

бы созданы в Китае (Государственная земельная служба), в Швеции, Финляндии (Национальная земельная служба), в Австралии, Новой Зеландии, Великобритании (Департаменты).

В России ведение кадастра, мониторинга, землеустройства и регистрация прав на недвижимое имущество и сделок регулируются отдельными нормативными актами: ФЗ «О государственном земельном кадастре» 2000 г., ФЗ «О землеустройстве» 2001 г., ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» 1997 г. и т. д. В настоящее время в России нет единой государственной земельной службы, осуществляющей управление земельными ресурсами. Функций по ведению кадастра, мониторинга, землеустройства, а также государственный контроль за использованием и охраной земель отнесены к компетенции Федерального агентства кадастра объектов недвижимости Министерства экономического развития и торговли РФ. Регистрация объектов недвижимости и сделок с ним и возложена на Федеральную регистрационную службу Министерства юстиции РФ. В настоящее время в России продолжается реформирование земельных отношений и поиск оптимальных методов управления земельными ресурсами. Проведенный сравнительный анализ государственного регулирования земельных отношений в зарубежных странах и в России позволяет сделать вывод, что в процессе совершенствования системы управления земельными ресурсами Россия должна учитывать и использовать положительный опыт зарубежных стран.

*Н. В. ДАНИЛОВА,  
ст. преподаватель кафедры  
трудового и предпринимательского права  
Института государства и права ТюмГУ,  
канд. юрид. наук*

## **ИДЕЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА НЕДРА И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

История развития горного законодательства различных стран демонстрирует нам различные подходы при определении правового статуса недр и их ресурсов и, соответственно, юридической природы права государства по отношению к данным объектам. При этом су-

щественное значение имеют правовая система, традиции, существующие социально-экономические отношения, сложившиеся в той или иной стране. Так, Б. Д. Клюкин, рассматривая горное право в контексте двух правовых систем: континентальной, базирующейся на писанных нормах горного и гражданского права, в основе которых лежат принципы римского права, и англосаксонской на фундаменте норм *common law* — общего права, являющегося по преимуществу прецедентным, отмечает фундаментальные различия между этими двумя системами. Наиболее существенные различия, по его мнению, касаются правового положения государства по отношению к недрам и полезным ископаемым. Различие здесь состоит в том, что в континентальной системе государство выступает суверенным, авторитарным субъектом, выдающим права на добычу, и делается это чаще всего в административном порядке применения права к частному лицу. С этих же позиций государство ограничивает доступ к стратегически важным ресурсам, определяет, какие из полезных ископаемых представляют публичный интерес и т. д. Отсюда проистекает, например, классификация во Франции полезных ископаемых на шахты и карьеры, при этом первые оставлены под юрисдикцией государства, а вторые переданы собственникам земельных участков. Государство оставляет за собой значительные функции в области контроля за предоставлением прав на поиск и добычу, за отношениями по передаче прав собственности, залогу и пр. В системе общего права государство предпочитает выступать равноправной стороной, и предоставление прав осуществляется, как правило, по договору. При этом государство в силу традиций выступает равноправной стороной в договоре как собственник своих природных ресурсов [1].

Зачастую конкретные исторические условия оказывают воздействие на развитие горного законодательства той или иной страны. Например, французский Закон о горной промышленности 1810 г., идеи которого во многом определяют содержание современного горного права Франции, базировался на принципах бессрочности и безвозмездности предоставления концессий. В значительной мере такая — заметим, уникальная — позиция Закона 1810 г. объяснялась существовавшей в тот период экономической отсталостью класса мелких землевладельцев и реакционностью и разорением крупных собственников земель, к которым могли перейти права на недра. Ни те, ни другие не имели средств для развития горного дела [2].

Однако при всем многообразии специфических черт горного законодательства различных стран можно выделить ключевой момент, определяющий правовой статус недр, а именно: кто в данной стране может распоряжаться недрами. Вопрос этот разрешается в одном из двух основных направлений: или в пользу собственника земли, или же в пользу государства.

Первое из них берет свое начало в римском праве, в котором продукты недр рассматривались как плоды земли и, соответственно, принадлежали собственнику земельного участка. Данное правило вытекало из принципа неограниченности права собственности на землю в пространстве, согласно которому власть собственника земельного участка распространяется не только на земную поверхность, плоды земли и возведенные на ней постройки, но и на все, что находится сверху (т. е. воды и воздушное пространство) и снизу (т. е. недра земли). Французский юрист Л. Агийон национально-правовые системы, базирующиеся на данном принципе, квалифицировал как системы приращения [3], исходя из того, что в данном случае способом приобретения права собственности на вещь (недра) является ее приращение, т. е. соединение с вещью, уже принадлежащей приобретателю (земельный участок).

