с ними процессов обработки в море минеральных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации, а также сброс вредных веществ для проведения правомерных научных исследований в целях борьбы с загрязнением или контроля над ним;

• загрязнение морской среды — привнесение человеком прямо или косвенно веществ или энергии в морскую среду, которое приводит или может привести к таким пагубным последствиям, как нанесение вреда живым ресурсам и жизни в море, создание опасности для здоровья человека, создание помех деятельности на море, в том числе для рыболовства и других

правомерных актов использования моря, снижение качества используемой морской воды и ухудшение условий отдыха;

• захоронение — любое преднамеренное удаление отходов или других материалов с судов, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений, а также лк> бое преднамеренное уничтожение судов, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений; захоронением не считается удаление отходов или других материалов, присущих или являющихся результатом нормальной эксплуатации вышеперечисленных сооружений и объектов.

Российская Федерация в исключительной экономической зоне осуществляет:

• суверенные права в целях разведки, разработки, промысла и сохранения живых и неживых ресурсов и управления такими ресурсами, а также в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке исключительной экономической зоны;

• суверенные права в целях разведки морского дна и его недр и разработки минеральных и других неживых ресурсов, а также промысла живых организмов, относящихся к «сидячим» видам морского дна и его недр. Геологическое изучение, поиск, разведка и разработка минеральных и других неживых ресурсов морского дна и его недр, а также промысел живых организмов, относящихся к «сидячим видам», производятся в соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах», Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации», другими федеральными законами, применимыми к исключительной экономической зоне и деятельности в ней;

• исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на морском дне и в его недрах для любых целей. Буровые работы для любых целей осуществляются в соответствии с Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации»;

• исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений. Российская Феде-

рация осуществляет юрисдикцию над такими искусственными островами, установками и сооружениями, в том числе юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, а также законов и правил, касающихся безопасности. Создание, эксплуатация и использование искусственных островов, установок и сооружений в исключительной экономической зоне осуществляются в соответствии с Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации»;

- **юрисдикцию в отношении:**
  морских научных исследований;
  защиты и сохранения морской среды от загрязнения из всех источников;
  прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов Российской Федерации;
- **другие права и обязанности, предусмотренные международными договорами Российской Федерации.**

Закон регулирует (статья 6) права и обязанности других государств в исключительной экономической зоне, которые включают свободу судоходства и полетов, прокладку подводных кабелей и трубопроводов, а также другие правомерные с точки зрения международного права виды использования моря.

В компетенцию федеральных органов государственной власти в исключительной экономической зоне, в частности, входят:

- **разработка и совершенствование законодательства Российской Федерации об исключительной экономической зоне и деятельности в ней;**
- **координация деятельности органов государственной власти в отношении исключительной экономической зоны и деятельности в ней, защиты прав и законных интересов Российской Федерации в исключительной экономической зоне и охраны морской среды, живых и неживых ресурсов;**
- **определение стратегии изучения и промысла живых ресурсов, поиска, разведки и разработки неживых ресурсов, защиты и сохранения морской среды, живых и неживых ресурсов;**
- **установление с учетом предложений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территории ко-**

торых прилегают к морскому побережью, порядка использования неживых ресурсов, включая порядок лицензирования, и разработка соответствующих стандартов (норм и правил);

- **регистрация работ по изучению, разведке и разработке неживых ресурсов, составление Федерального баланса запасов неживых ресурсов;**
- **контроль за рациональным использованием и сохранением живых и неживых ресурсов и их охрана;**
- **регулирование проведения ресурсных и морских научных исследований;**
- **установление системы платежей, определение размеров, условий и порядка взимания платы за использование живых и неживых ресурсов;**
- **проведение Государственной экологической экспертизы, государственного экологического контроля и государственного мониторинга состояния исключительной экономической зоны с привлечением органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территории которых прилегают к морскому побережью;**
- **ведение Российского Государственного фонда данных о состоянии исключительной экономической зоны и состоянии ее живых и неживых ресурсов;**
- **установление правового режима в зонах чрезвычайных экологических ситуаций и экологического бедствия; обеспечение немедленных действий по ликвидации последствий аварий, приводящих к загрязнению нефтью или веществами, иными, чем нефть;**
- **установление экологических нормативов содержания загрязняющих веществ в сбросах вредных веществ, а также в отходах и других материалах, предназначенных к захоронению в исключительной экономической зоне, перечня вредных веществ, отходов и других материалов, сброс и захоронение которых в исключительной экономической зоне запрещены, регулирование сброса вредных веществ и захоронения отходов и других материалов, а также контроль за указанным сбросом и захоронением;**
- **обеспечение совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации выполнения мероприятий**

ятий, направленных на охрану исключительной экономической зоны;

- **разрешение споров в отношении исключительной экономической зоны и деятельности в ней;**
- **заключение и реализация международных договоров Российской Федерации в отношении исключительной экономической зоны и деятельности в ней.**

Третья глава Закона посвящена правовому обеспечению разведки и разработки неживых ресурсов, в том числе использованию приливов, течения и ветра для производства энергии. Определено, что разведка и разработка неживых ресурсов может проводиться гражданами Российской Федерации и иностранных государств, российскими и иностранными юридическими лицами, иностранными государствами и компетентными международными организациями только на основании соответствующей лицензии, выдаваемой специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по вопросам геологии и использования недр.

Работы по производству энергии путем использования приливов, течений и ветра могут проводиться физическими и юридическими лицами Российской Федерации и иностранных государств также только на основании соответствующей лицензии, выданной тем же федеральным органом исполнительной власти по согласованию с другими федеральными органами исполнительной власти.

Глава 4 Закона регулирует порядок проведения ресурсных и морских научных исследований, которые могут проводиться:

- **федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, гражданами Российской Федерации и российскими юридическими лицами (российскими заявителями);**
- **иностранными государствами, иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, уполномоченными иностранными государствами и компетентными международными организациями (иностранными заявителями).**

С этой целью российские и иностранные заявители должны в установленные сроки подать соответствующий запрос в специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по рыболовству или в специально уполномоченный федеральный ор-

ган исполнительной власти по науке и технологиям, которые и выдают необходимое разрешение. На российских и иностранных заявителей, получивших разрешение на проведение ресурсных или морских научных исследований, Законом накладываются определенные обязанности. Они обязаны предоставлять в федеральный орган, выдавший лицензию, предварительные, а после завершения исследований — окончательные отчеты о полученных результатах. В процессе проведения исследований заявители обязаны регулярно поддерживать связь с береговыми службами Российской Федерации.

В соответствии со статьями 27, 28 и 29 Закона государство осуществляет экологическую экспертизу хозяйственной и иной деятельности в исключительной экономической зоне, проводит в этой зоне экологический контроль и мониторинг ее состояния.

Статья 34 Закона определяет особенности экономических отношений при пользовании живыми и неживыми ресурсами исключительной экономической зоны. Основными принципами этих отношений являются платность пользования, финансовое обеспечение изучения, воспроизводства и защиты морской среды, живых и неживых ресурсов и ответственность за нарушение условий хозяйственной деятельности.

Система платежей за пользование живыми ресурсами включает в себя:

- **сбор за выдачу лицензий (разрешений) на пользование живыми ресурсами;**
- **плату за пользование живыми ресурсами;**
- **штрафы за сверхлимитное и нерациональное пользование живыми ресурсами.**

Система платежей за пользование неживыми ресурсами включает в себя:

- **плату за информацию о неживых ресурсах;**
- **сбор за выдачу лицензий на пользование неживыми ресурсами;**
- **платежи за пользование неживыми ресурсами.**

Законом определены меры по обеспечению выполнения установленных в нем правовых норм. Охрану исключительной экономической зоны, ее живых и неживых ресурсов в целях их сохранения, защиты и рационального использования, защиты морской среды, экономических и иных законных интересов Российской Фе-

дерации осуществляют в пределах своей компетенции специально уполномоченные:

Федеральный орган исполнительной власти по пограничной службе;

Федеральный орган исполнительной власти по охране окружающей среды;

Федеральный орган исполнительной власти по таможенному делу.

Споры между гражданами, юридическими лицами, гражданами и юридическими лицами по поводу реализации их прав и обязанностей в исключительной экономической зоне разрешаются в судебном порядке судами Российской Федерации. Споры между Российской Федерацией и иностранными государствами по поводу реализации их прав и обязанностей в исключительной экономической зоне разрешаются мирными средствами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и нормами международного права.

13.4. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОСВОЕНИЯ МИНЕРАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ ГЛУБОКОВОДНОГО МОРСКОГО ДНА

В первой половине 60-х годов накопленные в результате исследований глубоководного морского дна знания позволили перевести в практическую плоскость еще недавно казавшуюся нереальной проблему освоения содержащихся там минеральных ресурсов и, в частности, месторождений железомарганцевых конкреций. Эти конкреции представляют собой рассыпанные по поверхности дна естественные образования, содержащие более 30 минералов (в том числе никель, марганец, кобальт и медь) в промышленных концентрациях. Месторождения железомарганцевых конкреций расположены в основном на плато Кларион на глубине 4,5 км и более, а также в других регионах.

Правовое регулирование освоения минеральных ресурсов глубоководного морского дна и его недр на участках, расположенных за пределами национальной юрисдикции, имеет свои особенности и базируется на Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г.

Согласно этой Конвенции минеральные ресурсы такого участка, называемого *Районом,* являются общим наследием человечест-

ва, и ни одно государство не может претендовать на суверенитет или суверенные права или осуществлять их в отношении какой бы то ни было части *Района* или его ресурсов, и ни одно государство, физическое или юридическое лицо не может присваивать какую бы то ни было их часть (статьи 136 и 137).

Все права на ресурсы *Района* принадлежат всему человечеству, от имени которого действует Международный орган по морскому дну *(Орган),* осуществляющий международное управление деятельностью по освоению минеральных ресурсов *Района.* Государство, согласившееся на обязательность для него данной Конвенции и для которого данная Конвенция находится в силе, считается государством-участником.

***Орган* принимает меры для получения технологии и научных знаний, связанных с деятельностью в *Районе,* и содействия передаче развивающимся государствам такой технологии и научных знаний и поощрения ее с тем, чтобы все государства-участники получали от этого выгоду (статья 144).**

***Орган* принимает и единообразно применяет нормы, правила и процедуры по следующим вопросам, касающихся поиска, разведки и разработки (обобщенное название — операции) ресурсов *Района* -.**

размеры участка *Района;*
продолжительность операций;
требования к производству работ;
категория ресурсов;
отказ от производства операций;
доклады о ходе работ и предоставление данных;
инспектирование операций и наблюдение за ними;
защита морской среды;
передача прав и обязательств;
передача технологии развивающимся государствам;
техника безопасности;
определение промышленного производства;
финансовые вопросы.

В соответствии с Конвенцией (статья 158) *Орган* учреждает *Предприятие,* которое непосредственно осуществляет деятельность в *Районе,* а также транспортировку, переработку и сбыт полезных ископаемых, добытых в *Районе.*

Поиск, разведка и разработка минеральных ресурсов *Района* могут проводиться непосредственно государством-участником, государственным предприятием либо, если государство-участник поручилось за них, физическими или юридическими лицами, имеющими гражданство государства-участника или находящимися под эффективным контролем такого государства или его граждан.

Для получения права на поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов *Района Предприятие*, государство-участник и другие субъекты представляют в *Орган* соответствующие заявки.

Поиск проводится лишь после получения *Органом* удовлетворительного письменного обязательства о том, что предполагаемый изыскатель будет соблюдать данную Конвенцию и соответствующие нормы, правила и процедуры, установленные *Органом* и согласен на проведение *Органом* проверки их соблюдения. Поиск не предоставляет изыскателю каких-либо прав в отношении ресурсов.

Разведка и разработка минеральных ресурсов *Района* осуществляется только на тех участках, которые указаны в планах работы, утвержденных *Органом* (приложение 3, статья 3 Конвенции). Этот план предоставляет производителю работ в соответствии с нормами, правилами и процедурами *Органа* исключительное право на разведку или разработку (или на обе стадии одновременно) конкретно указанных категорий ресурсов на определенном участке *Района.*

Каждый план работы, представленный заявителем, после его утверждения *Органом,* принимает форму контракта, который заключается между *Органом* и заявителем (заявителями).

Финансовые условия контракта включают:

уплату заявителем (контрактором) сбора в размере 500 тыс. долл. США на покрытие административных расходов, связанных с рассмотрением заявок на утверждение плана работы;

уплату контрактором годового фиксированного сбора в размере 1 млн долл. США со дня вступления контракта в силу;

ежегодную уплату контрактором сбора за производство или общей суммы сбора за производство и доли чистых поступлений, т. е. произведения чистых поступлений от разработки на соотношение между расходами по освоению в горно-рудном секторе и всеми расходами контрактора по освоению.

В случае спора между *Органом* и контрактором по финансовым условиям он выносится на коммерческое арбитражное разбирательство.

Президент РФ своим Указом от 17.1.97 № 11 одобрил концепцию Федеральной целевой программы «Мировой океан». Реализация этой Программы должна способствовать промышленному освоению минеральных ресурсов океана, решению задачи обеспечения экономики РФ дефицитными видами сырья, прежде всего, марганцем и кобальтом, и сохранению невосполнимых ресурсов для будущих поколений.

Многие аспекты правового регулирования освоения минеральных ресурсов глубоководного морского дна, по мнению экспертов, нуждаются в дальнейшей разработке, согласовании и адекватном юридическом закреплении.

13.5. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ПОЛЬЗОВАНИЯ РАЗДЕЛЯЕМЫМИ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

На практике очень часто встречается специфическая категория природных (в том числе, и минеральных) ресурсов, географическое положение которых такое, что отдельные их части находятся на территории двух или более государств. Например, р. Дунай, которая протекает по территории Украины, Молдавии, Румынии, Болгарии, Венгрии и других стран, или месторождение самородной серы Башня, которое расположено в Польше и на Украине. Такие ресурсы относятся к *категории разделяемых природных ресурсов* (РПР), и их использование связано с решением проблем международного характера.

Под разделяемыми природными ресурсами принято понимать используемый человеком элемент природной среды, являющийся *биогеофизическим единством и расположенный одновременно на территории двух или нескольких государств.* Охрана и эксплуатация РПР должна согласовываться с общепринятыми принципами и нормами международного права. Правовые проблемы использования РПР рассматривались на 27, 28 и 29 сессиях Генеральной Ассамблеи ООН. В резолюциях принятых на этих сессиях, указано, что деятельность государств в пределах их юрисдикции или контроля не должна наносить ущерб окружающей среде других государств или районов за пределами национальной юрисдикции. Тем самым предполагается *сочетание* неотъемлемого суверенитета,

осуществляемого государством по отношению к своим природным богатствам с необходимостью и обязанностью государств сотрудничать в целях эффективной охраны и гармоничного использования разделяемого ими природного ресурса. Таким образом, правовой режим пользования разделяемыми природными ресурсами предполагает:

сотрудничество заинтересованных государств, включая обмен информацией, предварительные консультации, заключение соответствующих соглашений;

международную правовую ответственность за нанесение ущерба соседнему государству при пользовании РПР.

13.6. ВЫБОР ИСТОЧНИКА ПРАВА ПРИ СУДЕБНОМ РАССМОТРЕНИИ СПОРОВ С УЧАСТИЕМ ИНОСТРАННЫХ ЛИД

В процессе развития в России рыночной экономики все чаще стороной (сторонами) отношений недропользования становятся (наряду с российскими) иностранные юридические лица, а в ряде случаев и иностранные государства. Зачастую между субъектами недропользования возникают конфликты, требующие судебного разрешения. На решение этой задачи нацелены многие новые российские законы, в том числе Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации».

Наиболее сложным вопросом при судебном рассмотрении спора между сторонами является вопрос о *выборе источника права,* которым должен руководствоваться суд.

Для разрешения возникшей правовой ситуации суду необходимо установить:

1. Наличие или отсутствие международных договоров или конвенций, поскольку они в соответствии с Конституцией РФ и Гражданским кодексом РФ подлежат применению в первую очередь. В статье 15 (пункт 4) Конституции РФ указано, что «общепринятые принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены

иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Аналогичная норма приведена в статье 7 «Гражданское законодательство и нормы международного права» Гражданского кодекса РФ. При этом, если спорный вопрос может быть урегулирован как многосторонней конвенцией, так и региональным актом или двусторонним договором, то применению подлежит региональный акт или двусторонний договор.

2. Наличие или отсутствие международного обычая, который может быть использован в данной ситуации. Он подлежит применению как в силу соглашения сторон, так и при его отсутствии, поскольку прямые отсылки к международному обычаю содержатся в актах, регулирующих порядок разрешения внешнеторговых споров, а также в некоторых международных актах с участием Российской Федерации.

Если международный договор или международный обычай, регулирующие спорные отношения, отсутствуют, применению подлежит соответствующее внутреннее законодательство: российское или иностранное.

Прямое указание на возможность или необходимость применить положения законодательства иностранных государств содержится в Основах гражданского законодательства 1991 г., в разделе **7 «Правоспособность иностранных граждан и юридических лиц. Применение гражданских законов иностранных государств и международных договоров». Здесь, в частности, указано, что «...гражданская правоспособность иностранных юридических лиц определяется по праву страны, где учреждено юридическое лицо».**

В заключение необходимо указать, что в мире действует свыше 300 международных договоров, регулирующих различные аспекты проблемы охраны и рационального использования природных ресурсов, в том числе и полезных ископаемых. В перспективе мировым сообществом должна быть разработана единая система норм международного горного права.

Список литературы

1. Барсегов Ю.Г. Мировой океан: право, политика, дипломатия. — М.: Международные отношения, 1983.

2. Голубчиков С. Нужна ли Арктика России? // Независимая газета. — 2000. — 18 окт.

3. Курс международного права. Т.5/ Под ред. В.С. Верещетина. — М., 1992.

4. Мировой океан и международное право: Правовой режим морских прибрежных государств. —М.: Наука, 1987.

5. Нешатаева Т.Н. О некоторых проблемах, возникающих при рассмотрении споров с участием иностранных лиц // Веста. Высш. арбитражного суда РФ. —1996. — № 10.

6. Тимошенко А.С. Правовой режим природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами // Советское государство и право. — 1977. —№ 6.

7. *Тимошенко А.С.* Некоторые теоретические вопросы международно-правового регулирования охраны окружающей среды // В сб.: Советский ежегодник международного права. —М.: Наука, 1982.

8. Чичварин В.А. Охрана природы и международные отношения. — М.: Международные отношения, 1970.

Глава 14

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В ЗАРУБЕЖНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

14.1. **ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В ЗАРУБЕЖНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

14.2. **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ПРАВО ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ**

14.3. **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ ЗА РУБЕЖОМ**

14.4. **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В НЕКОТОРЫХ ГОСУДАРСТВАХ СНГ И БЛИЖНЕГО ЗАРУБЕЖЬЯ**

Omnia mutantur, nihil inter it.
Все изменяется, ничто не исчезает.

Латинская сентенция

14.1. ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В ЗАРУБЕЖНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Зарубежное законодательство при регулировании отношений недропользования использует следующие принципы:

***принцип акцессии*, по которому недра и заключенные в них полезные ископаемые являются частной собственностью владельца земельного участка. В соответствии с принципом акцессии доступ к пользованию недрами возможен только с согласия землевладельца, данного на определенных условиях (организация совместного предприятия, выкуп имущества собственника, долгосрочная аренда и др.);**

***принцип горной регалии,* по которому недра и заключенные в них полезные ископаемые признаются собственностью Короны (короля или королевы) или государства;**

***принцип горной свободы,* по которому недра поступают в свободное распоряжение для проведения горных работ, но горные компании должны заключать соответствующие соглашения с государством для приобретения права на разработку недр на данном участке;**

***принцип концессии,* по которому разведка месторождений полезных ископаемых и их добыча даже на землях, находящихся в частном владении, зависит не от воли землевладельца, а от разрешения государства.**

В различных странах в законодательстве о недрах используются те или иные принципы.

14.2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ПРАВО ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Ниже рассмотрены некоторые виды платежей за право пользования недрами, предусмотренные зарубежным законодательством.

