НАЖМИТДИН МУХИТДИНОВ

Избранные труды в девяти томах
Том первый

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Алматы
2010

УДК 349.4
ББК 67.407
М92

Мухитдинов Нажмитдин
М 92 **Избранные труды в 9-ти томах.** – Алматы, 2010.
ISBN 978-601-278-285-1

Т.1.: Правовые проблемы пользования недрами. – 339 с.
ISBN 978-601-278-286-8
Издание второе. Дополненное.

Составители и ответственные редакторы: д.ю.н., профессор, член Союза писателей Казахстана Е.О.Алуханов; к.ю.н., доцент А.А. Сейтжанов; к. ю. н., Juris Doctor А.Н. Мухитдинов; Master of Law Н.Н. Мухитдинов; PhD, Master of Law Е.Н.Мухитдинов.

В первый том включены: монография автора «Правовые проблемы пользования недрами». Алма-Ата: «Наука» КазССР, 1972. 334с., а также научные статьи и доклады, освещающие те или иные аспекты горного права.

Для студентов, магистрантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также юристов-практиков, специалистов горной отрасли и всех тех, кто интересуется вопросами горного права.

УДК 349.4
ББК 67.407

ISBN 978-601-278-285-1
ISBN 978-601-278-286-8

© Мухитдинов Н., 2010

Книга рекомендована к печати Международным центром научных исследований и правовой экспертизы РК

Мухитдинов Нажмитдин Баукеевич, д.ю.н., профессор – основатель теории горного права

В первом томе на основе теории права проанализированы понятия, принципы, основания возникновения, изменения и прекращения горных правоотношений. Раскрыты понятия недр, месторождений полезных ископаемых, геологического фонда, установлен круг субъектов и объектов горных правоотношений. Разработаны некоторые рекомендации и предложения о содержании Основ законодательства о недрах и ведении горного дела.

Высокий профессионализм автора, глубина проникновения в исследуемые проблемы, прозорливость в постановке и решении наиболее важных проблем теории права на основе системного подхода являются залогом непреходящей актуальности и востребованности его работ в различных отраслях права. Исследования до сих пор остаются непревзойденными научными трудами в области горного права.

Н.Б. Мухитдинова по праву можно назвать основателем науки горного права, правильно определившим ее методологические основы. Он – первый и единственный в то время доктор юридических наук по теоретическим правовым проблемам освоения богатств недр во всех странах СНГ (в свое время самый молодой в СССР). Сказанное находит свое подтверждение в высказывании одного из крупнейших ученых РФ по проблемам горного права М.Е.Певзнер в учебнике «Горное право» (М., Изд-во Московского государственного горного университета. 2009. С. 17- 18): «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. Н.Б.Мухитдинов впервые попытался сформулировать сущность горных отношений». Им определена сущность метода горного права и сформулированы основные принципы советского горного права.

Краткие сведения об авторе

Мухитдинов Нажмитдин Баукеевич (1940-2005 г.г.) – известный ученый, педагог, доктор юридических наук, профессор, академик Академии социальных наук РК, член Отделения общественных и гуманитарных наук НАН РК, лауреат премии им. Ч.Ч. Валиханова первой степени в области общественных наук НАН РК. Специалист в области теории права, аграрного и гражданско-правовых наук. Автор более 160 научных работ, в том числе более 30 монографий, учебников и учебных пособий, многие из которых составляют золотой фонд правовой науки Казахстана и стран СНГ.

Является основателем науки горного права, правильно определившим ее методологические основы. Был первым доктором юридических наук по теоретическим правовым проблемам освоения богатств недр в странах СНГ (в свое время самый молодой в СССР). В своих фундаментальных трудах: «Правовые проблемы пользования недрами» и «Основы горного права: некоторые важные положения теории и практики» он определил сущность метода горного права, сформулировал основные принципы горного права и научно обосновал существование горного права как самостоятельной отрасли. Высказанная впервые Мухитдиновым Н.Б. идея о том, что горное право является самостоятельной отраслью в системе права, впоследствии была воспринята всеми учеными стран СНГ. Сформулированное им оригинальное определение «недр» получило отражение в Кодексе о недрах 1992г.

От стран СНГ именно он был включен в состав экологической комиссии при ООН (по рекомендации профессора Колбасова О.С.), в которой длительное время активно участвовал.

40 лет его научной и педагогической деятельности оставили значительный след как в юридической науке, законотворчестве, так и в образовательной сфере. Под его научным руководством защитились свыше 30 кандидатов и три доктора юридических наук. Он был бессменным членом совета по защите докторских диссертаций КазНУ им. аль – Фараби.