Свое закрепление в законодательстве большинства европейских стран принцип приращения получил в период утверждения буржуазного строя. В качестве примера здесь может быть приведена ст. 522 Гражданского кодекса Франции 1804 г. Как отмечают исследователи, система приращения господствовала в горном праве практически всех государств, где осуществлялось недропользование, вплоть до начала XX в., когда ее сменили иные системы. Вместе с тем и в период ее господства, как пишет А. Штоф, принцип права частной собственности, составляющий краеугольный камень всего строя жизни западноевропейских государств, в большей части делал немалую уступку требованиям горного промысла [4]. Так, в соответствии с Горным законом Франции 1810 г. собственник земельного участка, если имелся держатель концессии, не мог быть собственником шахты или месторождения полезных ископаемых. Статья 6 Закона ограничивала интерес собственника земельного участка земельной рентой, которая устанавливалась правительством. При этом эта плата не имела прямой связи с прибылью или объемом добычи, с ее помощью лишь возмещались причиняемые собствен-

нику убытки [5]. Закон также предусматривал возможность принудительного изъятия земельного участка у собственника и передачу его горнопромышленнику для освоения в том случае, если собственник земли не желал разрабатывать ее недра [6].

В настоящее время система приращения сохранилась в законодательстве США, Великобритании и Канады. Хотя и здесь, как будет показано ниже, имеются некоторые изъятия.

Заметим, что данный принцип отнюдь не исключает возможности отдельного существования права на землю (земельную поверхность) и права на недра. Как пишет Б. Д. Клюкин, в США проблемы частной собственности на землю и владения недрами тесно связаны с концепцией разделения прав на земельный участок и участок недр, то есть на поверхность земли (*surface rights*) и ее недра (*mineral rights*). Права на недра как субъективные права по законодательству США могут возникать как при передаче прав на земельный участок с сохранением прав на недра, так и при передаче права на добычу полезных ископаемых с сохранением права на земельный участок (его поверхность). Расщепление прав подобным образом подтверждено многочисленными судебными прецедентами в целом ряде штатов [7].

Право государства на недра, сочетающееся, как правило, с различными формами собственности на землю, имеет не менее древнюю историю. Например, в Египте, где в глубокой древности были значительные разработки золота, серебра и меди, рудники составляли собственность царей. Карфагенская республика считала рудники (главным образом в Испании) своей собственностью и отдавала их в разработку частным лицам. Подобным образом в Древней Греции главнейшие ископаемые рассматривались как собственность государства. В средние века право на главнейшие ископаемые принадлежало не землевладельцу, но государю (*гех*) [8]. Общим правилом в Западной Европе до конца XVIII в., за исключением Англии, была горная регалия, означавшая королевскую привилегию на получение доходов от добычи полезных ископаемых. Эта привилегия устанавливалась независимо от того, кто и на каких основаниях на земле суверена владел земельными участками с месторождениями полезных ископаемых. Первоначально пожалование регалий как право распоряжаться недрами распространялось лишь на отдельные полезные ископаемые (золото, серебро, медь, олово, ка-

менный уголь, соль), но постепенно оно стало универсальным правом, относящимся ко всем полезным ископаемым. Со временем это право перешло к императорам, затем к республиканской власти, от центральной верховной власти к местным правителям, а иногда и к лендлордам, как в Англии, или крупным землевладельцам, как во Франции; в период колониальных войн оно распространилось и закрепилось на других континентах. При этом право суверена вначале признавалось как его личное право на получаемый доход, а позже — как право государственной власти, государственной казны. Процесс развития права регалий преобразует это право из личного права государя в право, учитывающее публичные интересы.

Распоряжаясь недрами путем предоставления регалий, суверены получили возможность объявлять промысел полезных ископаемых свободным, то есть допускающим право каждого искать полезные ископаемые на любых землях. В случае открытия месторождения первооткрывателю предоставлялось право получать земельные участки для их разработки. Условиями для разработки являлись: уплата подати, постоянное ведение добычи, вознаграждение владельцу участка за причиненные убытки либо допущение последнего к участию в разработке. Такой порядок стал называться горной свободой [9].