***Бонусы* — единовременные денежные выплаты компании собственнику недр за получение лицензии, подписание контракта, достижение определенного объема добычи и т. д. Размер бонуса определяется или *в результате торгов* (как это, например, имеет место в США и Канаде, где побеждает компания, предложившая максимальный бонус), или *в результате переговоров* (как это, например, имеет место в Индонезии, где выплата компанией бонуса компенсирует затраты государства, связанные с ведением переговоров), или определена законодательством данной страны, например, в Норвегии. Значительный размер бонуса снижает интерес компании к проведению геологоразведочных и добычных работ. Поэтому удельный вес бонусов в общих отчислениях в пользу собственника недр, как правило, незначителен. Выплата бонусов при достижении определенного уровня добычи полезных ископаемых применяется редко, так как не способствует привлечению инвесторов к освоению месторождений.**

***Ежегодные арендные платежи (ренталс)* — платежи за право проведения поисковых и разведочных работ, установленные за единицу площади использованного участка недр в зависимости от экономико-географических условий, размера участка недр, вида полезного ископаемого, продолжительности указанных работ, степени геологической изученности участка недр и степени риска. Цель ренталс — содействовать быстрому проведению разведочных и добычных работ за счет сокращения размеров площадей, находящихся в пользовании одной компании, и создания необходимой конкуренции за право пользования недрами. Ренталс не дает права пользоваться данной территорией для целей, не указанных в лицензии.**

***Роялти* — рентные платежи за право разработки месторождения полезных ископаемых, размер которых представляет собой некий процент от стоимости *добытого* полезного ископаемого**

(независимо от условий его последующей реализации). Цель роялти — компенсация владельцу земельного участка и участка недр (чаще всего государству) за истощение запасов в процессе разработки месторождения. Роялти могут рассчитываться:

а) по фиксированной ставке (5, 10, 15 % и т. д.);

б) по скользящей шкале (например, в зависимости от объема добычи), причем с увеличением объема добычи ставка роялти, естественно, возрастает;

в) по формуле. Этот подход, применяемый, в основном, в нефтегазовой промышленности, учитывает такие показатели, как суммарная продукция залежи, дебит скважин, цена продукции.

В соответствии с законодательством страны роялти могут взиматься либо продукцией (нефтью, газом и т. п.), либо ее денежным эквивалентом. Обычно роялти выплачиваются ежемесячно на основе замеров объемов добытой продукции за предыдущий месяц.

В мировой нефтегазовой промышленности разработаны различные теоретические подходы к определению условий получения и размеров величины роялти. Традиционный подход, когда государство начинает получать роялти с первой тонны добытого сырья, хотя и позволяет существенно увеличить доходную часть бюджета, но, вместе с тем, имеет ряд серьезных недостатков:

выплата роялти ослабляет или вовсе подрывает стимулы к освоению малорентабельных месторождений;

выплата роялти начинается задолго до того, как инвестор возместит свои первоначальные капиталовложения;

выплата роялти приводит к более раннему прекращению эксплуатации месторождения, т. е. конечный коэффициент извлечения полезного ископаемого оказывается меньше возможного.

Иной подход к проблеме роялти заключается в том, что роялти рассматривается как средство изъятия экономической ренты. Экономическая рента представляет собой разницу между ценой, с одной стороны, и затратами (эксплуатационными и амортизацией), средней прибылью и налогами, с другой стороны. Все многообразие систем роялти на современном этапе разработки месторождений полезных ископаемых имеет целью более полное и комплексное, и в то же время экономически эффективное использование минеральных ресурсов.

Необходимо указать, что названия перечисленных выше видов платежей (бонус, ренталс, роялти) используются уже и в некоторых законодательных актах РФ, в частности, в Федеральном законе «О соглашениях о разделе продукции».

14.3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ ЗА РУБЕЖОМ

Австралия

Права на недра и полезные ископаемые в Австралии принадлежат, в основном, правительствам штатов, которым эти права переданы (так же, как и в Канаде) Британской короной. Под юрисдикцией Правительства Австралии находится континентальный шельф.

Добыча полезных ископаемых в Австралии регулируется как федеральными актами (законами), так и законами и нормативными документами штатов.

В перечень основных федеральных актов входят:

1. Акт о минеральных ресурсах, 1992 г.

2. Акт об угольной промышленности, 1982 г.

В австралийском штате Новый Южный Уэльс добыча угля, например, регулируется следующими актами (законами) и нормативными документами:

А. Акты (законы):

1. Акт об угольной промышленности, 1946 г.

2. Акт о компенсации за проседание земной поверхности, 1961 г.

3. Акт о приобретении угля, 1981 г. (позднее в этот акт были внесены незначительные изменения).

Б. Нормативные документы:

1. Правила по добыче угля (измерения и планирование), 1984г.

2. Правила по добыче угля (методы и системы ведения работ в шахтах), 1984 г.

3. Правила компенсации за проседание земной поверхности, 1997 г.

Федеральный закон о минеральных ресурсах (1992 г.) регулирует вопросы лицензирования работ по разведке и добыче мине-

ральных ресурсов, доступа в соответствующие районы, а также охрану окружающей среды. Лицензии выдаются на различные виды деятельности в сфере освоения минеральных ресурсов: на их разведку, изучение, оценку и разработку. Законом определены основания получения права пользования недрами, порядок их предоставления, права и обязанности недропользователей. В законе указано, что любые добытые в установленном порядке минеральные ресурсы после извлечения их из недр становятся *собственностью разработчика.*

Великобритания

Недропользование в Великобритании регулируется следующими актами (законами) и нормативными актами.

А. Акты (законы):

1. Акт о шахтах и карьерах, 1954 г.

2. Акт об открытых работах, 1958 г.

3. Акт о шахтах (сооружение и крепление), 1966 г.

4. Акт о шахтах и карьерах (отвалы), 1969 г.

5. Акт об охране здоровья и технике безопасности, 1974 г.

6. Акт об охране окружающей среды, 1990 г.

7. Акт о проседании земной поверхности, 1991 г.

8. Акт об угольной промышленности, 1994 г.

9. Акт об окружающей среде, 1995 г.

Б. Нормативные документы:

1. Правила по проседанию земной поверхности (схема арбитража), 1994 г.

2. Правила по проседанию земной поверхности (ущерб и компенсации), 1994 г.

3. Правила по проседанию земной поверхности (дренаж), 1994 г.

4. Правила по управлению техникой безопасности и охраной здоровья на шахтах, 1993 г.

5. Правила по шахтам и карьерам (планы отвалов), 1971 г.

6. Правила по шахтам и карьерам (отвалы), 1971 г.

7. Правила ведения открытых горных работ, принимались, исправлялись и дополнялись в период с 1959 по 1994 гг.

8. Правила городского и национального планирования (полезные ископаемые), 1995 г.

В Великобритании все рудники, добывающие золото и серебро, составляют собственность Короны и называются королевскими рудниками. Короне принадлежат также полезные ископаемые, находящиеся в недрах под землями, принадлежащими Короне, как частному собственнику. Собственнику земельного участка также принадлежит и соответствующий участок недр. Однако это правило имеет ряд исключений, зависящих от вида полезного ископаемого. Например, частная собственность не распространяется на участки недр, в которых залегают месторождения урана. Они принадлежат государству, которое управляет их разведкой и разработкой.

Площадь земельного участка, предоставляемого для проведения геологоразведочных работ, не должна превышать 200 кв. миль. Один и тот же арендатор может получить несколько лицензий на проведение геологоразведочных работ. Срок действия лицензии на проведение геологоразведочных работ ограничен 5 годами, лицензии на эксплуатацию — 50 годами с возможным продлением еще на 25 лет. В случае открытия месторождения полезных ископаемых владелец лицензии на проведение геологоразведочных работ имеет преимущество на получение права разработки.

Для изучения опыта правового регулирования деятельности предприятий угольной промышленности Великобритании важное значение имеет Закон об угольной промышленности, принятый в 1994 г.

В соответствии с этим Законом создана Администрация угольной промышленности, состав которой не может превышать восьми членов.

В задачи Администрации входят:

- **владение, пользование и распоряжение прямыми и косвенными правами на запасы угля в недрах и прочее имущество, переданное или приобретенное иным образом в соответствии с этим Законом или в его исполнение;**
- **исполнение функций, связанных с лицензированием угледобывающей деятельности;**
- **исполнение функций, связанных с оседанием земной поверхности и с другими вопросами, возникающими при выполнении открытых и других работ по добыче угля;**
- **содействие в создании и поддержании соглашений, которые предусматривают обеспечение информацией лиц, имеющих на нее право во исполнение этого Закона.**

При формулировке любых предложений по угледобывающей деятельности Администрация обязана:

- **учитывать желательность сохранения окружающей природной среды, флоры и фауны, геологических и иных природоохранных объектов особой важности, защиты участков, зданий, сооружений, объектов архитектурной, исторической или археологической ценности;**
- **учитывать воздействие этих предложений на окружающую природную среду и вышеупомянутые объекты.**

Законом установлено, что предоставление лицензий на угледобывающую деятельность относится к полномочиям Администрации.

Заявка на лицензию может быть подана любым лицом, которое приобрело или предполагает приобрести (от Администрации или какого-либо другого лица):

- **право в отношении недвижимости в границах территории, в отношении которой подана заявка;**
- **право в отношении угля на этой территории.**

Администрация имеет право издавать частные или общие приглашения на подачу заявок на получение лицензий на любые участки на территории Великобритании, ее территориального моря или континентального шельфа.

Заявитель на лицензию платит Администрации денежный сбор за обработку этой заявки Администрацией.

Администрация учреждает и ведет реестр выданных ею лицензий, в котором фиксируются следующие данные:

- **дата предоставления лицензии и время вступления в силу разрешения, которое содержится в лицензии;**
- **имя лица, получившего лицензию, и описание других лиц, уполномоченных лицензией на угледобывающую деятельность;**
- **территория, к которой относится содержащееся в лицензии разрешение;**
- **содержащиеся в лицензии ограничения глубины осуществления угледобывающей деятельности;**
- **другие положения лицензии, ограничивающие разрешенную угледобывающую деятельность;**

• **положения лицензии, касающиеся истечения срока разрешения, содержащегося в лицензии, или определения, когда какая-либо территория перестанет быть зоной ответственности держателя лицензии.**

Необходимо также отметить, что в законодательстве Великобритании, регулирующем угольную промышленность существует различие в терминах «лицензия» и «аренда».

Лицензия дает разрешение ее владельцу вести горные работы по добыче угля (обычно, с указанием пласта, глубины и географического положения). Лицензия не дает ему права владения углем или права занимать любую землю.

Аренда дает лицу, которому она была выдана, право на использование шахты при условии выплаты арендной платы, указанной в аренде, и соблюдении всех изложенных в ней условий. Горная аренда дает также право на владение углем после его добычи из пласта и подъема на поверхность, в том числе его продажу.

Таким образом, законодательство Великобритании о недропользовании использует принципы акцессии, горной регалии и горной свободы.

Венгрия

Отношения недропользования регулируются в стране Горным законом, принятым в 1993 г. В соответствии с этим Законом страна разделена на 2 категории:

Закрытая территория **(координаты границ которой официально публикуются), на которой право на горный промысел (разведку и эксплуатацию месторождения) может быть приобретено на основании решения Министра промышленности и торговли либо хозяйственной организацией, созданной для этой цели государством, в которой государство имеет большую долю собственности, либо хозяйственной организацией, зарегистрированной в Венгрии и выигравшей публичный концессионный тендер (концессионное товарищество).**

Открытая территория, **на которой любая хозяйственная организация может получить разрешение от компетентных властей на разведку и эксплуатацию месторождения.**

Таким образом, в законодательстве Венгрии о недропользовании используются принципы концессии, горной свободы и акцессии.

Венесуэла

Новое законодательство страны о недропользовании, принятое в последние годы, направлено в целом на привлечение национальных, частных и иностранных инвестиций к работам по развитию минерально-сырьевой базы и горно-металлургической промышленности. Законодательство гарантирует предоставление права на производство геологоразведочных и горных работ всем физическим и юридическим лицам, обладающим необходимыми финансовыми и техническими ресурсами. Законодательство предусматривает ужесточение мер по борьбе с самовольной разработкой месторождений и загрязнением окружающей среды при горных и геологоразведочных работах, усиление контроля за мелкими горными предприятиями.

Гвинея

В середине 90-х годов в стране принято новое законодательство о недропользовании. Предусмотрены выдача лицензий на проведение геологоразведочных и горных работ (на месторождениях с незначительными запасами) и горной концессии на разработку крупных месторождений, которые требуют значительных капиталовложений.

Геологическая лицензия **дает ее владельцу исключительное право на разведку определенных видов полезных ископаемых на площади в пределах 500 км^2 в течение 3 лет с возможным ее пролонгированием дважды по 2 года.**

Горная лицензия **дает ее владельцу исключительное право на разработку месторождения в течение 10 лет с возможным ее пролонгированием на 5 лет.**

Законодательством определена также шкала платежей за предоставление лицензий и концессий и их пролонгирование.

Канада

Право разведки и разработки месторождений полезных ископаемых может принадлежать:

частным собственникам; владелец земельного участка, приобретенного до 1880 г., является и собственником недр. Собственник земель, приобретенных после 1880 г., права владения недрами не имеет;

провинциям;

Федеральному правительству.

Для земель, находящихся в частной собственности, правовой режим их использования для разведки и разработки месторождений аналогичен практике США.

В провинциях Канады действуют различные правовые нормы недропользования, однако имеются и общие черты:

- **право на разведку предоставляется на ограниченную площадь с тем, чтобы привлечь к этому процессу значительное число физических и юридических лиц;**
- **открывателю месторождения предоставляется право на разработку лишь части месторождения, другая часть продается гражданскими властями;**
- **право на разведку и эксплуатацию месторождений предоставляется только тем компаниям, где контрольный пакет принадлежит канадцам или акции которых (в случае компаний с иностранным участием) котируются на канадской бирже.**

В провинции Альберта недропользование регулируется актами (законами) и нормативными документами:

А. Акты (законы)

1. **Акт о консервации угля.**
2. **Акт о шахтах и минералах.**
3. **Акт по технике безопасности.**

Б. Нормативные документы

1. **Правила консервации угля.**
2. **Правила оплаты права пользования природными ресурсами.**
3. **Правила техники безопасности.**

Для земель, находящихся в федеральной собственности, право на эксплуатацию месторождения предоставляется, в основном, владельцам права на его разведку после того, как подтверждена коммерческая ценность месторождения.

Таким образом, в законодательстве Канады о недропользовании реализуются принципы акцессии и горной свободы.

Монголия

Законодательство Монголии о недрах основывается на Конституции страны и двух основных законах: Законе о недрах Земли, принятом в 1991 г., и Законе Монголии о полезных ископаемых, принятом в 1994 г.

Пункт 1 статьи 4 Закона о недрах определяет недра как «пространство, находящееся под почвой в глубь Земли, и все материальные объекты (породы, полезные ископаемые и другие геологические тела всех видов, а также здания и сооружения), занимающие это пространство». В пункте 2 этой же статьи указано, что «недра Земли, независимо от того, используются они или нет, составляют единый Государственный фонд».

В соответствии с Законом о полезных ископаемых все полезные ископаемые страны разделяются на три категории по их значимости:

1. Стратегического значения: золотая руда, серебряная руда, руды платины и металлов ее группы, алмазы и ценные камни, урановые руды, нефть и каменный уголь.

2. Обычные. Это, в основном, полезные ископаемые, используемые для производства строительных материалов.

3. Специальные, кроме указанных в пп.1 и 2.

Государство имеет право первоочередной закупки добытых стратегических полезных ископаемых в объемах, предусмотренных Законом и контрактом с учетом цен на мировом рынке.

Закон предусматривает регулирование отношений недропользования следующим образом:

1. Великий государственный хурал (высший орган законодательной власти страны):

определяет государственную политику;

устанавливает ежегодный максимальный объем добычи и минимальный объем закупки государством стратегических полезных ископаемых в масштабе страны;

выдает разрешения на эксплуатацию залежей полезных ископаемых иностранными юридическими лицами.

2. Правительство:

обеспечивает выполнение законодательства;

утверждает меморандум о разведке и эксплуатации стратегических полезных ископаемых.

3. Министерство геологии и горного дела (центральный орган государственного управления):

организует выполнение требований законодательства и решений Правительства;

выдает разрешения на проведение разведки и эксплуатацию месторождений стратегических полезных ископаемых, если иное не предусмотрено Законом;

проводит государственный надзор, ведет государственный учет запасов полезных ископаемых и выполняет другие функции, предусмотренные Законом.

4. Председатели местной власти аймаков (провинций) и сомонов (районов):

организуют на своих территориях выполнение законодательства, решений Правительства и местных Хуралов представителей граждан;

выдают разрешения на эксплуатацию месторождений обычных полезных ископаемых, отпускают земельные участки на разведку и эксплуатацию залежей на подведомственных территориях.

Разведку и эксплуатацию месторождений полезных ископаемых на территории Монголии могут проводить только лица, имеющие разрешение, выданное в установленном порядке. Разрешение на эксплуатацию месторождений, разведанных за счет госбюджета, а также на разведку месторождений, имеющих важное значение для развития национальной экономики выдается на основе тендера среди претендентов. Площадь, предоставляемая для разведки, должна быть не менее 8 км^2 и не более 4 тыс. км^2. Владелец разрешения на разведку месторождения («подрядчик») в течение 180 дней со дня его получения заключает контракт на разведку с органом, выдавшим такое разрешение («заказчиком»), после чего начинает разведку. Об этом подрядчик должен известить Министерство и Председателя соответствующего местного органа исполнительной власти. Владелец разрешения имеет право на проведение разведочных работ только в пределах разрешенной площади. Ему запрещается проведение работ по добыче, переработке и реализации полезных ископаемых. Если разведка и добыча ведутся параллельно, необходимо получить на работы по добыче отдельное разрешение. Владелец разрешения на разведку обязан проводить подсчет запасов полезного ископаемого и вместе с отчетом о разведочных работах передает эти материалы органу, выдавшему разрешение на разведку. Подрядчик также обязан ежегодно воз-

вращать определенную площадь, освободившуюся после проведения разведочных работ, а после полного окончания работ сдать весь земельный участок специальной приемочной комиссии.

При эксплуатации месторождения заключается соответствующий договор между органом государственной собственности (арендодателем) и владельцем разрешения на эксплуатацию месторождения (арендатором), где оговариваются сроки аренды, размеры платы и другие условия в соответствии с Законом. Недра в стране могут отдаваться в эксплуатацию бессрочно или на срок. Срок сдачи в аренду должен быть не более 30 лет, и может продлеваться не более чем на 20 лет каждый раз. В статье 35 Закона указано, что «...арендная плата состоит из платы за использование полезного ископаемого и платы за землю... Размер платы за использование полезного ископаемого должен составлять не менее 1,5 % и не более 12,8 % дохода от реализации продукции, добытой из месторождения».

Статья 36 устанавливает права и обязанности арендодателя, а статьи 37 и 38 — арендатора. В соответствии с Законом арендатор имеет 9 обязанностей, в том числе он обязан обеспечить полноту извлечения полезного ископаемого, регулярно платить арендную плату, обеспечить охрану окружающей среды, сдавать государству добытые стратегические полезные ископаемые.

Закон также устанавливает порядок составления технико-экономического обоснования на эксплуатацию месторождения, требования к срокам подготовки, самой эксплуатации, безопасности работ и условиям возврата земельных участков.

В пятом разделе Закона установлены конкретные требования и порядок работ, направленных на охрану и восстановление природной среды, и предупреждение возможных негативных последствий для здоровья населения при эксплуатации месторождения или его разведке. В статье 53 Закона указано, что владелец разрешения не менее 50 % своих плановых расходов на мероприятия по охране окружающей среды передает местной администрации в качестве залога. Эти средства возвращаются ему после выполнения намеченных природоохранных мероприятий.

Статьи 54 и 56 устанавливают государственный горно-технический надзор и меры ответственности лиц, нарушивших законодательство о полезных ископаемых.

Кроме добычи полезных ископаемых недра могут передаваться в аренду и для других целей. Эти отношения регулируются статьей 15 Закона о недрах следующим образом:

недра передаются для целей постройки и эксплуатации подземных зданий и сооружений (кроме добычи полезных ископаемых) следующими органами:

для постройки и эксплуатации зданий и сооружений общегосударственного значения руководителем исполнительной власти провинции (аймака);

для постройки и эксплуатации зданий и сооружений местного значения руководителем исполнительной власти района (сомона).

США

Правовые основы деятельности предприятий горнодобывающей промышленности США были заложены Горным законом 1872 г. (Mineral Location Act of 1872). С рядом более поздних поправок этот Закон действует и в настоящее время. В 1920 г. был принят Закон об аренде полезных ископаемых (Mintral Leasing Act of 1920), оговаривающий условия сдачи государственных земель в аренду для разработки недр, который был затем дополнен Законом 1947 г. (Mineral Leasing Act for Acquired Lands of 1947). Эти Законы являются основой Федерального горного законодательства США. Основная цель этих Законов — регулировать процесс предоставления горных отводов в пределах федеральных земель. Однако, как отмечает А.И. Бурдэ, существует несколько категорий федеральных земель, на которые действие этих Законов и, в первую очередь, Закона 1872 г. не распространяется или распространяется с различными ограничениями. Это объясняется или специфическими условиями земель, или нежеланием Правительства США передавать права собственности на эти земли в руки частных лиц, компаний, фирм и т. д.

К таким землям относятся:

• *приобретенные земли,* т. е. земли, приобретенные Федерацией у частных лиц или перешедшие в собственность США по приговору суда или в результате обмена, дарения или пожертвования. Эти земли изъяты из сферы действия Закона 1872 г. и находятся под юрисдикцией Законов 1920 и 1947 гг. Проведение геологоразведочных работ и добыча полезных ис-

копаемых на этих землях регулируются специальными правилами;

• *национальные леса* открыты для геологоразведочных и добычных работ по Законам 1920 и 1947 гг., за исключением земель, изъятых или резервированных Конгрессом;

• *пустынные и неосвоенные земли,* любая деятельность на этих землях регулируется иными правовыми актами, что существенно затрудняет проведение геологоразведочных и добычных работ;

• *национальные парки и национальные исторические памятники,* геологоразведочные работы и добыча полезных ископаемых на этих землях, как правило, запрещены;

• *национальные зоны отдыха,* геологоразведочные работы и добыча полезных ископаемых на этих землях, как правило, запрещены;

• *земли для федеральных энергетических нужд*, которые Президент США имеет право резервировать для строительства ГЭС, ирригации и других общественных нужд. Проведение геологоразведочных работ и добыча полезных ископаемых на этих землях существенно ограничены;

• *пастбищные земли* закрыты для проведения геологоразведочных и добычных работ при сохранении для компаний, ведущих эти работы права въезда, проезда и выезда, а также пользования водой и строительным лесом;

• *индейские резервации,* эти земли, как правило, закрыты для проведения геологоразведочных работ и добычи полезных ископаемых. Однако эти работы могут проводиться с согласия Совета племени и Министра внутренних дел США;

• *земли военного ведомства,* проведение геологоразведочных работ и добыча полезных ископаемых на этих землях может проводиться только с разрешения Министра обороны США;

• *места обитания диких животных,* геологоразведочные работы и добыча полезных ископаемых на этих землях проводятся с разрешения Президента США;

• *земли, расположенные вблизи городов, поселков, линий железных и автомобильных дорог* и представляющие в перспективе ценность для их развития, геологоразведочные рабо-

ты и добыча полезных ископаемых на этих землях, как правило, ограничены;

• *земли, расположенные ниже ординарного уровня воды и покрытые водой,* геологоразведочные работы и добыча полезных ископаемых на этих землях, как правило, ограничены.

Федеральные горные законы США рассматривают следующие группы полезных ископаемых в соответствии с тремя системами доступа к недрам:

• полезные ископаемые, доступ к которым регулируется Законом 1872 г. К ним относятся все рудные и многие нерудные полезные ископаемые (асбест, гипс и др.);

• полезные ископаемые, доступ к которым регулируется Законами 1920 и 1947 гг. Это нефть, газ, нефтеносные сланцы, уголь, фосфориты, калийные и каменные соли и др.;

• общераспространенные полезные ископаемые (пески, камни, гравий и др.), доступ к которым регулируется Законом об общераспространенных полезных ископаемых (Common Varieties Act of 1955).

Законы 1872 и 1920 гг. были дополнены в 1953 г. Законом о подводных землях (Submerged Lands Act of 1953), в соответствии с которым всем прибрежным штатам передавалась зона шириной в 3 морских мили от береговой полосы и закреплялась в собственности США полоса шириной в 9 морских миль, и Законом об участках континентального шельфа (Owner Continental Shelf Lands Act of 1953), а в 1978 г. Законом о минеральных ресурсах морского дна в пределах 200-мильной экономической зоны США. Принятый в 1976 г. Закон о федеральной политике в области землепользования направлен на осуществление комплексного и сбалансированного использования земельных фондов. В соответствии с этим Законом Правительство регулирует выдачу патентов и лицензий на право разработки недр. Весьма значительно влияние законодательства об охране окружающей среды. В частности, в соответствии с Законом о рекультивации земель при открытых разработках месторождений полезных ископаемых (1977 г.) запрещается разработка ресурсов на сельскохозяйственных землях, когда рекультивация не может обеспечить полного восстановления продуктивности земель. Наряду с законодательством, регулирующим отношения недропользо-

вания на федеральном уровне, имеется значительное количество законов, принятых законодательными органами штатов. Вместе с тем в законодательстве о недропользовании четко предусматривается приоритет федеральных законов перед законами штатов. Законодательство штатов выступает здесь как инструмент детализации и конкретизации предписаний федеральных органов.

Как отмечает А.И. Бурдэ, степень развития собственного законодательства штатов в значительной мере определяется соотношением количества земель Федерации, штата и частных лиц: штаты, где преобладают федеральные земли, в основном, ориентируются на использование федеральных законов (Аляска, Вашингтон, Орегон, Вайоминг и др.). Штаты, в пределах которых федеральных земель немного, имеют более развитое местное законодательство.

Условия и порядок предоставления права на разведку и разработку месторождений полезных ископаемых в США во многом определяется тем, в чьей собственности находятся земли, на которых должны проводиться вышеуказанные работы. Земли, находящиеся в частной собственности, составляют около 75 % территории США. К категории государственных земель относятся земли, принадлежащие Федеральному правительству или штатам, а также земли, находящиеся в собственности индейцев. Правовые отношения, связанные с проведением геологоразведочных работ и эксплуатацией месторождений полезных ископаемых на земельных участках, принадлежащих штатам, как правило, регулируются законодательством штатов. Проведение геологоразведочных и добычных работ на частных землях допускается только после подписания соответствующего арендного договора на определенный период времени между собственником земли и геологической или горной компанией. Собственник земли получает от компании, арендующей земельный участок, следующие виды вознаграждения:

разовую выплату после заключения договора аренды (бонус);

арендную плату (рентал) ежегодно в течение всего срока проведения разведочных работ;

плату за право разработки месторождения (роялти) в виде процентной ставки от стоимости извлеченного сырья.

В отдельных случаях федеральные власти и власти штатов могут обязать землевладельца предоставить земельный участок

(естественно, с соответствующей компенсацией) для проведения геологоразведочных и горных работ. Управление территориями, находящимися в федеральной собственности, осуществляет Бюро управления землями Министерства внутренних дел США. Федеральные власти имеют право заключать арендные договоры с любым физическим или юридическим лицом американского гражданства или с иностранными компаниями, в которых участвует американский капитал. Право на аренду земельных участков предоставляется путем проведения аукционов. Победитель получает лицензию на разведку месторождения, а в случае открытия месторождения, имеющего коммерческую ценность, как правило, и лицензию на его разработку. Собственность на данный земельный участок и недра под ним остается за государством, в его казну поступают и все платежи: бонус, арендная плата и роялти. Аналогичный порядок существует, в основном, и для земель, находящихся в собственности штатов.

Сроки действия лицензии на проведение геологоразведочных работ на частных земельных участках в США составляют обычно 5—10 лет с возможностью их продления. Сроки действия лицензий на проведение геологоразведочных работ на государственных землях (федеральных и землях штатов) примерно такие же. Максимальная площадь арендуемых земель в одном штате не должна превышать 10240 акров, а всего не более 20480 акров. Для разведки и разработки нефтяных месторождений размер площади, предоставляемой одному арендатору, ограничен 240 тыс. акров, на Аляске — 300 тыс. акров.

Таким образом, в законодательстве США о недропользовании реализуются принципы горной свободы, акцессии и концессии.

Федеративная Республика Германия

Отношения недропользования в этой стране в настоящее время регулируются Горным законом ФРГ, принятым 13 августа 1980 г.

Этот Закон включает следующие части и разделы:

- **вводные положения, в которых определяются цель и сфера действия Закона и дается определение основных понятий, используемых в тексте Закона;**

- **полезные ископаемые, открытые для горного промысла;**
- **объединение, раздел и обмен собственности на горное предприятие;**
- **налог на рудное поле и добычу полезных ископаемых;**
- **заявление об открытии месторождения полезного ископаемого;**
- **полезные ископаемые, относящиеся к земельной собственности;**
- **увеличение поля за счет соседнего поля;**
- **общие предписания о разведке и разработке, включая запреты и ограничения;**
- **уведомление, производственный план;**
- **ответственные лица, в которых определяется круг лиц, ответственных за выполнение обязанностей, вытекающих из данного Закона, и требования, которые к ним предъявляются;**
- **предоставление полномочий Правительству на издание постановлений о горных промыслах;**
- **горный надзор;**
- **книга регистрации прав и картотека регистрации полей;**
- **горная промышленность и землевладение, сооружения общественного транспорта; в этой части содержатся правовые нормы, регулирующие условия и порядок передачи земельных участков для ведения работ по добыче и обогащению полезных ископаемых и принципы компенсации за эту передачу;**
- **ущерб, причиняемый горным промыслом; в этой главе определен порядок согласования предупредительных мер по охране строительных сооружений от вредного влияния горных работ и меры по обеспечению их защиты, а также ответственность за ущерб, причиненный горный промыслом;**
- **особые предписания относительно континентального шельфа;**
- **Федеральная контрольная служба, экспертный комитет, порядок деятельности;**
- **судебный порядок рассмотрения дел, предписания о взимании денежных штрафов и уголовной ответственности;**
- **переходные и заключительные положения, которые регулируют прежние права и договоры, а также порядок прекращения, преобразования и ликвидации горнопромышленных обществ.**

В соответствии с Законом все полезные ископаемые в ФРГ подразделяются на:

полезные ископаемые, относящиеся к земельной собственности и являющиеся собственностью владельца земельного участка. Это бокситы, бентонит и другие глины, слюда, кварц, тальк и др.;

полезные ископаемые, являющиеся объектом горного промысла. К ним относятся: углеводороды, руды цветных и драгоценных металлов, уголь, каменные, калийные и боровые соли, тепло недр Земли и др.

Лицо, желающее провести разведку месторождения полезных ископаемых, открытых для горного промысла, должно получить разрешение компетентного государственного органа. Лицо, которое хочет добывать полезное ископаемое, открытое для горного промысла, обязано получить лицензию или право собственности на горное предприятие.

Разрешение на разведку выдается на срок до 5 лет и может быть продлено на три года. Лицензия или право собственности на горное предприятие выдается или предоставляется в каждом отдельном случае на срок, достаточный для осуществления добычи полезных ископаемых.

Право собственности на горное предприятие возникает с момента вручения заявителю официального документа, удостоверяющего это право. К этому документу прилагается маркшейдерский план, на котором установлены границы и размер поля залегания полезного ископаемого. Право собственности на горное предприятие подлежит отмене по ходатайству собственника.

Передача разрешения на разведку или лицензии на разработку месторождения третьему лицу или участие третьего лица в праве на разведку или разработке месторождения допускается лишь с согласия компетентного государственного органа.

Владельцы разрешения на разведку или лицензии на добычу облагаются налогами. Владелец разрешения на разведку выплачивает в первый год после выдачи разрешения по 10 марок ФРГ с квадратного километра площади, на которой начата разведка. Каждый последующий год эта сумма увеличивается на 10 марок, достигая 50 марок с 1 км^2. В счет этого налога засчитываются расходы на разведку в соответствующем году.

Налог на добычу полезных ископаемых составляет 10 % рыночной стоимости полезного ископаемого, которая достигнута в среднем в течение периода обложения.

Законом определено, что предприниматель обязан уведомить компетентный государственный орган о создании предприятия и о производстве изыскательских работ, работ по добыче и обогащению полезных ископаемых.

Изыскательские работы, работы по добыче и обогащению полезных ископаемых могут быть начаты, проводиться и прекращаться только на основе производственных планов, которые составляются предпринимателем и утверждаются компетентным государственным органом. Эти планы составляются на срок не свыше 2 лет. Предприниматель обязан составлять маркшейдерскую документацию для всех видов изыскательских работ и работ по добыче полезных ископаемых. Надзор за горным промыслом осуществляют компетентные государственные органы (Горный надзор).

Предпринимателю по его ходатайству может быть передан земельный участок, необходимый для проведения горных работ и обогащения полезных ископаемых. За передачу земельного участка производится компенсация его владельцу.

В соответствии с Законом предприниматель несет ответственность за надлежащее управление предприятием, безопасность работ и возмещение причиненного ущерба.

Дня контроля за исполнением горнодобывающими предприятиями требований законодательства в ФРГ создана Федеральная контрольная служба, порядок деятельности которой определен настоящим Законом. В Законе определен судебный порядок рассмотрения исков о возмещении убытков, привлечения к административной ответственности за нарушение общественного порядка при проведении геологоразведочных и горных работ и к уголовной ответственности за преступления, создающие угрозу жизни и здоровью другого лица или нанесения значительного ущерба чужому имуществу.

Филиппины

Законодательством страны о недропользовании предусмотрены следующие нормы:

1. Лицензия на проведение геологоразведочных работ на все полезные ископаемые предоставляется на 2 года с возможным про-

лонгированием ее еще на 2 года. Площадь участка, предоставляемого по лицензии для проведения геологоразведочных работ, составляет:

на континенте: 16,2 тыс. га в одной провинции и 32,4 тыс. га на всей территории страны;

на шельфе до 81 тыс. га.

2. Лицензия на проведение горных работ выдается сроком на 25 лет с возможностью пролонгирования ее действия еще на 25 лет. Площадь участка, предоставляемого по лицензии для проведения горных работ, составляет:

на континенте: 8,1 тыс. га в одной провинции и 16,2 тыс. га на всей территории страны;

на шельфе до 40,5 тыс. га.

Франция

Законодательство Франции о недропользовании имеет большую историю, так как первый Горный кодекс относится к эпохе Наполеона Бонапарта и датирован 21 апреля 1810 г. В настоящее время отношения недропользования регулируются во Франции Горным кодексом, который был утвержден 16 августа 1956 г. и затем неоднократно изменялся и дополнялся. Действующая редакция Горного кодекса Франции относится к 1995 г. и объединяет правовые нормы, закрепленные следующими Законами: «Об отходах» (1992 г.), *«О* водах» (1992 г.), *«О* карьерах» (1993 г.), «Об усилении охраны окружающей среды» (1995 г.).

Все месторождения Франции разделены на 3 группы, и для каждой группы существуют свои правила освоения:

первая группа включает месторождения, содержащие драгоценные металлы, железо, уголь и др. Эта группа месторождений не может разрабатываться даже владельцем земли на поверхности без концессии от Правительства;

вторая группа включает месторождения аллювиальных железных руд и торфяников. Для их освоения не требуется получения концессии, но обязательны согласие землевладельца и горной администрации;

третья группа включает месторождения строительных материалов, которые могут разрабатываться без согласия горной администрации, но при обязательном согласии землевладельца.

Месторождения полезных ископаемых по французскому законодательству относятся к недвижимости. К недвижимости относятся также здания, необходимые для осуществления горной деятельности, горные машины, выработки, иное оборудование и иные сооружения, прочно связанные с месторождением полезных ископаемых (статья 24). Акции компаний и (или) предприятий, эксплуатирующих месторождения полезных ископаемых, или проценты по ним являются движимостью. Движимым имуществом являются также добытое сырье, предметы снабжения и другие перемещаемые вещи.

Процедура предоставления прав на разведку и разработку месторождения включает ряд этапов:

1. Разрешение на проведение геологоразведочных работ запрашивается у Министра горной промышленности. Оно включает сведения о просителе, доказательства его технических и финансовых возможностей, техническую записку, программу предстоящих работ, финансовые обязательства, картографические документы, справку о том, что проблемы охраны окружающей среды приняты во внимание. Прошение рассматривается местными властями в течение 30 дней со дня подачи прошения. Кроме того, по прошению дается заключение Совета генеральных директоров горнодобывающей промышленности. С учетом этих мнений Министром принимается решение по данному прошению. Разрешение на проведение разведки дается на 5 лет с возможностью еще дважды продлить его по 5 лет. Оно дает его обладателю исключительное право на все работы, связанные с разведкой, а также на свободное распоряжение попутно добытыми полезными ископаемыми (за исключением твердого топлива и калийных солей). В настоящее время во Франции действует порядка 120 разрешений на право ведения геологоразведочных работ. Владелец права на проведение разведочных работ должен жить во Франции или в стране, которая входит в ЕС.

2. Просьба на получение права эксплуатации месторождения (концессии) направляется Министру горной промышленности. Она сопровождается, в основном, теми же документами, что и в первом случае, с добавлением описания эксплуатационных работ. Как правило, такая просьба составляется физическим или юридическим лицом, уже получившим право на ведение разведочных ра-

бот. Просьба рассматривается местной администрацией с учетом общественного мнения. Концессия утверждается с правом пользования на 50 лет и более декретом Государственного совета Франции после обсуждения просьбы в Совете генеральных директоров горнодобывающей промышленности и Государственном совете. После завершения сроков, на которые выдана концессия, месторождение безвозмездно возвращается государству. Недвижимое имущество может передаваться государству бесплатно или уступлено государству в случае, когда месторождение остается годным для эксплуатации; в случае исчезновения или банкротства пользователя совокупность прав и обязанностей недропользователя переносится на государство (статья 29).

В соответствии со статьей 64 Горного кодекса месторождения полезных ископаемых, принадлежащие государству, могут использоваться непосредственно государством либо государственным предприятием, либо любым другим способом. Государство вправе также распорядиться им путем предоставления новых прав на месторождения полезных ископаемых.

Разведка и эксплуатация месторождения полезных ископаемых производятся под надзором со стороны специального органа управления. Недропользователи при эксплуатации месторождения должны применять зарекомендовавшие себя методы, максимально совместимые с экономическими условиями разработки месторождения, а также соблюдать требования, относящиеся к безопасности и здоровью персонала, охране окружающей среды, зданий и сооружений.

Право пользования недрами может быть отозвано в одном из следующих случаев:

- **отказа от уплаты в течение более 2 лет задолженности, связанной с месторождением полезных ископаемых;**
- **серьезных нарушений распоряжений административной полиции в области безопасности и охраны труда персонала;**
- **отказа от эксплуатации в течение более 10 лет и пр.**

За нарушение положений Горного кодекса предусмотрены наказания в виде лишения свободы на срок до 2 лет и штраф в размере до 200 тыс. французских франков (порядка 40 тыс. долл. США).

Всего в настоящее время выдано порядка 600 концессий, удостоверяющих право их владельцев на эксплуатацию месторождений.

Таким образом, в законодательстве Франции о недропользовании используются принципы акцессии, горной свободы и концессии.

Южно-Африканский Союз

Основным нормативным правовым актом, регулирующим в настоящее время отношения недропользования в этой стране, является Закон «О полезных ископаемых», принятый в 1991 г. (№ 50). С введением в действие этого Закона утратили силу Закон о драгоценных камнях (Закон № 73, 1964 г.) и Закон о правах на разработку (Закон № 20, 1967 г.). В Законе № 50 имеется специальная глава (глава 7), названная «Переходные положения», которая содержит ряд статей, подтверждающих права на разведку и разработку полезных ископаемых, полученные их владельцами до вступления в силу Закона № 50.

Общее управление горным делом в стране возложено на Департамент по делам полезных ископаемых и энергетики, который возглавляется Генеральным директором. Территория страны, ее территориальные воды и континентальный шельф разделены на регионы, в каждый из которых назначается региональный директор, осуществляющий свои полномочия в соответствии с данным Законом.

Региональный директор выдает разрешения на разведку месторождений полезных ископаемых (срок действия разрешения 12 месяцев или более) или добычу полезных ископаемых.

В соответствии с Законом к заявлению на выдачу разрешения на добычу должна прилагаться подробная информация о том, каким способом и в каких масштабах заявитель намерен осуществить добычу полезных ископаемых, а также восстановление земной поверхности в случае, если предполагается, что она будет нарушена в результате проведения горных работ. Разрешение на добычу полезных ископаемых действует в течение всего указанного в нем периода.

Если владелец разрешения на добычу полезных ископаемых осуществляет добычные работы способом или темпами, которые по мнению Министра по делам полезных ископаемых, энергетики и государственных предприятий страны могут нанести ущерб объекту, Министр может назначить расследование по данному вопросу и

дать владельцу указание по исправлению в установленные сроки нарушений, вскрытых в результате расследования.

В статье 13 Закона содержится правовая норма, запрещающая отчуждение, передачу, переуступку или залог разрешения на разведку или добычу полезных ископаемых. Вместе с тем в главе «Переходные положения» определено, что «любое право на добычу полезных ископаемых, которое может быть уступлено, передано, сдано в аренду или субаренду, преподнесено в дар, поделено или заложено целиком или частями непосредственно до вступления в силу настоящего Закона» действует и после введения Закона № 50 при условии, что оно своевременно зарегистрировано в установленном порядке.

Глава 5 Закона регулирует вопросы безопасности труда и здоровья лиц, работающих на горных предприятиях. В соответствии с Законом создается Комитет по безопасности труда на шахтах, задачей которого является консультирование Генерального директора по вопросам применения данного Закона в отношении безопасности и здоровье лиц, занятых на шахтах, или в отношении любых других моментов, которые влияют или могут повлиять на безопасность и здоровье данных лиц.

Шестая глава Закона определяет требования к рекультивации почвенного слоя, нарушенного в процессе разведки или добычи полезных ископаемых, которые должен выполнить владелец соответствующего разрешения.