В законодательстве различных стран право государства на недра может квалифицироваться различным образом. В одних странах признается и закрепляется право государственной собственности на недра (Аргентина, Бразилия, Мексика, Перу, Чили, страны Восточной Европы и СНГ). В других странах государству принадлежит суверенное право давать разрешение на разведку и эксплуатацию недр субъектам предпринимательской деятельности (Франция, Германия, Япония).

В последнем случае недра изначально рассматриваются как *res nullius*, т. е. ничьим, бесхозяйным имуществом; ни государство, ни землевладелец не имеют на них никаких прав. Объектом права собственности они становятся только тогда, когда открыто месторождение, оценены его запасы, начата добыча [10]. Однако государство при этом имеет право законодательно устанавливать способ присвоения (приобретения прав собственника или пользователя) участка недр. Исследователи отмечают, что в мировой практике используются два принципа: оккупации и уступки суверенных прав и привилегий.

Принцип оккупации (захвата) в основном имел место или существует в странах, которые заселялись путем иммиграции. В этом случае ресурсы недр поступают в собственность (пользование) в силу факта оккупации, захвата, завладения ими с намерением присвоения. Собственником становится первый захвативший. При этом оккупацией государство может признавать фактическое завладение месторождением, подачу заявки на присвоение месторождения или обнаружение наличия запасов ресурсов с надлежащей оценкой возможностей их успешной разработки. Законодательством могут быть предусмотрены и другие условия оккупации. При разработке углеводородных ресурсов принцип оккупации практически не применяется. Причиной этому является тот факт, что такая система оставляет у государства слишком мало юридических рычагов в отношении недропользователей, уже присвоивших соответствующие ресурсы. Принцип оккупации вполне может сочетаться с принципом приращения, когда захват земельного участка одновременно влечет и захват недр, находящихся под этим участком.

Принцип уступки суверенных прав предусматривает приобретение прав собственника или пользователя участка недр посредством уступки государством своих суверенных прав на открытые или обнаруженные бесхозные вещи. Государство выбирает лицо или компанию, которым оно разрешает добывать минеральное сырье и устанавливает их обязательства по отношению к самому себе. Как правило, государство оставляет за собой право регулирования поиска и разработки минерально-сырьевых ресурсов. В нефтегазовой сфере этот принцип обычно используется лишь на период разведки месторождений полезных ископаемых [11].

Отрицание возможности признания недр объектом права собственности — государственной или частной — с точки зрения доктрины права собственности является в некоторой степени оправданным: ведь не может существовать какой-либо юридический титул на вещи, само существование которых не выяснено. Еще в начале XX в. известный российский специалист в области горного права Вс. Удинцев писал по этому поводу, что на недра не может быть установлено право собственности, так как недра не существуют как определенный предмет, который можно видеть, осязать. По его мнению, хотя земные недра как источник ископаемых богатств составляют несомненное экономическое благо, но пока залегающие в недрах ископаемые не отделены

от скрытых под землей пластов, они не могут фигурировать в гражданском обороте, неспособны быть предметом обладания ни индивидуального, ни общественного. На недра нельзя установить никаких вещных прав ни в пользу частного лица, ни в пользу государства, а право собственности на минералы, металлы и вообще ископаемые устанавливается лишь с момента, дозволенного государством и обставленного известными условиями выделения их из недр [12].

Однако во многих государствах право государственной собственности закреплено законодательно [13] и является наиболее распространенной формой юридического обоснования права государства на недра и их ресурсы. На практике данная форма имеет некоторые преимущества, поскольку она наделяет государство, как защитника общих интересов, правом устанавливать универсальные и общепризнанные правила пользования недрами на своей территории. Вместе с тем возможность легкого вмешательства государства в отношения недропользования может иметь и негативные последствия.

Рассмотренные нами два основных варианта регулирования отношений собственности на недра в чистом виде практически не встречаются. Довольно часто имеется множество исключений из общего правила, либо используется смешанный вариант.

Так, согласно английскому общему праву, недра (месторождения полезных ископаемых) признаются частью, «парцеллой» земли, и собственник участка рассматривается как собственник расположенных под поверхностью недр и всего их содержимого «вплоть до центра земного шара» (судебный прецедент 1843 г.). Однако еще прецедентом 1567 г. было установлено, что собственностью Короны являются золото и серебро. Законами последних десятилетий о нефти, о национализации угольной промышленности, об атомной энергии такой же собственностью признаны нефть, газ, уголь и расщепляющиеся материалы [14].