План работ и программа рекультивации представляются владельцем разрешения соответствующему региональному директору, который должен рассмотреть и после консультаций с должностными лицами Министерства сельского хозяйства и Министерства по вопросам окружающей среды одобрить (или отклонить) эти документы *до начала работ по разведке и добыче.* Собственник земельного участка, на котором ведутся работы по разведке или добыче, имеет право на выплату ему компенсации за ущерб, который нанесен или будет нанесен в результате проведения работ по разведке и добыче полезных ископаемых.

Законом предусмотрена ответственность лиц, нарушающих или не выполняющих статьи Закона. Наказания предусматривают крупные денежные штрафы или тюремное заключение на срок, не превышающий 10 лет.

14.4. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В НЕКОТОРЫХ ГОСУДАРСТВАХ СНГ И БЛИЖНЕГО ЗАРУБЕЖЬЯ

Армения

В Армении отношения недропользования регулируются Кодексом Республики «О недрах» от 19 марта 1992 г. Кодексом установлено (статья 3), что недра Республики являются ее исключительной собственностью, которая предоставляется в пользование и не подлежит приватизации. Пользователями недр могут быть на равных правах (статья 9) только предприятия, в уставах которых указана соответствующая сфера деятельности. Предоставление недр для геологического изучения и научно-исследовательских целей (статья 10) осуществляется в порядке регистрации. Предоставление недр для добычи полезных ископаемых производится через особо уполномоченные государственные органы в области использования и охраны недр, которые выдают соответствующие разрешения (лицензии). Выдача лицензий на добычу полезных ископаемых без утверждения их запасов в установленном порядке запрещается. На основании выданной лицензии между пользователем недр и особо уполномоченным органом заключается договор в установленном порядке (статья 12). В Кодексе указано, что эксплуатация недр является платной. Размер платы определяется в порядке, установленном Правительством Республики. При разработке месторождений полезных ископаемых плата взимается в соответствии с видом и объемом добываемого сырья. Предоставление недр для геологического изучения и научно-исследовательских целей является бесплатным. В Кодекс Республики кроме статьи о первооткрывателях месторождений полезных ископаемых (статья 27) включена статья об авторах научных открытий. К ним отнесены (статья 26) лица, которые представляют неизвестные до этого геологические данные о недрах, дающие возможность выявить новые фундаментальные закономерности, в том числе о наличии промышленных залежей полезных ископаемых и их размещении. Эти лица признаются авторами научных открытий в области недр.

Казахстан

В Казахстане отношения недропользования регулируются на основе Конституции страны Указом Президента Республики Казахстан от 27 января 1996 г. «О недрах и недропользовании, который имеет силу Закона. В соответствии с этим актом недра, в том числе полезные ископаемые находятся в государственной собственности. Минеральное сырье принадлежит недропользователю на праве собственности, государственному предприятию — на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Управление Государственным фондом недр осуществляется Правительством Республики Казахстан. Право пользования недрами предоставляется для:

государственного геологического изучения недр;

разведки месторождений полезных ископаемых;

добычи минерального сырья;

строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей минерального сырья.

Все операции по недропользованию осуществляются на праве временного и возмездного недропользования, кроме добычи общераспространенных полезных ископаемых для собственных нужд на земельных участках, принадлежащих недропользователю на праве частной собственности или постоянного недропользования.

Право недропользования может быть постоянным или временным, отчуждаемым или неотчуждаемым, возмездным или безвозмездным. На праве постоянного и безвозмездного недропользования осуществляется добыча общераспространенных полезных ископаемых для собственных нужд на земельных участках, принадлежащих недропользователю на праве частной собственности или постоянного недропользования. Все остальные виды операций по недропользованию осуществляются на основе временного и возмездного недропользования.

Право недропользования возникает на основе лицензии. Предоставление права недропользования на разведку, добычу, строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей, производится на основе лицензии и контракта.

Министерство геологии и охраны недр Республики Казахстан является рабочим органом Правительства Республики Казахстан

по предоставлению (лицензированию) недр в пользование для разведки и (или) добычи полезных ископаемых и пользования недрами в иных целях. Недра для геологического изучения и (или) добычи полезных ископаемых предоставляются по представлению Министерства геологии и охраны недр Республики Казахстан — Правительством Республики Казахстан, а по общераспространенным полезным ископаемым, в том числе в приоритетном порядке для строительных организаций, ведущих строительство на их территориях, по представлению территориальных управлений Министерства геологии и охраны недр — главами областных организаций. Во всех случаях лицензия выдается от имени Правительства Республики Казахстан.

Для привлечения инвестиций в разведку и (или) добычу Мингео имеет право организовывать конкурсы на право получения лицензии. Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр, а также отходами горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств в определенных границах в течение установленного срока при соблюдении им заранее оговоренных требований и условий. В соответствии с видами пользования недрами в Республике Казахстан выдаются следующие виды лицензий:

для геологического изучения недр;

для добычи полезных ископаемых и пользования недрами в иных целях, в том числе для строительства и эксплуатации подземных сооружений, захоронения отходов и др.

для геологического изучения и добычи полезных ископаемых (комплексная), расположенных в пределах одной и той же территории.

Владельцами лицензий могут быть хозяйствующие субъекты, независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Казахстан. Владельцы лицензий обладают всеми правами, оговоренными в лицензии, и несут ответственность за соблюдение ее условий. Лицензия на участок недр для добычи полезных ископаемых, пользования недрами в иных целях, в том числе для строительства, эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, захоронения отходов, организации особо охраняемых участков недр, пре-

доставляется с приложением горного отвода. Горный отвод должен иметь ограничения по глубине. Лицензия может предоставляться на разработку всего месторождения или его отдельной части. Допускается предоставление единой лицензии на несколько видов пользования недрами, когда владельцу разрешается не только проведение геологических исследований, но и производство работ по освоению и эксплуатации месторождения. Совмещенные лицензии предоставляются, как правило, на условиях предпринимательского риска. Возникающие в этом случае особые формы договорных взаимоотношений закрепляются в контракте.

Сроки действия лицензии устанавливаются в зависимости от видов пользования недрами. Лицензия на производство геологического изучения выдается сроком на 5 лет с одним или двумя обновлениями. Лицензия на добычу полезных ископаемых выдается на срок до 20 лет также с обновлениями. Лицензия на добычу общераспространенных полезных ископаемых выдается местным исполнительным органом.

Передача недропользователем другому лицу (кроме дочерней организации) права недропользования, возникшего на основе лицензии, может быть произведена лишь с разрешения органа, выдавшего лицензию. Передача права недропользования производится на основе гражданско-правовых сделок, а также по иным основаниям, предусмотренным законодательством. Передача права недропользования производится путем передачи с соответствующим переоформлением лицензии и других документов, на основе которых возникает право недропользования. Передача права недропользования является безусловным основанием переоформления земельного участка, а также регистрации прав на земельный участок и сделок с ним в соответствии с законодательством. В случае реорганизации юридического лица, принадлежащее ему право недропользования переходит к правопреемнику в соответствии с нормами гражданского законодательства.

Выдача лицензий на разведку и эксплуатацию месторождений полезных ископаемых, за исключением месторождений общераспространенных полезных ископаемых, производится Правительством Республики Казахстан. Лицензия на право разведки или добычи предоставляется, как правило, на основе конкурса инвестици-

онных программ. Допускается предоставление лицензий на основе переговоров. Конкурс может быть открытым или закрытым.

Лицензии подразделяются на лицензию на разведку и лицензию на добычу, допускается выдача лицензии на разведку и добычу.

Лицензии на разведку и (или) добычу выдаются одновременно с геологическим и (или) горным отводами, которые являются приложениями к лицензии. Лицензия является безусловным основанием для предоставления земельного участка, если это необходимо для проведения операций по недропользованию. Для участия в конкурсе на получение лицензии заявитель должен подать конкурсное предложение, которое должно содержать данные о заявителе, включая информацию о его предыдущей деятельности в течение пяти лет, справку о финансовом состоянии, а также программу предполагаемой работы и затраты на ее осуществление, включая источники финансирования.

Лицензия на разведку должна содержать следующие данные:

сведения о лицензиате;

определение границ контрактной территории;

сроки действия лицензии и дату начала работ;

вид и срок подписания контракта;

минимальную программу работ;

условия и порядок возврата контрактной территории;

обязательства недропользователя по выполнению требований законодательства Республики Казахстан по охране недр и окружающей природной среды, безопасному ведению работ;

условия продления срока действия лицензии.

Лицензия на добычу должна содержать следующие данные:

сведения о лицензиате;

определение границ контрактной территории;

сроки действия лицензии и дату начала работ;

программу работ;

предварительные условия о размерах инвестиций, вкладываемых лицензиатом в проект и развитие производственной и социальной инфраструктуры контрактной территории;

условия выполнения требований законодательства по охране недр и окружающей среды, безопасности ведения работ;

условия продления срока действия лицензии;

условия обучения и использования местных кадров.

Лицензия на разведку выдается на срок до шести лет с правом продления. Срок действия лицензии на разведку может быть продлен дважды с продолжительностью каждого периода до двух лет. При обнаружении полезного ископаемого владелец лицензии на разведку имеет исключительное право получить лицензию на добычу.

Лицензия на добычу полезных ископаемых выдается на период сроком до 25 лет.

Совмещенная лицензия выдается на период, включающий периоды разведки и добычи с учетом возможных сроков продления.

Действие лицензии может быть приостановлено на срок до шести месяцев в случае, когда лицензиат осуществляет деятельность, не предусмотренную лицензией или с нарушением условий лицензии. Действие лицензии прекращается:

по истечении указанного в лицензии срока ее действия;

при ее отзыве лицензионным органом;

в случае расторжения контракта при невыполнении недропользователем его условий, вытекающих из лицензии, или признания контракта недействительным;

в случае ликвидации юридического лица.

Лицензионный орган вправе отозвать выданную лицензию в следующих случаях:

при отказе лицензиата устранить причины, вызвавшие принятие решения о приостановлении действия лицензии, либо при неустранении этих причин в указанные сроки;

при нарушении условия лицензии о сроках заключения контракта, кроме случаев, когда это произошло не по вине недропользователя.

Кыргызстан

Республика Кыргызстан в своем Законе о недрах установила, что недра Республики являются исключительной собственностью государства и составляют ее Государственный фонд недр. Этот Фонд включает используемые участки и неиспользуемые части недр в пределах государственных границ Республики. Право владения Государственным фондом осуществляется Правительством Республики. Пользователями недр могут быть (статья 9) субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собствен-

ности, в том числе юридические лица и граждане других государств, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики. Законом определено (раздел 2), что предоставление лицензий на право пользования недрами осуществляется путем проведения конкурсов или аукционов. Пользование недрами может быть временным и бессрочным. Недра предоставляются во временное пользование с указанием обоснованного срока. Сроки пользования недрами исчисляются со дня предоставления прав пользования.

Литва

В Литовской Республике 28 октября 1992 г. принято Постановление Правительства № 810 «О предоставлении недр для разведки и добычи полезных ископаемых», в котором установлено, что вопрос о выдаче разрешения (лицензии) предприятиям иностранного капитала или совместным с иностранным капиталом предприятиям рассматривается Правительством Литовской Республики по представлению Совета по использованию полезных ископаемых.

Узбекистан

Горные отношения в Республике Узбекистан регулируются Законом Республики Узбекистан «О недрах» и иными актами законодательства.

Закон Республики Узбекистан «О недрах» был подписан Президентом Республики Узбекистан 23 сентября 1994 г. № 2018-XII и состоит из 51 статьи, объединенных в десять разделов:

Раздел 1 — Общие положения.

Раздел 2—Государственное регулирование горных отношений.

Раздел 3 —Пользование недрами.

Раздел 4 — Геологическое изучение недр.

Раздел 5 — Проектирование предприятий, связанных с пользованием недрами.

Раздел 6 — Основные требования к разработке месторождений полезных ископаемых, переработке минерального сырья и безопасному ведению работ.

Раздел 7 —Использование и охрана недр.

Раздел 8 — Государственный учет работ, связанных с пользованием недрами.

Раздел 9 — Государственный, контроль и надзор за использованием и охраной недр, геологическим изучением недр и рациональным использованием минеральных ресурсов.

Раздел 10 — Рассмотрение споров по вопросам пользования и охраны недр. Ответственность за нарушение законодательства о недрах.

По своей структуре и содержанию основных правовых норм Закон Республики Узбекистан «О недрах» очень близок к Закону РФ «О недрах». Так же, как и в России недра Республики Узбекистан являются общенациональным достоянием и исключительной собственностью Республики Узбекистан.

Используемые и неиспользуемые участки недр, а также техногенные образования (отходы добычи и переработки минерального сырья) составляют Государственный фонд недр.

Государственное управление в области горных отношений осуществляется Президентом Республики Узбекистан, Кабинетом министров, местными органами власти, а также специально уполномоченными на то государственными органами (Государственным комитетом по охране природы, Государственным комитетом по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору и Государственным комитетом по геологии и минеральным ресурсам).

В соответствии со статьей 10 недра предоставляются в пользование для:

- **геологического изучения;**
- **добычи полезных ископаемых;**
- **строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, в том числе сооружений для подземного хранения нефти, газа, других веществ и материалов, захоронения вредных веществ, радиоактивных отходов и отходов производства;**
- **сбора образцов камнесамоцветного сырья, палеонтологических остатков и других геологических коллекционных материалов;**
- **обеспечения иных государственных и общественных потребностей.**

Пользователями недр могут быть юридические и физические лица.

Пользование недрами может быть бессрочным и срочным. Бессрочным признается пользование недрами без заранее установленного срока. В срочное пользование недра предоставляются на срок, установленный лицензией. При необходимости этот срок может быть продлен.

В соответствии со статьей 22 пользование недрами является платным. Плата взимается в виде налога или иных платежей.

В Законе (статья 30) сформулированы основные требования к разработке месторождений полезных ископаемых и переработке минерального сырья, которые включают:

- **недопущение порчи разрабатываемых и соседних с ними месторождений полезных ископаемых и других участков недр в результате проводимых горных работ, а также сохранение запасов полезных ископаемых, консервируемых в недрах;**
- **проведение инструментальных наблюдений за процессами сдвижения горных пород, деформациями земной поверхности, зданий, сооружений, устойчивостью уступов и бортов карьеров;**
- **учет и контроль распределения и степени извлечения полезных компонентов на различных стадиях переработки минерального сырья и др.**

Законом предусмотрены (раздел 8) государственный учет и государственная регистрация:

- **работ по геологическому изучению недр;**
- **участков недр, предоставленных в пользование, а также ведение Государственного кадастра месторождений, проявлений полезных ископаемых и техногенных образований и Государственного баланса запасов полезных ископаемых.**

Статья 40 предусматривает проведение мониторинга недр, т. е. системы наблюдений за состоянием недр для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов. Структура, содержание и порядок осуществления мониторинга устанавливаются Кабинетом министров.

Украина

Горные отношения в Украине регулируются Конституцией Украины, Законом Украины «Об охране окружающей природной среды», Кодексом Украины о недрах и иными актами законодательства Украины, изданными в соответствии с ними.

Кодекс Украины о недрах подписан Президентом Украины 27 июля 1994 г. № 132/94 ВС и состоит из 69 статей, которые объединены в девять разделов:

Раздел 1 — Общие положения.

Раздел 2 — Геологическое изучение недр.

Раздел 3 — Государственный учет месторождений, запасов и проявлений полезных ископаемых, а также участков недр, предоставленных в пользование, не связанное с добычей полезных ископаемых.

Раздел 4 — Проектирование, строительство и ввод в эксплуатацию горнодобывающих объектов, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Раздел 5 — Пользование недрами для разработки месторождений полезных ископаемых и для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Раздел 6 — Охрана недр.

Раздел 7 — Государственный контроль и надзор за ведением работ по геологическому изучению недр, их использованием и охраной.

Раздел 8 — Споры по вопросам пользования недрами. Ответственность за нарушение законодательства о недрах.

Раздел 9 — Международные отношения.

По своей структуре и содержанию основных правовых норм Кодекс Украины о недрах очень близок к Закону РФ «О недрах».

Так же, как и в России, в соответствии с Кодексом Украины о недрах, недра являются исключительной собственностью народа Украины и предоставляются только в пользование (статья 4).

Статья 5 вводит понятия «Государственный фонд недр» и «Государственный фонд месторождений полезных ископаемых». Государственный фонд недр включает как используемые участки недр, так и участки недр, не привлеченные к использованию, в том числе континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны. Все месторождения полезных ископаемых, в том числе техногенные с запасами, оцененными как промышленные, составляют Государственный фонд месторождений, а все предварительно оцененные месторождения полезных ископаемых — резерв этого Фонда. Государственный фонд месторождений полезных ископаемых является частью Государственного фонда недр.

Статьи 7—10 определяют компетенцию в сфере регулирования горных отношений:

- **Верховного Совета Украины;**
- **Кабинета министров Украины;**
- **Верховного Совета Республики Крым, областных, Киевского и Севастопольского городских Советов народных депутатов;**
- **сельских, поселковых, городских и районных Советов народных депутатов.**

Недра Украины предоставляются в постоянное или временное пользование. Выделяются краткосрочное временное пользование (до 5 лет) и долгосрочное временное пользование (до 20 лет). При необходимости сроки временного пользования недрами могут быть продлены.

Недра предоставляются в пользование на основе специальных разрешений — лицензий, которые выдаются Государственным комитетом Украины по геологии и использованию недр по согласованию с Министерством охраны окружающей среды Украины, как правило, на конкурсных началах в порядке, установленном Кабинетом министров Украины (статья 16).

Предоставление земельных участков для нужд, связанных с пользованием недрами, производится в порядке, установленном земельным законодательством Украины. Предоставление горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых общегосударственного значения, строительства и эксплуатации подземных сооружений и других целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, предоставляются Государственным комитетом Украины по надзору за охраной труда.

В соответствии со статьей 24 пользователи недр имеют право распоряжаться добытыми полезными ископаемыми, если иное не предусмотрено условиями лицензии.

Пользование недрами является платным. Плата за пользование недрами взимается (статья 28) в виде:

- **платежей за пользование недрами;**
- **отчислений на геологоразведочные работы, выполняемые за счет Государственного бюджета;**
- **сбора за выдачу специальных разрешений (лицензий);**
- **акцизного сбора.**

В соответствии со статьей 36 пользователям недр может предоставляться скидка за истощение недр в случаях осуществления добычи:

- **дефицитных полезных ископаемых при низкой экономической эффективности разработки месторождений, объективно обусловленной и не связанной с нарушением условий рационального использования разведанных запасов;**
- **полезных ископаемых из остаточных запасов пониженного качества, кроме случаев ухудшения качества запасов полезных ископаемых в результате выборочной отработки месторождения.**

Месторождения, в том числе техногенные, запасы и проявления полезных ископаемых подлежат учету в Государственном кадастре месторождений и проявлений полезных ископаемых и Государственном балансе запасов полезных ископаемых (статья 42),

В соответствии со статьей 49 места расположения горнодобывающих объектов и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, в том числе для подземного хранения нефти, газа и иных веществ и материалов, захоронения отходов производства, иных вредных веществ и сброса сточных вод, до начала проектных работ согласовываются с органами Государственного горного надзора, охраны окружающей природной среды, Государственного санитарного надзора, с территориальными геологическими предприятиями, соответствующими Советами народных депутатов и другими заинтересованными органами.

Государственный контроль за геологическим изучением недр (Государственный геологический контроль) осуществляется Государственным комитетом Украины по геологии и использованию недр и его органами на местах. Государственный надзор за ведением работ по геологическому изучению недр, их использованием и охраной, а также использованием и переработкой минерального сырья (Государственный горный надзор) осуществляется Государственным комитетом Украины по надзору за охраной труда и его органами на местах. Государственный контроль за использованием и охраной недр в пределах своей компетенции осуществляют местные Советы народных депутатов, органы исполнительной власти на местах, Министерство охраны окружающей природной среды Украины и его органы на местах (статья 61).

Самовольное пользование недрами и застройка площадей залегания полезных ископаемых с нарушением установленного порядка прекращаются на основании статьи 66 без возмещения понесенных расходов.

Иностранным юридическим лицам и гражданам недра в пользование и право на переработку минерального сырья предоставляются (статья 68) на конкурсной основе на основании соглашений (контрактов). Если международным договором Украины установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве Украины о недрах, то в соответствии со статьей 69 применяются правила международного договора.

Эстония

Эстонская Республика 26 октября 1991 г. приняла Постановление «О полезных ископаемых Эстонской Республики», в котором, руководствуясь Постановлением Верховного Совета Эстонской Республики от 20 августа 1991 г. «О государственной независимости Эстонии», признала с 1 января 1991 г. утратившими силу горные отводы, предоставленные на территории Эстонской Республики предприятиям, учреждениям и организациям других государств.

Граждане, предприятия и организации иностранных государств могут получать разрешение на использование полезных ископаемых только по решению Правительства Эстонской Республики и на предусмотренных в нем условиях.

Сопоставляя законодательства о недрах различных стран с российским законодательством, можно отметить много общих черт. Это, в первую очередь, лицензионный порядок предоставления участков недр в пользование, платность и срочность пользования недрами, охрана окружающей среды при пользовании недрами, требования безопасности при ведении горных и геологоразведочных работ. Вместе с тем весьма существенный раздел зарубежного законодательства о недрах, связанный с соотношением права собственности на земельные участки и правом проведения на этих участках геологоразведочных и горных работ, в российском законодательстве пока детально не проработан из-за отсутствия (на 01.01.97) нового Земельного кодекса и нерешенности вопросов о формах собственности на землю в РФ.

Список литературы

1. Батжаргал Н. Правовое регулирование недропользования в Монголии. — М.: МГГУ, 1996.

2. Бугаева ОМ. Экономические тенденции развития горнодобывающей отрасли Казахстана. М.: МГГУ, 1996.

3. Бурдэ А.И. Горные законы США и некоторые особенности аналогичного законодательства ряда других зарубежных стран. — СПб.: предприятие АБС, 1993.

4. Бухтоярова Т.Я., Нестеров В.А., Датъян В.И. Роялти: теоретические подходы и опыт практического применения в мировой нефтегазовой промышленности // Экономика и управление нефтегазовой промышленности. —1994. —№ 3,4.

5. Заславская Л.А. Обзор кодексов и законов о недрах государств СНГ и ближнего зарубежья // Право и экономика. —1994. —№ 17,18,23.

6. Клюкин Б.Д. Законодательство о регулировании недропользования стран Западной Европы и США *II* Законодательство и экономика. —1995. — № 17,18.

7. *Клюкин БД.* Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. — М.: Городец-издат., 2000.

8. Нестеров В.А. Мировой опыт фискального регулирования нефтегазовой промышленности // Экономика и управление нефтегазовой промышленности. — 1994,—№3,4.

9. Перчик А.И. Обобщение положений горного права и нефтяного законодательства зарубежных стран, 1992.

10. Соколов В.И. Природопользование в США и Канаде: экономические аспекты. —М.: Наука, 1980.

Глава 15

РАЗВИТИЕ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ

Non progredi est regredi.

Не идти вперед—значит идти назад.

Латинская сентенция

Развитие и совершенствование законодательства — обязательное условие эффективного функционирования правовой системы в любой стране. Современное законодательство РФ о недрах основывается на Конституции РФ и состоит из Федеральных законов «О недрах», «О соглашениях о разделе продукции», «О континентальном шельфе», «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности», Положения о порядке лицензирования пользования недрами, подзаконных нормативных правовых актов, изданных органами государственной власти, законов и подзаконных нормативных правовых актов субъектов РФ.

В этих актах заложены новые принципы недропользования, которые в большей степени соответствуют тем преобразованиям, которые проводятся в экономике страны. Вместе с тем анализ этих источников горного права и их правоприменительной практики позволили многим экспертам сделать некоторые обобщения относительно современного состояния законодательства о недрах, которые сводятся к тому, что законодательство:

- **в недостаточной мере способствует формированию рыночных отношений в сфере недропользования;**
- **не обеспечивает эффективный контроль государства за пользованием недрами;**
- **не экологично, т. е. не дает необходимых правовых гарантий охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов при пользовании недрами;**
- **слишком пропитано «геологической идеологией» в ущерб основному виду пользования недрами—добыче полезных ископаемых.**

Недропользование играет важнейшую роль в развитии российской экономики и поэтому требует усиления внимания государства и общества к его правовым проблемам.

Канд. эконом, наук В.В. Путин пишет, что «...в России необходимо реализовать такой принцип рационального недропользования, как органическое сочетание рыночных механизмов саморегулирования и поддержки рационального ресурсопотребления и ресурсосбережения». Система государственного регулирования и поддержки последних должна включать, как минимум, следующие подсистемы:

- **правового обеспечения;**
- **финансово-кредитной поддержки;**
- **инфраструктурного и информационного обеспечения;**
- **страхования от чрезвычайных происшествий и стихийных бедствий.**

На необходимость системного подхода к решению проблем недропользования указывает и В.П. Орлов, отмечая, что «только системный подход, т. е. сочетание стратегических и оперативных текущих мер, может привести к принципиально новому качественному решению проблемы повышения экономической эффективности использования Государственного фонда недр и, в первую очередь, его главной составной части — минерально-сырьевой базы».

Прежде чем давать какие-либо рекомендации относительно содержания системного подхода к правовому регулированию недропользования, необходимо определить, в каком состоянии находится экономика современной России, какая модель ее развития должна быть избрана, и какие действия государства (включая совершенствование нормативной правовой базы недропользования) должны этому соответствовать.

Академик РАН А.Д. Некипелов выделяет три модели построения современных рыночных систем:

- **«неолиберальная» модель, характеризующаяся почти полной приватизацией, сведением к минимуму регулирующих функций государства в экономике, интернационализацией производства и рынков, низкими налогами и пр. В рамках этой модели рынок определяет промышленную политику государства. Мировой опыт показывает, что эта модель экономического развития является наиболее эффективной;**

• **модель «неостейтизма», предполагающая существенное воздействие государства на экономические процессы, в частности, путем проведения в жизнь активной промышленной политики, развития экспорта и придания экономике определенной отраслевой ориентации. Эта модель также имеет право на осуществление. Ей, в частности, в свое время воспользовалась Япония;**

• **модель «неокорпоративизма», предполагающая сочетание частного и общественного сектора, регионализацию рынков, определенную специализацию секторов экономики. Эта модель использована в странах Северной Европы.**

Естественно, что каждая из этих моделей предполагает создание и развитие соответствующей нормативной правовой базы.

Совершенно очевидно, что современная Россия, учитывая состояние ее экономики, не может сразу перейти к неолиберальной модели, дающей наибольший прирост ВВП (валового внутреннего продукта). Следовательно, на этом переходном этапе необходимо реализовывать стратегию неостейтистской модели, которая, учитывая значительную роль минерально-сырьевого комплекса (МСК) в экономике России, должна обеспечивать определенную роль государства (которая со временем будет уменьшаться) в выборе приоритетов развития МСК.

По оценкам В.П. Орлова, стоимость сырья, извлекаемого в последние годы из недр России, в пересчете на мировые цены составляет в зависимости от конъюнктуры от 95 до 105 млрд долл. ежегодно. Для сравнения: в США этот показатель выше в 1,4—1,5 раза, в Китае примерно сопоставим с нашим, в остальных странах ниже. В Федеральном бюджете на 1999 г. доля прямых поступлений от добычи полезных ископаемых (акцизов, платежей за пользование недрами и отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы) составляет 16,1 % доходной части, с учетом же других налогов и таможенных пошлин, удельный вес продукции минерально-сырьевого комплекса превышает 50 %. Таким образом, модернизация и развитие минерально-сырьевого комплекса — наиболее реальный и наиболее короткий путь для оживления экономики и перехода ее в будущем к неолиберальной модели. А это, в свою очередь, требует совершенствования существующих инсти-

туциональной базы и законодательной системы и приспособления их к новым экономическим реалиям.

Прежде всего об институциональной базе недропользования, т. е. в данном случае структуре органов государственной власти и управления отношениями недропользования.

На Всероссийском съезде по охране природы, состоявшемся еще в июне 1995 г. в Москве, отмечалось, в частности, что складывающаяся в России ситуация в минерально-сырьевом комплексе помимо объективных причин (распад СССР, кризисные явления в экономике и др.) во многом обусловлена принципиальными ошибками в стратегии формирования структуры управления геологоразведочными работами, отсутствием разработанной и утвержденной концепции национальной политики в области использования минерально-сырьевой базы страны. Этому во многом способствует сложившаяся практика лицензирования пользования недрами. Лицензионные соглашения сводятся, как правило, к формированию нескольких самых общих пунктов, касающихся платежей, уровней добычи сырья и его долевого распределения. Экономические и экологические части лицензионных соглашений по существу не прорабатываются. Получившая широкое развитие практика «делегирования полномочий» регионам в целях формирования лицензирования на местах снизила качество проработки этих соглашений, а выдача лицензий на освоение месторождений на базе запасов, не прошедших Государственную экспертизу, привела к необоснованным, произвольным оценкам экономической привлекательности объектов и их возможностей по объемам и качеству добываемого сырья, что в свою очередь отражается на установлении уровней платежей за право пользования недрами.

Одним из возможных вариантов совершенствования институциональной базы недропользования является, по нашему мнению, создание специального Федерального органа (под условным названием — Горное бюро России), ответственного за разработку и проведение государственной политики в минерально-сырьевом комплексе, в том числе и за управление государственной собственностью на недра.

Второй проблемой государственного регулирования отношений недропользования (помимо совершенствования институцио-

нальной базы) является создание нормативной правовой базы, обеспечивающей эффективное использование недр на этом переходном этапе в экономическом развитии страны.

Эта проблема может быть решена:

- **путем внесения изменений и дополнений в существующую нормативную правовую базу;**
- **путем создания принципиально нового правового акта — Кодекса России о недрах, в котором должны быть прописаны правовые нормы, регулирующие все аспекты недропользования.**

Можно констатировать, «по правовое регулирование отношений недропользования в современной России пошло по первому пути.

В Закон РФ «О недрах», принятый еще в 1992 г., поправки вносились в 1995, 1999 и в 2000 гг. Вместо Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного Постановлением Верховного Совета РФ от 15 июля 1992 г., готовится Федеральный закон «О лицензировании пользования недрами» и т. д.

Ярким примером несовершенства и несогласованности Федеральных законов, регулирующих недропользование в России, является история с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции». Принятый еще в 1995 г., он не мог эффективно использоваться из-за имеющихся противоречий с другими Федеральными законами и, в частности, с Законом РФ «О недрах». Поэтому в 1999 г. в связи с принятием новой редакции Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» были внесены изменения и дополнения еще в 12 Федеральных законов, в том числе и в Закон РФ «О недрах» и в Закон РФ «О континентальном шельфе».

Последние изменения и дополнения в Закон РФ «О недрах», принятые в 2000 г., решают лишь некоторые локальные (хотя и достаточно важные) проблемы регулирования отношений недропользования (расширение оснований получения права пользования недрами, уточнение сроков пользования недрами, изменение условий перехода права пользования участками недр и переоформления лицензий на пользование участками недр, привлечение третейских судов к рассмотрению споров по вопросам недропользования и др.) и не имеют системный характер.

Поэтому первый путь совершенствования нормативной правовой базы, регулирующей отношения недропользования, осно-

ванный на внесении изменений и дополнений в существующие федеральные законы, представляется нам тупиковым.

Гораздо более перспективным, хотя и очень сложным, по нашему мнению, является второй путь, предполагающий создание принципиально нового нормативного правового акта — Кодекса России о недрах и позволяющий на единых принципах и на системной основе отрегулировать все аспекты пользования недрами.

Как известно, кодификация является одной из форм систематизации законодательства, при которой происходит существенная внутренняя переработка нормативного материала, в результате чего создается принципиально новый кодификационный акт (основы, кодекс, устав, положение и др.). До недавнего времени кодификационным актом, регулирующим горные отношения в СССР, являлись «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах».

В этой связи интересно отметить, что В.И. Ленин видел в кодификации радикальное средство для устранения противоречий, имеющихся в законах. 15 февраля 1922 г. В.И. Ленин писал тогдашнему наркому юстиции Д.И. Курскому: «...если наши законы противоречивы (в чем нет сомнения), то для чего же НКЮст (народный комиссариат юстиции) и отдел законодательных предположений? Что же делается для кодификации, для устранения противоречий?» Уместно также вспомнить записку Д.И. Курского, направленную В.И. Ленину 28 февраля 1922 г., «...в наших законах имеются противоречия, которые являются прямым следствием изломов нашей новой экономической политики. Думаю, что противоречия зависят от того, что декреты стряпаются по-прежнему с молниеносной быстротой. Теперь уже можно осесть и законодательствовать с оглядкой». Резолюция В.И. Ленина: «А законодательствовать надо с тройной оглядкой. Семь раз примерь...» Как нам представляется, эта переписка давностью почти в 80 лет не потеряла своей актуальности и в настоящее время.

Проблемы кодификации советского горного законодательства рассматривались еще в 50-х годах в работах М.Е. Коган и Л.А. Заславской. Л.А. Заславская, в частности, отмечала, что без систематического проведения работы по совершенствованию законодательства, оно может превратиться в своеобразный правовой памятник, к тому же тормозящий развитие общества.

В современной России впервые вопрос о том, что горное законодательство нуждается в кодификации и в создании нового сводного акта — Кодекса России о недрах был поставлен нами еще в 1994 г. Предполагалось, что в этом акте найдут отражение:

- **существование различных форм собственности на недра, определенное статьей 9 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой «Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности»;**
- **отделение права собственности на землю от права пользования недрами, при этом имелось в виду, что получение в собственность земельного участка не влечет за собой автоматический переход к получению права на пользование недрами и наоборот;**
- **минимизация ущерба, наносимого окружающей среде при пользовании недрами;**
- **контроль за соблюдением правил рационального использования и охраны недр;**
- **демонополизация управления Государственным фондом недр.**

Идея кодификации законодательства о недрах позднее стала достаточно популярной, и поэтому появился ряд предложений относительно того, как должен называться этот новый сводный акт, и какова должна быть его структура. Чаще всего употреблялось название — Горный кодекс Российской Федерации, и была создана рабочая группа под руководством Академии горных наук, которая приступила к созданию данного законодательного акта и провела в этом направлении большую работу, результаты которой обсуждались на парламентских слушаниях в Государственной думе в мае 1998 г.

Сопоставляя названия этих нормативных правовых актов, необходимо отметить, что на практике существует пять видов пользования недрами, не полностью совпадающие с теми шестью видами, которые определены в Законе Российской Федерации «О недрах»: геологическое изучение недр; добыча полезных ископаемых; строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; использование отходов горнодобывающих и связанных с ним перерабатывающих производств; захоронение отходов в недрах.

Вопрос о том, какие общественные отношения, связанные с этими видами пользования недрами, следует называть горными, является в настоящее время дискуссионным. Член-корреспондент РАН Л.А. Пучков в 1995 г. дал определение горного дела как «инженерной деятельности человека в земной коре». Если исходить из этой формулировки, то под горными отношениями следует понимать общественные отношения, возникающие в процессе инженерной деятельности человека в земной коре. Поэтому такие аспекты геологического изучения недр как образование особо охраняемых геологических объектов или сбор геологических коллекционных материалов вряд ли могут являться предметом горных отношений.

Таким образом можно сделать следующий вывод: если мы предполагаем, что новый правовой акт должен регулировать *только горные отношения* — тогда он должен называться Горным кодексом Российской Федерации, если же *все виды пользования недрами* — то Кодексом о недрах Российской Федерации или Кодексом России о недрах. Второй вариант представляется нам более предпочтительным.

Ранее нами была обоснована структура Кодекса России о недрах, состоящая из двух частей: общей и особенной. В общей части должны излагаться правовые нормы — общие для всех видов пользования недрами, особенная — должна состоять из разделов, регулирующих общественные отношения, возникающие в каждом виде пользования недрами.

Рассматривая содержание Кодекса России о недрах, необходимо прежде всего решить вопрос о том, будет ли этот законодательный акт единственным актом, регулирующим отношения недропользования в полном объеме, или параллельно с ним будут действовать иные федеральные законы, регулирующие те аспекты отношений недропользования, которые не вошли в Кодекс.

По нашему мнению, Кодекс России о недрах должен регулировать отношения недропользования в полном объеме. Примером в данном случае может служить упомянутый ранее Горный Устав России, содержание которого изложено в Своде законов России за 1912 г. Горный Устав состоял из 3 книг и 1460 статей, в которых рассматривались все аспекты горных отношений, включая регулирование деятельности частных и казенных горных предприятий,

налоговый режим, правила найма рабочих, правила о пенсиях рабочим казенных заводов, утратившим трудоспособность, и другие правовые нормы. В Кодексе России о недрах не должны содержаться отсылочные нормы, которые характерны для Закона РФ «О недрах» и которых насчитывается там свыше 10.

Механизм введения в действие Кодекса России о недрах должен быть аналогичен механизму введения в действие первой и второй частей Гражданского кодекса Российской Федерации соответственно в 1995 и 1996 гг., когда в Федеральных законах «О введении в действие частей первой и второй Гражданского кодекса Российской Федерации» содержались статьи, в которых признавались утратившими силу большое число законов и подзаконных актов.

Следовательно, Закон Российской Федерации о введении в действие Кодекса России о недрах должен также признать утратившими силу большое число принятых ранее нормативных правовых актов, в том числе и тех Федеральных законов, регулирующих недропользование, которые упоминались выше.

Перед разработчиками Кодекса России о недрах стоит весьма сложная задача. С одной стороны, нормы этого акта должны способствовать ускорению построения в нашей стране рыночной экономики и привлечению инвестиций в минерально-сырьевой комплекс страны, а с другой — обеспечивать контроль государства за его использованием с тем, чтобы не допустить хищнической эксплуатации недр в угоду сиюминутной выгоде.

В этой главе будут рассмотрены лишь некоторые институты горного права и отдельные правовые нормы, которые должны быть реализованы в Кодексе России о недрах, а именно:

- **разработка и включение в Кодекс России о недрах правовых норм, регулирующих налогообложение горнодобывающих предприятий;**
- **разработка и включение в Кодекс России о недрах правовых норм, регулирующих процессы реструктуризации горнодобывающих отраслей промышленности;**
- **разработка и включение в Кодекс правовых норм, направленных на минимизацию ущерба, наносимого окружающей среде при пользовании недрами;**

• **разработка и включение в Кодекс России о недрах правовых норм, регулирующих контроль за деятельностью недропользователей в современных условиях**

О налогообложении горнодобывающих предприятий. **Как известно, платное недропользование было введено в России в 1992 г. при утверждении первой редакции Закона Российской Федерации «О недрах». В этом Законе правовому регулированию платежей при пользовании недрами посвящен специальный раздел (раздел V), в котором предусмотрены платежи за добычу полезных ископаемых и отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Первый вид платежей (роялти) соответствует мировой практике недропользования и является способом расчета горного предприятия с государством за принадлежащие государству минеральные ресурсы. Второй вид платежей — отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы — это «изобретение» российских законодателей и структур, лоббировавших принятие Закона Российской Федерации «О недрах» в редакции 1992 г. В мировой практике нет примеров, когда одна отрасль (геологическая) содержится за счет другой (горнодобывающей), так как такой вид налогов не имеет экономического обоснования. С вводом платного недропользования предприятия по добыче полезных ископаемых оказались под двойным налоговым прессом: они платят все общепринятые налоги плюс специальные налоги на недропользование. В результате налоговая нагрузка на эти предприятия возросла примерно в 1,5—1,6 раза по сравнению со средней по промышленности.**

Более того, Правительство Российской Федерации своим Постановлением от 17 мая 1996 г. № 597 утвердило Порядок использования отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и освобождения пользователей недр от указанных отчислений, в соответствии с которым «...в случае, если месторождение разведано полностью или частично за счет государственных источников финансирования, освобождение от уплаты отчислений производится после полного возмещения недропользователем соответствующему бюджету затрат на проведение поисковых и разведочных работ по данному месторождению за счет государственных средств. При этом в сумму возмещения не входят отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы».

Это означает, что если у добывающего предприятия отсутствуют значительные средства, чтобы сразу возместить бюджетные затраты на поиск и разведку месторождения (а, как правило, таких средств у предприятия нет), оно вынуждено выплачивать эти отчисления вплоть до прекращения добычных работ. Эксперты ОАО «Газпром» подсчитали, что сумма отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, выплаченных предприятием, эксплуатирующим в течение ряда лет газовое месторождение «Медвежье», уже в 75 раз (!) превышает затраты на поиск и разведку этого месторождения.

В настоящее время в России идет процесс рассмотрения новой редакции Налогового кодекса Российской Федерации. При этом предполагается ввести в него и правовое регулирование налогов на пользование недрами, исключив эти правовые нормы из Закона Российской Федерации «О недрах».

Анализируя налоговый режим в горнодобывающей промышленности и разрабатывая предложения по его совершенствованию, представляется совершенно очевидным, что достижение согласия между интересами бюджета и налогоплательщиками является весьма длительным процессом. Доходы казны все еще недостаточны для покрытия бюджетных расходов, в то же время величина начисляемых налогов значительно превосходит возможность их уплаты. Единственной реальной возможностью в современных условиях уменьшить размер налогов, взимаемых с горнодобывающих предприятий, — это существенно сократить размер отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Для повышения эффективности правового регулирования налогового режима предприятий по добыче полезных ископаемых было бы целесообразно включить этот раздел в Кодекс России о недрах. В этом случае можно было более детально описать механизм взимания платежей при отработке месторождений с минимальным промышленным содержанием полезных компонентов, при истощении недр и в других особых случаях с тем, чтобы сделать привлекательной для инвестора эксплуатацию месторождений подобного рода.