В США в конце XIX — начале XX вв. был принят ряд федеральных законов, которые зарезервировали право собственности на полезные ископаемые за правительством США. Поселенцы, которые приобретали патенты на эти земли, не приобретали права собственности на недра. Таким образом, за государством было зарезервировано право на уголь, нефть, газ и некоторые другие полезные ископаемые [15].

В Канаде также при передаче земель в частную собственность правительство оставляло за собой право распоряжаться полезными ископаемыми. Благодаря этому в Альберте — наиболее важной с

точки зрения добычи нефти и газа провинции — более 80% запасов нефти и газа принадлежит в настоящее время этой провинции [16]. Причем большинство провинций приняло законодательство об отделении собственности на земельный участок от собственности на полезные ископаемые. Таким образом, при отчуждении земельных участков провинции остаются собственниками недр [17].

Как видим, введение всех этих исключений преследует одну цель — юридически обосновать право государства распоряжаться стратегически важными минерально-сырьевыми ресурсами. По-видимому, этим же можно объяснить применение смешанной модели регулирования отношений собственности на недра в горном законодательстве Германии. Согласно ст. 905 Германского Гражданского уложения, право собственника земельного участка распространяется как на пространство, находящееся над поверхностью, так и на недра земли. Собственник не может, однако, воспретить воздействие, осуществляемое на такой высоте или глубине, что устранение воздействия не представляет для него интереса. Как видим, в этой позиции ГГУ четко прослеживается рецепция римского права о соединении земельного участка и всего, что находится на нем и под ним, включая полезные ископаемые. Однако специальное законодательство, представленное Горным законом ФРГ 1980 г., устанавливает существенное исключение из этого общего правила. Указанный закон делит все полезные ископаемые на открытые для горного промысла, и полезные ископаемые, входящие в земельную собственность. Полезные ископаемые, относящиеся к земельной собственности, являются собственностью землевладельца. На полезные ископаемые, открытые для горного промысла, право собственности на земельный участок не распространяется.

Параграф 3 Закона содержит исчерпывающий перечень полезных ископаемых, открытых для горного промысла. В частности, к ним относится углеводородное сырье. Кроме того, таковыми считаются также все полезные ископаемые в районе континентального шельфа и прибрежных вод, а также внутреннее тепло Земли и другие виды энергии. Разведка или добыча этих полезных ископаемых может осуществляться только на основе разрешения, выдаваемого компетентными государственными органами, либо приобретения права собственности на горное предприятие. В этом случае недропользователь получает исключительное право на осуществле-

ние соответствующих работ на участке, причем на права недропользователя распространяются нормы гражданского права, регулирующие притязания из права собственности (параграфы 6-9 Горного закона ФРГ).

Для России в XVIII-XIX вв. была характерна борьба двух этих направлений — системы приращения и системы государственной собственности.

Свой отсчет история российского горного законодательства начинается с 1719 г., когда Петром I был подписан именной Указ «Об учреждении Берг-Коллегии для ведения в оном дел о рудах и минералах». Указ гласил: «токмо Нам одним, яко Монарху, принадлежащие рудокопные заводы и оных употребление каждому и вообще всем, кто к тому охоту имеет, соизволяем». За это горнопромышленник обязан был платить государству 1/10 долю прибыли. В то же время закреплялось: «Если владелец земли не имеет сам охоты строить завод, то принужден будет терпеть, что другие в его землях руду и минералы искать, копать и переделывать будут, дабы Божие благоволение под землей втуне не оставалось... соизволяем всем и каждому во всех местах как на собственных, так и на чужих землях искать, плавить, варить и чистить всякие металлы и минералы» [18]. Таким образом, был закреплен, с одной стороны, принцип горной регалии, а с другой — принцип горной свободы.

В годы правления Екатерины II принцип горной регалии уступил место противоположному принципу — исключительного права собственности владельца земли на «самое ее недра» и на «все сокровенные минералы и металлы из него происходящие», как было записано в императорском манифесте от 28 июня 1782 г. [19].

Аналогичное положение содержалось и в Горном Уставе Российской Империи [20] — первом фундаментальном законе, регулирующем горные отношения в России. Статья 236 Горного Устава гласила, что «право частной собственности в имуществе недвижимых объемлет не одну только поверхность земли, но и самое ее недра, и поэтому оно простирается на все сокровенные минералы и на все металлы, из них происходящие». И далее, согласно ст. 237: «по сему дозволяется каждому собственнику на его землях искать, копать, плавить, варить и чистить всякие металлы». В то же время право разработки недр собственник мог переуступить иному лицу — горнопромышленнику.