***О реструктуризации горнодобывающих отраслей промышленности*. В настоящее время в горнодобывающих отраслях промышленности России и, в первую очередь, в угольной про-**

мышленности интенсивно идут процессы реструктуризации, имеющие целью создание конкурентоспособных рудников, карьеров, угольных шахт и разрезов. Эти процессы включают приватизацию государственного имущества, ликвидацию убыточных и неперспективных предприятий, меры по социальной защите высвобождаемых работников горных предприятий.

Приватизация государственного имущества, под которой понимается возмездное отчуждение находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований имущества (объектов приватизации), в собственность физических и юридических лиц, осуществляется в соответствии с Государственной программой приватизации государственного имущества в Российской Федерации.

Наиболее распространенными способами приватизации являются:

- **продажа государственного или муниципального имущества на аукционе, в том числе продажа акций созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;**
- **продажа государственного или муниципального имущества на коммерческом конкурсе с инвестиционными и (или) социальными условиями;**
- **продажа акций созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ их работникам.**

Совершенно очевидно, что при оценке рыночной стоимости имущества горнодобывающего предприятия, выставляемого на продажу, необходимо учитывать горно-геологические условия месторождения, количество и качество запасов полезных ископаемых, находящихся в границах горного отвода данного предприятия. Сложность решения данной проблемы заключается в том, что действие Закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» не распространяется на приватизацию природных ресурсов, к которым относятся полезные ископаемые.

В Федеральном законе «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О недрах» от 2 января 2000 г. № 20-ФЗ содержится новая редакция статьи 23.1 «Геолого-экономическая и стоимостная

оценка месторождений полезных ископаемых и участков недр», а именно: «Государственное регулирование отношений недропользования и решение задач развития минерально-сырьевой базы осуществляются с использованием геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр. Методики геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых утверждаются Федеральным органом управления Государственным фондом недр». Эта редакция статьи 23.1 представляется нам неудачной по двум причинам: во-первых, необходимо было указать цель проведения стоимостной оценки месторождения (участка недр), и, во-вторых, в соответствии со статьей 20 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ субъекты оценочной деятельности должны использовать не методики, а стандарты, разрабатываемые и утверждаемые Правительством Российской Федерации.

Поэтому в Кодексе России о недрах необходимо закрепить правовые нормы, предусматривающие разработку стандарта (тов) геолого-экономической оценки стоимости минеральных ресурсов, право на добычу которых имеет данное предприятие, и учет этой стоимости при определении рыночной цены акций предприятия, выставляемых на продажу.

Основная проблема, которая возникает при ликвидации горнодобывающего предприятия как юридического лица, связана с тем, что в соответствии со статьей 61 Гражданского кодекса Российской Федерации «...ликвидация юридического лица влечет его прекращение без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам». В то же время, уже после прекращения добычи полезных ископаемых в недрах продолжаются геомеханические, гидрогеологические и газодинамические процессы с весьма неблагоприятными последствиями. Следовательно, необходимо определить институциональный и правовой статус органа, на который будет возложена ответственность за организацию и проведение работ по ликвидации технических, экологических и социальных последствий горных работ. Таким органом может стать Государственное унитарное предприятие, основанное на праве опера-

тивного управления (Федеральное казенное предприятие). Это должно найти отражение в Кодексе России о недрах тем более, что в статье 26 «Ликвидация и консервация предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых» Закона Российской Федерации «О недрах» эта правовая коллизия не рассматривается.

Поскольку государство придает большое значение социальной защите работников, высвобождаемых в связи с реструктуризацией предприятий горнодобывающих отраслей, и возмещению вреда, причиненного работникам ликвидированных и ликвидируемых предприятий увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей, соответствующие правовые нормы также должны найти отражение в Кодексе России о недрах.

О минимизации ущерба, наносимого недропользованием, окружающей среде. **В современном российском законодательстве о недрах очень слабо реализован принцип минимизации ущерба, наносимого окружающей среде при пользовании недрами. Для выполнения этого принципа должны быть переработаны правовые нормы, в которых определяются задачи государственного регулирования отношений недропользования, поскольку в настоящее время в них отсутствует задача обеспечения минимизации воздействия на окружающую среду при пользовании недрами. Необходимо законодательно закрепить требования к обязательному проведению оценки природных условий, существовавших до начала периода пользования недрами, возможных изменений этих условий в процессе освоения недр и к необходимости проведения соответствующих защитных мероприятий.**

Хотя в преамбуле Закона РФ «О недрах» указывается, что он регулирует отношения, связанные с «отходами горнодобывающих и связанных с ним перерабатывающих производств», эта важнейшая проблема в Законе почти не рассматривается. Понятие «отходы горного производства» включает твердые, жидкие и пылегазовые продукты, образующиеся в процессах добычи, обогащения и химико-металлургической переработки минерального сырья, использование которых в настоящее время и на ближайшую перспективу является экономически нецелесообразным.

По статистическим данным ежегодно в стране образуется около 7 млрд т отходов, из которых лишь 2 млрд т (28 %) находят затем применение в народном хозяйстве. Всего в отвалах и хвостохранилищах накопилось около 80 млрд т твердых отходов. В настоящее время отсутствует единая научно обоснованная система экологических требований к складированию и использованию отходов горнодобывающих производств. Это обусловливает чрезвычайно низкую эффективность мероприятий по защите окружающей среды от отрицательного воздействия на нее складируемых отходов. Поэтому в Кодексе России о недрах должны быть закреплены не только правовые нормы, обеспечивающие минимизацию воздействия на окружающую среду процессов размещения, хранения, транспортировки и использования отходов, но и система санкций за нарушение этих норм.

О контроле за деятельностью недропользователей в современных условиях. **Сущность проблемы заключается в том, что переход к «неолиберальной» модели построения рыночной экономики предполагает ослабление контролирующих функций государства за деятельностью недропользователей. При этом возникает опасность усиления хищнических тенденций при эксплуатации месторождений, прикрываемых необходимостью обеспечения рентабельности горнодобывающего предприятия, несоблюдения условий, на которых были выданы лицензии на право добычи полезных ископаемых, нарушений согласованных в установленном порядке планов развития горных работ, искажения базы для исчисления налогов за пользование недрами.**

Одним из направлений усиления *негосударственных форм контроля* за деятельностью недропользователей является создание независимой вневедомственной службы горного аудита. Идея горного аудита, впервые выдвинутая еще в 1997 г., оказалась в достаточной степени привлекательной, и в проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О недрах», рассмотренный в первом чтении в Государственной думе, была внесена статья «Аудит недропользования». Однако в окончательном тексте этого закона данной статьи не оказалось. Поэтому в Кодексе России о недрах должны быть прописаны правовые нормы, регулирующие аудит недропользования для всех видов пользования

недрами, в том числе и для предприятий, ведущих добычу полезных ископаемых (горный аудит).

Перечисленные рекомендации, конечно же, не исчерпывают всех направлений развития и совершенствования законодательства РФ о недрах, но их реализация в процессе создания Кодекса РФ о недрах позволит более эффективно использовать ресурсы недр для удовлетворения потребностей общества.

Список литературы

1. Заславская Л.А. Действующее горное законодательство и пути его совершенствования, 1969.

2. Ленинский сборник, том 35. ОГИЗ, Госполитиздат, 1945.

3. Некипелов А.Д. Вперед от либерализма *II* «Независимая газета». —№ 24. — 1999.

4. Орлов В.IJ. О повышении экономической эффективности использования и изучения недр // Минеральные ресурсы России. — 1999. — № 4.

5. Орлов В.П. О мерах по повышению экономической эффективности изучения и использования недр / В сб. «Научные сообщения Петербургского экономического форума». Вып. 1. — СПб., 1999.

6. Певзнер М.Е. Проблемы совершенствования горного законодательства в России // Горный журнал. —1994. —№ 8.

7. *Певзнер М.Е.* Основные направления совершенствования законодательства о недрах // Государство и право. — 1997. № 5.

8. Певзнер М.Е., Попов В.Н., Киселевский Е.В. О горном аудите // Горный журнал. — 1997. — № 12.

9. Путин В.В. Минерально-сырьевые ресурсы в стратегии развития Российской экономики / Записки Санкт-Петербургского государственного горного института. Т. 144(1). —СПб., 1999.

10. Сухорученков А.И., Евсин В.Г. Позиция железорудных предприятий: Закон РФ «О недрах» нуждается в существенной корректировке // Горный журнал. — 1997,—№ 12.

Приложения

Приложение 1

ТЕОРИЯ ПРАВА. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Приложение 2

ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ СЛОВАРЬ ГОРНОГО ПРАВА

Приложение 3

ПЕРЕЧЕНЬ ОСНОВНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ОТНОШЕНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Приложение 4

ЛИЦЕНЗИЯ НА ПРАВО ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Приложение 1

ТЕОРИЯ ПРАВА. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Вводные замечания

В учебниках и учебных пособиях для студентов юридических вузов право изучается как *общий предмет* теории государства и права. Это связано с тем, что государство и право представляют собой две взаимосвязанные части надстройки общества и не могут существовать изолированно.

Г.Ф. Шершеневич писал еще в 1911 г.: «Право есть функция государства, и поэтому логически оно немыслимо без государства».

Среди отечественных и зарубежных правовых школ можно выделить три, каждая из которых по-разному трактует вопрос о том, как проявляется право. В нормах, идеях или общественных отношениях! Каждая школа отождествляет свое видение права с определенным типом государства.

Как отмечает Р.З. Лившиц, сторонники *нормативной* теории права утверждают: право — это, в основном, нормы. Реализация этих теоретических представлений на практике предполагает наличие сильного государства.

В*,социологической* теории права на первое место ставятся конкретика, реальность, подлинные общественные и правовые отношения. Такой подход предусматривает расширение масштабов демократического общества при ослаблении директивной роли государства.

И, наконец, представители *идеологической* школы исходят из того, что право олицетворяет, прежде всего, глубокую идею (например, общественную солидарность или социальный компромисс). И, если в законе такая идея не воплощается, то этот нормативный акт нельзя считать законом.

Такой подход характерен для идеологически здорового общества.

До недавнего времени в СССР руководствовались нормативной теорией права в своеобразной интерпретации, отражающей точку зрения И.В. Сталина на усиление классовой борьбы в обществе. Вот что говорил в своем выступлении на I Всесоюзном совещании по вопросам Советского государства и права в июле 1938 г. бывший генеральный прокурор СССР и государственный обвини-

тель на политических процессах 1937—38-х гг, А.Я. Вышинский: «Право — совокупность правил, выражающих волю *господствующего* класса, установленных в законодательном порядке».

Реализация такой концепции права в сочетании с другими причинами привели на практике к известным серьезным нарушениям социалистической законности.

На современном этапе развития нашего общества в представлениях о том, что такое право, находят отражение идеи *всех трех* основных школ, хотя известное замечание Э. Канта о том, что юристы все еще ищут определение права, остается актуальным и в наши дни.

Проф. Р.З. Лившиц, анализируя современные теории права, особо подчеркивает, что право по своей социальной сущности является средством общественного согласия, компромисса, нормативно закрепленной и реализованной справедливости.

В создании правовой системы весьма значительна роль государства, которое издает и охраняет нормы права. Без его правотворческой и властной деятельности они не могут приобрести официальную форму регулятора общественных отношений. С другой стороны, в нормах права государство получает свое юридическое оформление, его деятельность осуществляется только на основе правовых норм.

В определенном смысле правовые нормы никогда не бывают вполне прозрачными и бесспорными. Если бы от норм требовалось быть таковыми еще до их установления, человеческое общество вообще не смогло бы существовать.

Нормы отражают конкретные интересы в момент их принятия. Столкнувшись с новыми проблемами, люди могут предпринять такие шаги, которые ранее не могли быть учтены при принятии нормы. Поэтому ее содержание находится в постоянном развитии, приспосабливаясь к новым интересам и ценностям. *Понятия в праве оказываются столь же подвижными, сколь изменчива и сама жизнь.*

Право характеризуется следующими формальными признаками:

- **правовые нормы устанавливаются государством в официальных актах;**
- **в необходимых случаях правовые нормы охраняются принудительной силой государственного аппарата;**
- **право представляет собой единую систему норм, которая обязательна для всего населения, проживающего на территории определенного государства;**

• **право выражает общую и индивидуальную волю граждан государства в их гармоничном взаимоотношении.**

Таким образом, право — это система обязательных правил поведения, которые устанавливаются и охраняются государством, выражают общие и индивидуальные интересы населения страны и выступают государственным регулятором общественных отношений.

Нормы права и правовые отношения

Нормы права и правовые отношения — это те части правовой материи, те разные проявления права, в которых роль права в обществе получает практическое воплощение.

Нормой права называется юридически обязательное общее правило поведения, которое:

устанавливается или санкционируется государством;

регулирует определенный вид общественных отношений;

охраняется от нарушений с помощью мер государственного принуждения.

Правовая норма регламентирует правила поведения в неразрывной связи с *условиями,* в которых эта норма вступает в действие, и *мерами* принуждения к ее соблюдению.

Эта связь образует структуру правовой нормы, которая показывает, из каких частей (элементов) состоит норма, и как эти части (элементы) взаимосвязаны.

В структуре правовой нормы выделяют следующие части:

***гипотеза* — часть правовой нормы, определяющая условия действия нормы (круг субъектов, которым она адресована, обстоятельства, при которых следует руководствоваться данной нормой);**

***диспозиция* — часть правовой нормы, устанавливающая правила поведения субъекта в условиях, определенных гипотезой;**

***санкция* — часть правовой нормы, определяющая меры государственного принуждения к субъекту за нарушение правила, предусмотренного диспозицией.**

Структура нормы права отличает ее от других регуляторов общественных отношений.

Нормы права подразделяются на определенные виды по различным основаниям:

по отраслям права (правовые нормы государственного, административного, уголовного, гражданского и других отраслей права);

по функциям, которые выполняют нормы права (регулятивные или охранительные);

по характеру правил поведения, содержащихся в нормах права (обязывающие, запрещающие, управомочивающие).

Возможны и другие классификации правовых норм. Но во всех случаях они выполняют роль государственного регулятора общественных отношений.

Право охватывает не все общество, а лишь ту область, которую мы называем сферой правового регулирования. Часть общественных отношений, входящих в сферу правового регулирования, называется правовыми отношениями.

Главная линия правового регулирования—сопоставление правовой нормы и реальных отношений, проецирование нормы на отношения.

Источники права

Для того, чтобы система общеобязательных правил поведения эффективно реализовывалась на практике, эти правила должны быть выражены в соответствующей форме. Такой формой являются «источники права». Этим термином обозначают внешние формы выражения юридических норм.

Различают следующие основные источники права: правовой обычай, юридический прецедент (судебная практика), нормативный правовой акт.

Правовым обычаем **называется санкционированное государством правило поведения, которое сложилось ранее в результате длительного повторения людьми определенных действий и закрепилось как устойчивая норма.**

Под *юридическим прецедентом* понимается судебное или административное решение по конкретному юридическому делу, которому государство придает общеобязательное значение.

Нормативный правовой акт **— акт правотворчества, в котором содержатся нормы права.**

Нормативные правовые акты

Среди современных источников права ведущее место занимают нормативные правовые акты.

Нормативные правовые акты создаются всеми тремя правотворческими органами государства (законодательными, исполнительными и судебными).

Существует несколько классификаций нормативных правовых актов.

Наиболее важным является разделение *их по юридической силе.* По этому принципу все нормативные правовые акты делятся на *законы и подзаконные акты.*

В свою очередь законы могут быть разделены на конституционные и иные законодательные акты.

Основным законом страны, занимающим высшую ступень в российском законодательстве, является Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

В статье 9 Конституции РФ указано, что «земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности». Статья 43 подтверждает право граждан России на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. В статье 58 указывается, что каждый должен сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

В соответствии с Конституцией РФ законы могут быть разделены на федеральные конституционные, федеральные и иные законодательные акты.

Федеральные конституционные законы и федеральные законы принимаются по предметам ведения РФ и имеют прямое действие на всей территории РФ.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ.

По предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов РФ.

Вне пределов ведения РФ, совместного ведения РФ и субъектов РФ, Республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым в установленном порядке.

Подзаконные нормативные правовые акты издаются органами исполнительной власти на основе законов и не могут им противоречить.

К числу подзаконных актов относятся указы президента РФ, постановления правительства РФ, ведомственные и местные нормативные правовые акты.

Решения судебных органов также могут иметь нормативный характер.

В настоящее время в России действуют следующие законодательные акты:

Конституция Российской Федерации 1993 г.;

законы, принятые путем референдума;

федеральные конституционные законы;

федеральные обычные законы;

нормативные постановления Государственной думы;

нормативные постановления Совета Федерации;

нормативные указы Президента Российской Федерации;

не утратившие силу ранее изданные законы и нормативные постановления Съезда народных депутатов СССР и Съезда народных депутатов РСФСР;

не утратившие силу ранее изданные законы и нормативные постановления Верховного Совета СССР и Верховного Совета РСФСР;

не утратившие силу нормативные указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета РСФСР;

не утратившие силу изданные до Конституции 1936 г. декреты и нормативные постановления СНК РСФСР, СНК СССР, постановления ЦИК СССР и РСФСР, совместные постановления ЦИК и СНК, а также акты Совета труда и обороны.

Помимо перечисленных законодательных актов существуют еще и нормативные постановления Правительства, включающие:

нормативные акты Правительства Российской Федерации;

нормативные ведомственные акты (Министерств и Государственных комитетов РФ), изданные на основе делегированных Правительством России полномочий;

не утратившие силу нормативные акты Совета министров СССР;

не утратившие силу акты Министерств и Государственных комитетов СССР, изданные на основе делегированных Советом министров СССР полномочий.

Поэтому весьма актуален вопрос о кодификации действующего законодательства, т. е. отделении действующих норм от устаревших и обосновании новых правовых норм по тем вопросам, которые еще не решены законодательно.

Понятие системы права

Система права—это его внутреннее строение, которое выражается в единстве и согласованности действующих в государстве правовых норм и вместе с тем в разделении права на относительно самостоятельные части. Основным элементом общей системы права является *отрасль права,* под которой понимается широкое объединение правовых норм, регулирующих определенный вид общественных отношений. Отрасль права, являясь частью обшей системы права и сохраняя с ней определенные связи, способна к автономному функционированию.

Система права современного общества объединяет отрасли права, которые могут быть условно разделены на две группы.

Первая группа включает те отрасли, которые регулируют *основополагающие* виды общественных отношений.

К ним, в частности, относят:

***государственное право,* объединяющее нормы, в которых закрепляются основы общественного строя и государственного устройства страны, основные права, свободы и обязанности граждан, порядок создания и компетенцию федеральных органов государственной власти и субъектов РФ, а также органов местного самоуправления;**

***гражданское право,* регулирующее разнообразные имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения на основе юридического равенства сторон;**

***уголовное право,* представляющее комплекс норм, которые устанавливают круг общественно опасных деяний, которые признаются преступными, основания уголовной ответственности и освобождения от нее, виды и размеры наказания за совершенное преступление;**

***административное право,* регулирующее общественные отношения, складывающиеся в процессе государственного управления, а также порядок применения административной ответственности.**

В эту группу входят также финансовое, семейное, уголовно-процессуальное и другие отрасли права.

Во вторую группу включены отрасли права, регулирующие *специфические* виды общественных отношений. К ним, в частности, относятся:

земельное право, **регулирующее общественные отношения в области использования и охраны земель;**

водное право, **регулирующее общественные отношения в области использования и охраны водных ресурсов.**

Система права не является неким застывшим образованием. По мере возникновения и развития новых видов общественных отношений, требующих правового регулирования, в системе права могут возникать (и возникают) новые отрасли права.

При этом необходимо выполнение, как минимум, четырех условий:

государственный интерес к созданию такой отрасли права;

специфика регулируемых общественных отношений, составляющих предмет самостоятельного регулирования;

потребность в особом методе правового регулирования;

наличие либо потребность в особых источниках права.

Определение *предмета* правового регулирования отвечает на вопрос о том, какие общественные отношения регулируются той или иной отраслью права, в то время как метод правового регулирования заключается в способах, приемах и формах этого регулирования.

Метод **порождается *предметом*** **правового регулирования и должен ему соответствовать.**

Различают общий и отраслевой методы правового регулирования.

Общий метод — это совокупность специфических юридически-нормативных средств воздействия права на общественные отношения, позволяющих отграничить правовое регулирование от других форм воздействия права на общественные отношения.

Отраслевой метод — это совокупность юридических приемов, средств, способов, отражающих своеобразие воздействия отрасли права на общественные отношения, направленных непосредственно на формирование и выражение во вне возможного и должного поведения субъектов в отношениях, регулируемых данной отраслью права.

Любая отрасль права имеет свою структуру, включающую такие элементы, как подотрасль права, институты права, правовые нормы.

Подотрасль права **— группа «родственных» институтов права, регулирующих группу близких общественных отношений в данной отрасли права.**

Институт права **— совокупность правовых норм, регулирующих самостоятельную часть определенного вида общественных отношений.**

Система права и система законодательства

Важнейшим аспектом изучения права, имеющим большое теоретическое значение, является соотношение системы права и системы законодательства.

Выше уже давалось определение системы права, как правовой го явления, объективно отражающего специфические особенности общественной жизни в правовых нормах и правовых отношениях.

Система законодательства — это совокупность источников права, которые являются формой выражения правовых норм.

В настоящее время считается общепризнанным рассматривать систему законодательства в качестве самостоятельной категории, являющейся высшей формой выражения права.

Таким образом, система права и система законодательства выражают один и тот же феномен — право, но с разных сторон — внутренней и внешней. Отсюда их взаимообусловленность и общее социальное назначение.

Список литературы

1. Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистиченских общественных отношений. —Саратов, 1974.

2. Ерофеев Б.В. Экологическое право. —М.: Высшая школа, 1992.

3. Леей Э. Введение в правовое мышление. —М.: Наука, 1995.

4. Лившиц Р. 3. Современная теория права: Краткий очерк. —М.: 1992.

5. Общая теория советского земельного права. —М.: Наука, 1983.

6. Пиголкии А., Студеникина И., Рахманина Т. О понятиях «законодательный акт» и «законодательство» // Право и экономика. — 1994. — № 15.

7. Теория государства и права. —М.: Изд-во БЕК, 1995.

8. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. —М.: 1993.

9. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. — М., 1911.

10. Экимов А.И. Политические интересы и юридическая наука // Государство и право, — 1996, —№ 12.

Приложение 2

ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ СЛОВАРЬ ГОРНОГО ПРАВА

Авария — разрушение сооружений и (или) технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, неконтролируемые взрыв и (или) выброс опасных веществ.

Административная ответственность — одна из форм юридической ответственности граждан и должностных лиц за совершенное ими административное правонарушение, т. е. посягающее на государственный или общественный порядок, права и свободы граждан, собственность, установленный порядок управления, которая менее сурова, чем уголовная, не влечет судимости и применяется, как правило, органами государственного управления.

Акцнз на минеральное сырье — вид платы за пользование недрами, который вводится Постановлением Правительства РФ на отдельные виды минерального сырья, добываемого из месторождений с относительно лучшими горно-геологическими и экономико-географическими характеристиками.

Аренда территории (международная) — предоставление по договору одним государством другому государству права пользования участком своей территории на определенный срок, в определенных целях и за установленную плату. Арендованная территория остается под суверенитетом государства, предоставляющего аренду, которое лишь ограничивает, согласно договору, осуществление некоторых своих прав и предоставляет на этой территории определенные права государству-арендатору (Словарь международного права. — М.: Международные отношения, 1986).

Аудит горный — процесс (процедура) оценки достоверности технической отчетности горного предприятия и соответствия его производственной деятельности нормативным правовым актам и техническим требованиям. Горный аудит является составной частью аудита недропользования.

Аудит недропользования — процесс (процедура) оценки достоверности технической отчетности предприятий-недропользователей и соответствия их производственной деятельности нормативным правовым актам и техническим требованиям.

Аудит экологический — процесс (процедура) оценки деятельности предприятия (компании) на предмет ее соответствия нормам экологического законодательства.

Балансовые запасы полезного ископаемого — запасы, использование которых экономически целесообразно и которые удовлетворяют кондициям, устанавливаемым для подсчета запасов в недрах.

Бонус — вид платы за пользование недрами, представляющий собой единовременную денежную выплату субъектом предпринимательской деятельности собственнику участка недр за получение лицензии, подписание контракта, достижение определенного объема добычи и т. д.

Водное законодательство — совокупность источников права, регулирующих общественные отношения по использованию и охране вод.

Водные ресурсы — запасы поверхностных и подземных вод, находящихся в водных объектах, которые используются или могут быть использованы.

Водный объект — сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима.

Водный режим — изменение во времени уровней, расходов и объемов воды в водных объектах.

Выборочная отработка полезных ископаемых — первоочередная разработка наиболее богатых или легкодоступных участков месторождения, эксплуатация которых наиболее экономична (Горное дело.: Терминологический словарь. —М.: Недра, 1990).

Выемочная единица — участок месторождения полезного ископаемого с относительно однородными горно-геологическими условиями, отработка которого осуществляется одной системой разработки и технологической схемой выемки, в пределах которого с достаточной достоверностью подсчитаны балансовые запасы полезного ископаемого и возможен первичный учет полноты извлечения из недр полезного ископаемого.

Геологическая информация о недрах — информация о геологическом строении недр, находящихся в них полезных ископаемых, об условиях их разработки, а также иных качествах и особенностях недр, содержащихся в геологических отчетах, геологических картах и иных материалах. Геологическая информация может находиться в государственной собственности или в собственности пользователя недр. Пользование геологической информацией может быть платным.

Гидротехническое сооружение (применительно к целям недропользования) — сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных организаций.

Горная рента — дополнительный доход, образующийся при эксплуатации месторождений полезных ископаемых. Различают следующие формы горной ренты: дифференциальная (1 и 2), абсолютная, монопольная. Дифференциальная рента 1 образуется на предприятиях, характеризующихся более благоприятными климатическими, горно-геологическими и гидрогеологическими условиями эксплуатируемых месторождений, местоположением и качеством полезных ископаемых. Дифференциальная рента 2 образуется на предприятиях, применяющих более совершенную технику и технологию добычи и переработки полезных ископаемых. Абсолютная горная рента — добавочная прибыль, получаемая на горном предприятии за счет превышения стоимости над ценой производства, приносящей обычную среднюю норму прибыли на любых, в том числе и на худших месторождениях. Монопольная горная рента — добавочная прибыль, получаемая при эксплуатации тех месторождений (или их участков), где добываются редкие полезные ископаемые, продающиеся по монопольным ценам (Горная энциклопедия. Т. 4. — М.: Изд-во «Советская Энциклопедия», 1989).

Горное право — совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в области изучения, использования и охраны недр.

Государственная система лицензирования — единый порядок предоставления лицензий, включающий информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую подготовку материалов и их оформление.

Государственный баланс запасов полезных ископаемых — форма государственного учета запасов полезных ископаемых, выявленных в недрах РФ по состоянию на 1 января каждого года. Баланс содержит сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, их размещении, степени промышленного освоения, добыче, потерях и обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых, а также об изменениях запасов за отчетный год в результате их переоценки или проведения геологоразведочных работ. Составляется и ведется Федеральным органом управления Государственным фондом недр.

Государственный водный кадастр — систематизированный свод данных о водных объектах, об их водных ресурсах, использовании водных объектов, о водопользователях. Основывается на данных государственного учета вод.

Государственный земельный кадастр — систематизированный свод документированных сведений, получаемый в результате проведения государственного кадастрового учета земельных участков, о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель Российской Федерации и сведений о территориальных зонах и наличии расположенных на земельных участках и прочно связанных с этими земельными участками объектов.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых — форма государственного учета месторождений и проявлений полезных ископаемых, выявленных в недрах РФ. Кадастр включает в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горно-технические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождения, данные о геолого-экономической оценке каждого месторождения, а также сведения о каждом проявлении полезных ископаемых. Составляется и ведется Федеральным органом управления Государственным фондом недр.

Государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр — система мер, позволяющих обеспечить соблю-

дение всеми пользователями недр на территории РФ и ее континентального шельфа установленного порядка пользования недрами при их геологическом изучении, добыче полезных ископаемых, использовании и захоронении отходов, строительстве и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Контроль осуществляется органами Государственного геологического контроля и органами Государственного горного надзора во взаимодействии с природоохранными и иными контрольными органами.

Государственный надзор за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами — система мер, позволяющих обеспечить соблюдение всеми пользователями недр на территории РФ и ее континентального шельфа законодательства о недрах и утвержденных в установленном порядке правил и норм по безопасному ведению работ, предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую природную среду, здания и сооружения, а также по охране недр. Надзор осуществляется органами Государственного горного надзора во взаимодействии с органами государственного геологического контроля, природоохранными и иными контрольными органами, профессиональными союзами.

Государственный фонд недр — используемые и неиспользуемые части недр РФ и ее континентального шельфа.

Граница государственная — линии, отделяющие территории государств друг от друга и от открытого моря и определяющие пределы территориального верховенства государства (Юридический энциклопедический словарь. — М: Изд-во «Советская Энциклопедия», 1984).

Добыча драгоценных металлов — извлечение драгоценных металлов из коренных (рудных), россыпных и техногенных месторождений с получением концентратов и других полупродуктов, сот держащих драгоценные металлы.

Добыча драгоценных камней — извлечение драгоценных камней из коренных, россыпных и техногенных месторождений, а также сортировка, первичная классификация и первичная оценка драгоценных камней.

Договор международный — соглашение между государствами и другими субъектами международного права по различным вопро-

сам их взаимных и международных отношений, устанавливающее для его участников международные права и обязанности (Юридический энциклопедический словарь. — М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1984).

Забалансовые запасы — запасы полезного ископаемого, использование которых при достигнутом техническом уровне экономически нецелесообразно вследствие их малого количества, малой мощности залежей (пласта), низкого содержания ценных компонентов, особой сложности условий эксплуатации или необходимости применения очень сложных процессов переработки, но которые в дальнейшем могут быть объектом промышленного освоения.

Заказник природный — выделенный в установленном порядке участок земли или водного пространства, в пределах которого *ограничивается* природопользование и другие виды деятельности человека в целях сохранения, восстановления и воспроизводства одного или нескольких компонентов природного комплекса, представляющих исключительную научную, культурную или хозяйственную ценность. (Юридический энциклопедический словарь. — М.: Изд-во «Советская Энциклопедия», 1984).

Законодательство о недрах — совокупность источников горного права, регулирующих отношения недропользования.

Заповедник природный — выделенный в установленном порядке участок земли или водного пространства, в пределах которого весь природный комплекс *полностью и навечно* изъят из хозяйственного использования и находится под охраной государства (Юридический энциклопедический словарь. — М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1984).

Захоронение отходов — изоляция отходов, не подлежащих дальнейшему использованию, в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую природную среду.

Институт горного права — совокупность правовых норм, регулирующих самостоятельную часть отношений недропользования.

Исключительная экономическая зона — морской район с особым правовым режимом, находящийся за пределами территориального моря Российской Федерации и прилегающий к нему.

Использование отходов — применение отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг или для получения энергии.

Компетенция — совокупность полномочий, прав и обязанностей государственного органа, должностного лица, органа общественной организации или общественной самодеятельности граждан. (Юридический энциклопедический словарь. — М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1984).

Кондиции на минеральное сырье — совокупность экономически обоснованных требований к качеству и количеству полезных ископаемых, горно-геологическим и иным условиям разработки месторождения. Кондиции разрабатываются для определения промышленной ценности месторождений и подсчета в них запасов полезных ископаемых (Горное дело.: Терминологический словарь. — М.: Недра, 1990).

Консервация горного предприятия — временное или постоянное прекращение работ, связанных с добычей полезных ископаемых, с обязательным осуществлением мер по обеспечению возможности приведения основных горных выработок, буровых скважин и сооружений в состояние, пригодное для их эксплуатации в будущем, и обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей природной среды, зданий и сооружений.

Континентальный шельф — морское дно и недра подводных районов прибрежного государства, находящиеся за пределами его территориального моря на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Подводной окраиной материка является продолжение континентального массива РФ, включающее в себя поверхность и недра континентального шельфа, склона и подъема. Внутренней границей континентального шельфа является внешняя граница территориального моря. Внешняя граница континентального шельфа находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, при условии, что внешняя граница подводной окраины материка не простирается на расстояние более чем 200 морских миль. Если подводная окраина материка простирается на расстояние более

200 морских миль от указанных исходных линий, внешняя граница континентального шельфа совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в соответствии с нормами международного права.

Ликвидация горного предприятия — полное и окончательное прекращение работ, связанных с добычей полезных ископаемых, с последующим обязательным осуществлением мероприятий, исключающих доступ в подземные и открытые горные выработки и обеспечивающих безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей природной среды, зданий и сооружений.

Лимит на размещение отходов — предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки на данной территории.

Лицензирование — мероприятия, связанные с выдачей лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением и аннулированием лицензий и надзором лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий.

Лицензия на право пользования недрами — государственное разрешение на предоставление недр в пользование, оформленное на специальном бланке с Государственным гербом РФ и включающее текстовые, графические и иные приложения, которые являются неотъемлемой составной частью лицензии и определяют основные условия пользования недрами.

Маркшейдерская документация — каталоги координат, планшеты горных работ, поперечные и продольные разрезы горных выработок, планы земной поверхности, планы горных и земельных отводов, проекции горных выработок на вертикальную и горизонтальную плоскости, профили горных выработок, исполнительные чертежи и схемы, акты о выполненных горных работах и другая маркшейдерская документация, полученная в результате маркшейдерских и геодезических работ и оформленная в установленном порядке. Маркшейдерская документация является юридиче-

ским документом и не требует нотариального или какого-либо иного подтверждения. Состав, оформление, способы получения, периодичность пополнения маркшейдерской документации регламентируется соответствующими инструктивно-нормативными документами.

Маркшейдерская информация — сведения о деятельности недропользователя по освоению ресурсов недр и процессах, возникающих в недрах и на земной поверхности в результате этой деятельности, полученные в результате маркшейдерских работ и зафиксированные на материальных носителях (см. маркшейдерская документация) в соответствии с действующими нормативными правовыми актами, инструкциями и методиками.

Морское дно за пределами континентального шельфа — глубоководное морское дно, расположенное за внешними границами континентального шельфа. Принципы и нормы международного правового режима этого района морского дна, как общего наследия человечества, установлены в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (Словарь международного права. — М.: Международные отношения, 1986).

Муниципальное образование — городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная российским законодательством, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Недра — часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, и простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

Норма горного права — первичный элемент горного права, представляющий собой санкционированное государством обязательное правило общего характера, регулирующее отношения недропользования.

Норма международного права — юридически обязательное правило поведения государств и других субъектов международного права в их международных отношениях (Словарь международного права. —М.: Международные отношения, 1986).

Нормативные потери полезного ископаемого при добыче — эксплуатационные потери полезных ископаемых при добыче, уровень которых обоснован при современном состоянии горной техники и технологии для определенных горно-геологических условий разработки месторождения.

Объекты правовых отношений недропользования — ресурсы недр. От вида ресурса недр и его особенностей зависят права и обязанности, которые возникают у субъектов правовых отношений недропользования.

Общешахтные (общерудничные, общекарьерные, общеприисковые) потери — запасы полезных ископаемых в охранных целиках около капитальных горных выработок, скважин, под зданиями, техническими и хозяйственными сооружениями, водоемами, водоносными горизонтами, коммуникациями, заповедными зонами, в барьерных целиках между шахтными полями и других целиках специального назначения, отработка которых не предусмотрена проектом.

Органы местного самоуправления — выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти.

Отвод геологический — участок недр, предоставленный в соответствии с лицензией для геологического изучения без существенного нарушения целостности недр.

Отвод горный — участок недр, предоставленный в виде геометризованного блока недр в соответствии с лицензией для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, и образования особо охраняемых геологических объектов.

Отвод земельный — земельный участок, предоставляемый после оформления горного отвода для проведения работ, связанных с пользованием недрами.

Отходы горного производства — твердые, жидкие и пылегазовые продукты, образующиеся в процессах добычи, обогащения и химико-металлургической переработки минерального сырья, использование которых в настоящее время и на ближайшую перспективу является экономически нецелесообразным.

Охрана недр — система производственно-технических, экономических и административно-правовых мероприятий, обеспечивающих соблюдение установленного порядка пользования недрами при их геологическом изучении, добыче полезных ископаемых, строительстве и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, захоронении промышленных стоков и отходов производства и удовлетворении иных государственных и общественных потребностей.

Платежи за право пользования недрами — различные формы платы, взимаемые с субъекта предпринимательской деятельности за право пользования недрами. Различают две группы платежей: не зависящие от вида пользования недрами (сбор за право участия в конкурсе или аукционе, сбор за выдачу лицензии, плата за право пользования геологической информацией и др.) и зависящие от вида пользования недрами (платежи за право поиска, оценки и разведки месторождений полезных ископаемых, платежи за право добычи полезных ископаемых, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и др.). Платежи за пользование недрами могут взиматься в форме денежной платы; части объема минерального сырья или иной продукции, производимой пользователем недр; выполнения работ или предоставления услуг.

Подотрасль горного права — группа «родственных» институтов горного права, регулирующих общественные отношения, связанные с определенным видом пользования недрами. В отрасли горного права выделяют три подотрасли, регулирующие общественные отношения, возникающие при: геологическом изучении недр; добыче полезных ископаемых, использовании и захоронении отходов производства; строительстве и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Полезные ископаемые — минеральные образования земной коры, химический состав и физические свойства которых позволяют эффективно использовать их в сфере материального производства.

Пользование недрами — выполнение в соответствии с лицензией работ по геологическому изучению недр, добыче полезных ископаемых, использованию и захоронению отходов производства, строительству и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Пользователи иедр — субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств, если они в установленном порядке наделены правом заниматься соответствующим видом деятельности при пользовании недрами.

Потери полезного ископаемого при добыче — часть балансовых запасов полезного ископаемого, не извлеченная из недр при разработке месторождения, добытая и направленная в породные отвалы, оставленная (потерянная) в местах складирования, погрузки и на транспортных путях технологического цикла горного производства. Различают потери общешахтные (общерудничные, общекарьерные, общеприисковые) и эксплуатационные.

Предмет горного права — общественные отношения в сфере взаимодействия общества с недрами. Эти отношения (отношения недропользования) возникают и развиваются в связи с изучением, использованием, воспроизводством и охраной ресурсов недр.

Промышленная безопасность опасных производственных объектов — состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий.

Разубоживание — изменение (снижение) содержания полезных компонентов в добытом из недр полезном ископаемом по сравнению с содержанием их в запасах в недрах вследствие примешивания к ним пород или некондиционного полезного ископаемого, а также вследствие потерь части полезного компонента.

Рациональное использование минеральных ресурсов — система производственно-технических, экономических и административно-правовых мероприятий, обеспечивающих полное и комплексное использование минеральных ресурсов.

Рекультивация нарушенных земель — комплекс работ, направленный на приведение этих земель в состояние, пригодное для использования их в народном хозяйстве, и предотвращение отрицательного воздействия нарушенных земель на прилегающие ландшафтные комплексы.

Ренталс — ежегодные арендные платежи за проведение поисковых и разведочных работ, установленные за единицу площади ис-

пользованного участка недр в зависимости от экономико-географических условий, размера участка недр, вида полезного ископаемого, продолжительности указанных работ, степени геологической изученности участка недр и степени риска.

Ресурсы недр — твердые, жидкие, газообразные полезные ископаемые, энергетические ресурсы и полости естественного и техногенного происхождения в недрах. Выделяют 6 видов ресурсов недр: месторождения полезных ископаемых; отвалы вскрышных и вмещающих пород, терриконы угольных шахт, отвалы и склады забалансовых полезных ископаемых; отходы горно-обогатительного и металлургического производства; глубинные источники пресных, минеральных и термальных вод; внутреннее глубинное тепло недр Земли; природные и техногенные полости в массиве горных пород.

Роялти — рентные платежи за право разработки месторождения полезных ископаемых, размер которых представляет определенный процент от стоимости добытого полезного ископаемого. В соответствии с законодательством страны роялти могут взиматься либо продукцией (нефтью, газом и др.), либо ее денежным эквивалентом.

Сверхнормативные потери — превышение фактических потерь над нормативными потерями полезного ископаемого при добыче, определяемые по выемочной единице.

Соглашение о разделе продукции — договор, в соответствии с которым государство — собственник недр предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (инвестору) на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск.

Страхование — отношения по защите имущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет денежных фондов, формируемых из уплачиваемых ими страховых взносов (страховых премий).

Субъекты правовых отношений недропользования — государство, в чьей собственности находятся недра, Российская Федерация

совместно с субъектами РФ осуществляют владение, пользование и распоряжение Государственным фондом недр; органы местного самоуправления, которые обладают определенным объемом компетенции в сфере регулирования отношений недропользования; субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств.

Суверенное право государства — право государства, проистекающее из сущности его суверенитета, распространять свою власть на объекты и действия физических и юридических лиц не только в пределах своей национальной территории, но и за ее пределами. В последнем случае суверенное право государства закрепляется международными договорами (Словарь международного права. — М.: Международные отношения, 1986).