Вместе с тем имели место и исключения из этого правила, направленные в основном на обеспечение освоения недр. Так, право на разработку недр на участках земли, переданных крестьянину в личную собственность, сохранялось за обществом. Владелец участка при этом имел право на особое вознаграждение. При открытии в недрах земель, принадлежащих казачьим округам, полезных ископаемых, «таковые земли обращаются в казну за установленное вознаграждение». Следует подчеркнуть, что и при законодательном закреплении права собственников земель на недра государство рассматривало недра как всеобщее достояние и в определенной мере осуществляло регулирование их освоения даже на частных землях. В Горном Уставе было сказано, что «Министр торговли и промышленности наблюдает, чтобы открытые руды и металлы на землях частных не оставались необработанными».

Как отмечает А. И. Перчик, во второй половине XIX в. вследствие объективных условий развития народного хозяйства страны и обеспечения ее экономической безопасности, требовавших надежного и стабильного обеспечения промышленности сырьем, все шире стал использоваться принцип горной свободы, определяющий право свободного доступа к недрам и полезным ископаемым любому (с некоторыми ограничениями — евреи, иностранцы) недропользователю. Вначале ограничения в доступе были сняты в отношении месторождений драгоценных металлов, затем отдельными постановлениями правительства перечень этот расширялся, и к началу XX в. принцип горной регалии постепенно потерял свое практическое значение. Принцип горной свободы стал преобладающим [21].

Октябрьская революция 1917 г. привела к коренному изменению правового регулирования исследуемых нами отношений. Краеугольным камнем нового правового режима недропользования стала исключительная государственная собственность на недра. Принцип «всепоглощающего» [22], по выражению Р. Н. Миргазизовой, права государственной собственности на недра сохраняется и в настоящее время. Думается, что это вполне оправданно. Приведенный выше краткий исторический обзор правового регулирования отношений собственности на недра показывает, что в большинстве стран государство нашло ту или иную форму юридического обоснования и законодательно закрепило свое право на недра и их ресурсы. Иными словами, законодательные положения, закрепляющие исключитель-

ное право собственности российского государства на недра, вполне соответствуют общей мировой тенденции развития горного права.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Клюкин Б. Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. М.: Городец-издат, 2000. С. 27-29.
2. Там же. С. 12.
3. Дьяченко С. Б. Правовой статус углеводородных ресурсов в недрах // Московский журнал международного права. 1997. № 1. С. 17.
4. Миргазизова Р. Н. Правовое регулирование отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи минерального сырья в Российской Федерации (на примере нефти и газа). Новосибирск: Наука, 2000. С. 11.
5. Клюкин Б. Д. Указ. соч. С. 13.
6. Перчик А. И. Библиографический очерк истории развития и преподавания горного права в России // Государство и право. 1998. № 12. С. 88.
7. Клюкин Б. Д. Указ. соч. С. 211.
8. Миргазизова Р. Н. Указ. соч. С. 21.
9. Клюкин Б. Д. Указ. соч. С. 7-8.
10. Перчик А. И. Основы горного права. М., 1996. С. 41.
11. Шафраник Ю. К., Крюков В. А. Нефтегазовые ресурсы в круге проблем: о формировании комплексной системы недропользования при вовлечении в оборот ресурсов углеводородного сырья в условиях переходного периода. М.: Недра, 1997. С. 16-17; Дьяченко С. Б. Указ. соч. С. 21-22.
12. Миргазизова Р. Н. Указ. соч. С. 13.
13. Дьяченко С. Б. Указ. соч. С. 21-23.
14. Клюкин Б. Д. Указ. соч. С. 53.
15. Крассов О. И. Горное право США // Государство и право. 1994. № 12. С. 115.
16. Блэкман С. Нормативно-правовая база по приобретению прав на разработку нефти и газа в Канаде // Нефть, газ и право. 1999. № 1. С. 39.
17. Скотт Э. Проблемы управления канадскими ресурсами // США: экономика, политика, идеология. 1990. № 8. С. 71-76.
18. Клюкин Б. Д. Указ. соч. С. 9.
19. Перчик А. И. Библиографический очерк... С. 88-89.
20. Впервые он был официально опубликован в Своде Законов Российской Империи в составе VII т. «Уставы монетный и горный в 1832 г.». Затем были издания 1842 г., 1857 г. и 1893 г.
21. Перчик А. И. Библиографический очерк... С. 89.
22. Миргазизова Р. Н. Указ. соч. С. 19.