Тендер — особая форма выдачи заказов на поставку товаров или подрядов на выполнение определенных работ, которая предполагает привлечение предложений от нескольких поставщиков или подрядчиков с целью обеспечения наиболее выгодных коммерческих или других условий сделки для организаторов торгов (Словарь терминов рыночной экономики. Ч. 2. — М.: Менеджер, 1992).

Территориальное море — примыкающий к сухопутной территории или внутренним морским водам прибрежного государства морской пояс шириной 12 морских миль, входящий в состав территории государства и находящийся под его суверенитетом, осуществляемым с учетом и соблюдением общепризнанных норм международного права. Внешняя граница территориального моря является государственной границей прибрежного государства. Отсчет ширины территориального моря производится: от линий наибольшего отлива; от прямых исходных (базисных) линий, соединяющих выступающие в море точки побережья (но следующих общему направлению берега); от внешней границы внутренних морских вод.

Техногенное месторождение — скопление минеральных веществ на поверхности Земли или в горных выработках, образовавшееся в результате их отделения от массива и складирования в виде отходов горного, обогатительного, металлургического и других произ-

водств и пригодное по количеству и качеству для промышленного использования (для извлечения металлов и других полезных компонентов, получения топлива и стройматериалов). (Горная энциклопедия. Т. 5. — М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1991).

Участок недр федерального значения — участок недр, представляющий особую ценность для гарантированного обеспечения государственных потребностей РФ в стратегических и дефицитных видах ресурсов недр, определяющих основы суверенитета РФ, а также для выполнения ее обязательств по международным договорам. Порядок отнесения участков к объектам федерального значения, условия пользования ими и порядок отнесения их к федеральной собственности устанавливаются федеральными законами.

Фактические потери полезного ископаемого при добыче — потери полезного ископаемого, определенные маркшейдерской и геологической службами горного предприятия прямым методом по месту образования этих потерь или косвенным (расчетным) методом.

Экологическая экспертиза — установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

Экологический паспорт промышленного предприятия — нормативно-технический документ, включающий данные по использованию предприятием ресурсов (природных, вторичных и др.) и определению влияния его производства на окружающую среду. Разрабатывается предприятием на основе требований ГОСТ 17.0.0.04—90 «Экологический паспорт промышленного предприятия».

Эксплуатационные потери полезного ископаемого при добыче — потери при добыче полезного ископаемого в массиве (в недрах) и потери отделенных (отбитых) от массива полезных ископаемых, связанные с системой разработки и применяемой технологией добычи и образующиеся непосредственно в технологическом процессе добычи.

Приложение 3

ПЕРЕЧЕНЬ ОСНОВНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ОТНОШЕНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституция Российской Федерации — принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

Кодекс РСФСР об административных правонарушениях — принят Указом Президиума ВС РСФСР от 20.02.1985 г. С момента принятия в этот нормативный правовой акт неоднократно вносились изменения и дополнения, последние из них содержатся в Федеральном законе от 2 января 2000 г. № 4-ФЗ.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) — подписан Президентом РФ 30 ноября 1994 г. № 52-ФЗ.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2) — подписан Президентом РФ 26 января 1996 г. № 15-ФЗ.

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 1) — подписан Президентом РФ 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ. Изменения вносились 30 марта и 9 июля 1999 г.

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 2) — подписан Президентом РФ 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ.

Уголовный кодекс Российской Федерации — подписан Президентом РФ 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.

Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» — подписан Президентом РФ 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ.

Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» — подписан Президентом РФ 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ.

Закон Российской Федерации «О недрах» — введен в действие Верховным Советом РФ 21 февраля 1992 г. № 2395-1. Изменения и

дополнения вносились 3 марта 1995 г. (№ 27-ФЗ), 10 февраля 1999 г. (№ 32-ФЗ) и 2 января 2000 г. (№ 20-ФЗ).

Федеральный закон «О государственном регулировании в области добычи и использования угля. Об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» — подписан Президентом РФ 20 июня 1996 г. № 81-ФЗ.

Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» — подписан Президентом РФ 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ.

Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской федерации» — подписан Президентом РФ 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ.

Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» — подписан Президентом РФ 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ. Изменения и дополнения вносились 7 января 1999 г. № 19-ФЗ.

Положение о порядке лицензирования пользования недрами — утверждено Постановлением Верховного Совета РФ 15 июля 1992 г. №3314-1.

Федеральный закон «О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы» — подписан Президентом РФ 30 декабря 1995 г. № 224-ФЗ.

Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» — подписан Президентом РФ 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ.

Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» — принят Верховным Советом РСФСР и подписан Президентом РСФСР 19 декабря 1991 г. № 2060-1.

Водный кодекс Российской Федерации — подписан Президентом РФ 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ.

Земельный кодекс РСФСР — подписан Председателем Верховного Совета РСФСР 25 апреля 1991 г.

Лесной кодекс Российской Федерации — подписан Президентом РФ 29 января 1997 г. № 22-ФЗ.

Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» — подписан Президентом РФ 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ.

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» — подписан Президентом РФ 23 мая 1995 г. № 174-ФЗ.

Федеральный закон «О государственном земельном кадастре» — подписан Президентом РФ 2 января 2000 г. № 28-ФЗ.

Закон РСФСР «О плате за землю» — подписан Президентом РСФСР 11 октября 1991 г. № 1738-1. Изменения и дополнения вносились 14.02.92 (№ 2353-1), 16.07.92 (№ 3317-1), 9.08.94 (№ 22-ФЗ), 22.08.95 (№ 151-ФЗ), 27.12.95 (№ 211-ФЗ).

Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» — подписан Президентом РФ 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ.

Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» — подписан Президентом РФ 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ.

Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений» — подписан Президентом РФ 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ.

Федеральный закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации» — подписан Президентом РФ 27 ноября 1992 г. № 4015-1. Изменения вносились 31.12.1997 г. № 157-ФЗ.

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» — подписан Президентом РФ 23 сентября 1998 г. № 158-ФЗ.

Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» — подписан Президентом РФ 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ.

Приложение 4

ЛИЦЕНЗИЯ НА ПРАВО ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

серия номер вид лицензии

Выдана

(субъект предпринимательской деятельности, получивший данную лицензию)

в лице

(Ф.И.О. лица, представляющего субъект предпринимательской деятельности)

с целевым назначением и видами работ

Участок недр расположен

(наименование населенного пункта, района, области, края, республики)

Описание границ участка недр, координаты угловых точек, копии топопланов, разрезов и др. приводятся в приложении

(номер приложения)

Право на пользование земельными участками получено от

(наименование органа, выдавшего разрешение, номер постановления, дата)

Копии документов и описание границ земельного участка приводятся в приложении

(номер приложения, количество страниц)

Участок недр имеет статус

(геологического или горного отвода)

Срок окончания действия лицензии

(число, месяц, год)

Неотъемлемыми составными частями настоящей лицензии являются следующие документы:

1.

(название документа, количество страниц)

2.

3.

Уполномоченный представитель Комитета по геологии и использованию недр при Правительстве Российской Федерации

(подпись, МП., дата)

Уполномоченный представитель органа Государственной власти субъекта Федерации

(подпись, MIL, дата)

Руководитель предприятия, получающего лицензию

ФИО

Подпись МП **Дата**

Оглавление

Обращение к читателю.....5
Введение.....7

Глава 1
НЕДРА — ОБЪЕКТ ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ.....11
1.1. Содержание понятия «недра».....13
1.2. Ресурсы недр.....15

Глава 2
ГОРНОЕ ПРАВО. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ.....19
2.1. Вводные замечания.....21
2.2. Характеристика отрасли горного права.....24
2.2.1. Государственный интерес к созданию самостоятельной отрасли права.....25
2.2.2. Специфика недр и отношений недропользования как объекта права.....29
2.3. Метод правового регулирования отношений недропользования... 33
2.4. Источники горного права.....35
2.5. Название отрасли права.....38
2.6. Структура отрасли горного права.....42
2.7. Основные направления изучения горного права.....43

Глава 3
ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ГОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ... 59

Глава 4
ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ В НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ.....77
4.1. Недра как объект права собственности.....80
4.2. Ресурсы недр как объект права собственности.....83

4.3. Движимое и недвижимое имущество, используемое при недропользовании, как объект права собственности 87
4.4. Информация, получаемая в процессе изучения и использования ресурсов недр, как объект права собственности 88
4.5. Горное предприятие как объект права собственности в недропользовании 92

Глава 5
ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ 95
5.1. Общие вопросы государственного регулирования отношений недропользования 97
5.2. Разграничение компетенции органов власти по регулированию отношений недропользования 98
5.3. Государственное управление отношениями недропользования органами специальной компетенции 104
5.3.1. Компетенция Федерального органа управления Государственным фондом недр 106
5.3.2. Компетенция органов Государственного геологического контроля 109
5.3.3. Компетенция органов Федерального горного и промышленного надзора ..... ИЗ
5.4. Правовое регулирование отношений недропользования в субъектах Российской Федерации 115
5 .5. Государственное регулирование добычи и использования угля и отношений, возникающих в процессе этой деятельности 120

Глава 6
ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ 125
6.1. Направления пользования недрами 127
6.2. Государственная система лицензирования пользования недрами 130

Глава 7
ОСНОВНЫЕ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ НЕДРОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ 147
7.1. Общие положения 149
7.2. Ответственность за нарушение законодательства о недрах и природоохранного законодательства 153

Глава 8

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР, БЕЗОПАСНОГО ВЕДЕНИЯ РАБОТ, СВЯЗАННЫХ С ПОЛЬЗОВАНИЕМ НЕДРАМИ 165

8.1. Правовое регулирование рационального использования и охраны недр 167
8.2. Правовое регулирование безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами 173
8.3. Правовое регулирование ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых 178

Глава 9

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛЬЗОВАНИЯ ГЕОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИЕЙ О НЕДРАХ 187

9.1. Основные виды геологического изучения недр 189
9.2. Виды геологической информации 191
9.3. Правовое регулирование исследований недр за рубежом 197

Глава 10

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ 201

10.1. Вводные замечания 203
10.2. Платежи, не зависящие от вида пользования недрами 205
10.3. Платежи, зависящие от вида пользования недрами 207

Глава 11

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ НА УСЛОВИЯХ СОГЛАШЕНИЙ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ 217

11.1. Вводные замечания 219
11.2. Заключение и исполнение соглашений 222
11.3. Заключительные положения 231

Глава 12
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРАХОВАНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ 235

12.1. Общие положения 237
12.2. Риски в недропользовании 238
12.3. Правовые основы страхования 244
12.4. Страхование недропользования 246
12.5. Заключительные положения 252

Глава 13
НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО 255

13.1. Общие вопросы международного правового регулирования охраны окружающей среды 257
13.2. Правовое регулирование недропользования на континентальном шельфе 259
13.3. Правовой режим исключительной экономической зоны Российской Федерации 266
13.4. Правовое регулирование освоения минеральных ресурсов глубоководного морского дна 274
13.5. Правовой режим пользования разделяемыми природными ресурсами 277
13.6. Выбор источника права при судебном рассмотрении споров с участием иностранных лиц 278

Гл ава 14
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В ЗАРУБЕЖНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ 281

14.1. Принципы регулирования отношений недропользования в зарубежном законодательстве 283
14.2. Правовое регулирование платежей за право пользования недрами 284
14.3. Правовое регулирование отношений недропользования за рубежом 286
14.4. Правовое регулирование отношений недропользования в некоторых государствах СНГ и ближнего зарубежья 309

Гл ава 15
РАЗВИТИЕ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ 323

Приложения 341

Приложение 1
Теория права. Основные понятия и определения 343

Приложение 2
Терминологический словарь горного права 352

Приложение 3
Перечень основных нормативных правовых актов, регулирующих отношения недропользования в Российской Федерации 367

Приложение 4
Лицензия на право пользования недрами (образец) 370

Автор учебника известный российский ученый, доктор технических наук, профессор Московского государственного горного университета ***Марк Еремеевич Певзнер*** родился в 1931 г. в Томске. После окончания с отличием Московского горного института он девять лет работал на рудниках и в шахтостроительных организациях Норильского горно-металлургического комбината. В 1963 г. М.Е. Певзнер закончил заочную аспирантуру Московского горного института, защитил кандидатскую диссертацию и перешел на работу в Государственный научно-исследовательский институт горно-химического сырья (ГИГХС), в котором прошел путь от старшего научного сотрудника до заведующего отделом.

Научная и педагогическая деятельность М.Е. Певзнера весьма многогранна. Его работы по управлению устойчивостью карьерных откосов, обобщенные в докторской диссертации (1974 г.), оказали существенное влияние на развитие отечественной школы горной геомеханихи. Он основал новое направление в горных науках — горную экологию — и создал научную школу специалистов в этой области; автор ряда пионерных работ в области горного аудита.

Труды М.Е. Певзнера имеют важное значение для правового регулирования пользования природными ресурсами. Он впервые теоретически обосновал существование горного права как самостоятельной отрасли права, выдвинул ряд принципиально новых идей по совершенствованию законодательства о недрах, в том числе по созданию и структуре Кодекса России о недрах, и опубликовал в 1997 г. первый в современной России учебник «Горное право». Широко известны также его учебники «Горное дело и окружающая среда» и «Горный аудит».

М.Е. Певзнер — автор более 300 трудов, изданных в нашей стране и за рубежом, лауреат Государственной премии СССР и премии Правительства РФ, заслуженный деятель науки и техники РФ, академик Российской академии естественных наук и Академии горных наук, награжден орденом «Знак почета», медалями СССР, РФ и Социалистической Республики Вьетнам, полный кавалер почетного знака «Шахтерская слава».

Марк Еремеевич Певзнер

ГОРНОЕ ПРАВО

Ремсим выпуска «стандартный»

Редактор текста *Е.Н. Толстая*
Компьютерная верстка и подготовка оригинал-макета *Ю.В. Николаева*
Дизайн оригинал-макета и переплета *Е.Б. Капралова*
Корректор *Н.Г. Гаспарьян*

Диапозитивы изготовлены в Издательстве МГГУ

Подписано в печать 04.07.2006. Формат 60x90/16. Бумага офсетная № 1. Гарнитура «Times». Печать офсетная. Усл. печ. л. 24,0. Тираж 500 экз. Заказ 289

ИЗДАТЕЛЬСТВО МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ГОРНОГО УНИВЕРСИТЕТА

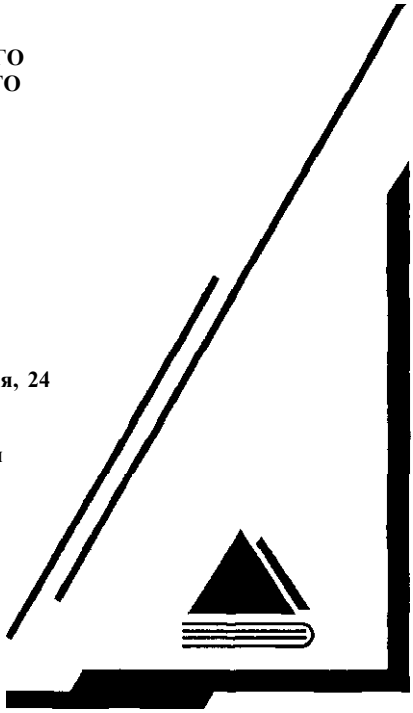
Лицензия на издательскую деятельность ЛР № 062809
Код издательства 5Х7(03)

Оригинал-макет подготовлен в издательстве «Горная книга»

Отпечатано в ОАО «Московская типография № 6» 115088 Москва, ул. Южнопортовая, 24

Магниевые штампы изготовлены в Первой Образцовой типографии

119991 Москва, ГСП-1, Ленинский проспект, 6, Издательство МГГУ; тел. (495) 236-97-80; факс (495) 956-90-40; тел./факс (495) 737-32-65



К • н • и • г • и

ИЗДАТЕЛЬСТВА МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ГОРНОГО УНИВЕРСИТЕТА И ИЗДАТЕЛЬСТВА «ГОРНАЯ КНИГА»

можно приобрести:

- в киоске Издательства МГГУ (м. «Октябрьская»-кольцевая, Ленинский просп., 6, главный корпус, 2-й этаж);
- заказать через систему «Книга—почтой»; заказы в произвольной форме направлять по адресу:

119991 Москва, ГСП-1, Ленинский проспект, 6, Издательство МГГУ;

заказать по телефонам: **(495) 236-97-80, (495) 737-32-65;**

заказать по факсам: **(495) 956-90-40, (495) 737-32-65;**

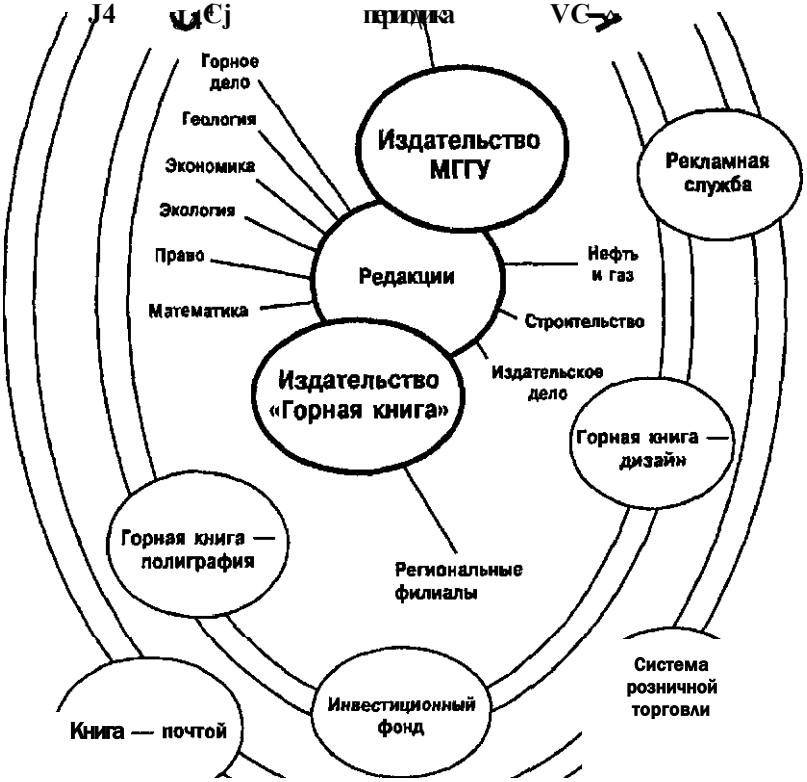
через **e-mail: info@gornaya-kniga.ru**

Распространение книг осуществляют Издательство МГГУ, издательство «Горная книга» и ООО «Горкниготорг»

Подробная информация размещена в Интернете на сайте www.gornaya-kniga.ru

АССОЦИАЦИЯ «МИР ГОРНОЙ КНИГИ»

- Занимается изданием и распространением литературы горного профиля
- Стремится сблизить науку и книгоиздание
- Разрабатывает новые подходы к выпуску качественной малотиражной специализированной литературы



СТРУКТУРА АССОЦИАЦИИ «МИР ГОРНОЙ КНИГИ»

ГИАБ является ведущим научно-практическим журналом в области горных наук, геологии, экономики добывающих отраслей, высшего горного образования и смежных наук

ГОРНЫЙ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ БЮЛЛЕТЕНЬ (ГИАБ)

Индекс Роспечати 46466

ГИАБ внесен в список периодических научных изданий, рекомендуемых ВАК Минобразования и науки России для публикации научных работ соискателей ученой степени доктора наук (поз. 134)

Публикуемые в ГИАБ материалы содержат:

- статьи ученых высшей школы, НИИ, зарубежных специалистов, руководителей горных предприятий и инженеров;
- полные тексты докладов ученых на симпозиумах, конференциях, совещаниях;
- обзоры по защищенным диссертациям в области горного дела и смежных наук;
- аннотации и рецензии на новые книги в области горного дела;
- публицистические, исторические и литературные материалы.

ГИАБ имеет региональные и тематические приложения.

ГИАБ освещает работу семинаров ежегодного симпозиума «Неделя горняка».

Периодичность издания 12 номеров в год. Объем каждого номера 352 страницы.

С 2004 г. ГИАБ выпускается в книжном формате, в твердом переплете.

Распространение ГИАБ — преимущественно по подписке.

Возможен предварительный заказ отдельных номеров ГИАБ, выпускаемых в текущем году, а также заказ номеров прошлых лет (с 1992 г.).

В целях сокращения сроков публикации научных работ Издательство МГГУ выпускает препринты (брошюры), являющиеся официальным приложением к Г11АБ, а также региональные выпуски.

Подписку и продажу отдельных номеров осуществляет Издательство МГГУ

Заявки с обратным адресом направляйте по адресу: 119991 Москва, ГСП-1, Ленинский пр., д. 6, Издательство МГГУ

По вопросам подписки и получения экземпляров ГИАБ можно также обращаться по телефонам (495) 236-97-80, 737-32-65; по факсу (495) 956-90-40 или по e-mail: info@gornaya-kniga.ru

ДЛЯ ЗАМЕТОК