С его непосредственным участием разработаны такие крупные законодательные акты, как Закон "Об охране окружающей среды", Закон "Об охране и использовании животного мира", и многие другие акты, регулирующие отношения по разработке месторождений полезных ископаемых; он являлся членом рабочей группы по разработке проекта первой Конституции суверенного Казахстана.

Н.Б. Мухитдинов успешно сочетал научно-педагогическую работу с общественно-политической деятельностью: был консультантом Верховного Совета РК 12 и 13 созывов, неоднократно избирался депутатом Фрунзенского (Медеуского) районного Совета народных депутатов, членом районного комитета партии. Неоднократно награждался грамотами НАН РК, КазНУ им. аль-Фараби, знаком "Ударник девятой пятилетки", медалью Всесоюзной организации общества "Знание", нагрудным знаком "Почетный Работник Образования Республики Казахстан" и т.д.

Он был непререкаемым авторитетом в юридической науке Казахстана и стран СНГ.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Памяти ученого – К.А.Мами, Генеральный Прокурор РК., д.ю.н., проф..... 9

Вступительное слово – С.С.Сартаев, академик НАН РК, д.ю.н., проф.; Б.А.Мухитдинова, д.хим.н., проф.; А.Н. Мухитдинов, к. ю. н., Juris Doctor; Н.Н. Мухитдинов, Master of Law; Е.Н.Мухитдинов, PhD, Master of Law……. 14

Предисловие..... 22

Глава I. **Понятие горных правоотношений и их основные черты….** 28
Общие замечания..... 28
Возникновение и развитие социалистических горных правоотношений..... 33
Особенности горных правоотношений……... 48

Глава II. **Понятие и основные принципы права пользования недрами…….....** 76
Понятие права пользования недрами..... 76
Основные принципы права пользования недрами..... 83

Глава III. **Объекты права пользования недрами……...** 96
Недра как объект права..... 97
Недра и единый государственный геологический фонд…… 106
Полезные ископаемые и их месторождения ……...…… 118

Глава IV. **Субъекты права пользования недрами** …… 130
Понятие и круг субъектов права пользования недрами…..…… 130
Субъекты права пользования недрами, содержащие необщераспространенные полезные ископаемые……..……. 138
Субъекты права пользования недрами, содержащими общераспространенные полезные ископаемые……..….. 148

Глава V. **Содержание права пользования недрами и пути обеспечения рационального и комплексного использования месторождений** …… 156
Общая характеристика прав и обязанностей горных предприятий и организаций……. 156
Обеспечение рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых правом пользования недрами ……..……. 172

Глава VI. **Возникновение, изменение и прекращение права пользования недрами**……...…...… 190

Порядок передачи месторождений полезных ископаемых для промышленного освоения..... 191

Горный отвод как основание возникновения права пользования недрами……. 205

Земельный отвод как основание для реализации права пользования …… 222

Изменение и прекращение права пользования недрами…… 231

Заключение…….…….…. 236

Библиография……..…. 243

Научные статьи и доклады по актуальным проблемам горного права……..……. 255

К ЧИТАТЕЛЮ

Избранные труды издаются на основе монографий, научных статей и докладов, опубликованных автором в 60-90-е годы прошлого столетия и начала нынешнего. Высокий профессионализм автора, глубина проникновения в исследуемые проблемы, прозорливость в постановке и решении наиболее важных положений теории права на основе системного подхода являются залогом непроходящей актуальности и востребованности его работ в различных отраслях права.

В области природоресурсового права он впервые высказал мысль об автономности природоохранительной функции государства (Ученые записки ВНИИСЗ. Москва, 1972. Вып. 26. С. 179-181.); еще в условиях плановой экономики он одним из первых высказал идею о необходимости отказа от командно-административных начал в предоставлении недр и ратовал за внедрение договорных, по своей сути, рыночных, гражданско-правовых методов регулирования отношений природопользования ("Правовые проблемы пользования недрами", Алма-Ата: «Наука» КазССР, 1972. 334с.); одним из первых в отечественной юридической науке предложил использовать системный подход к познанию правовых явлений («Предмет и система советского земельного права», Алма-Ата: «Наука» КазССР, 1981. 206 с. «Основы горного права» Алма-Ата: «Казахстан», 1983. 247 с.); предложил от применяющейся формы, как Указ, перейти к уже оправдавшей себя на практике форме - Кодексу, и принять вместо Указов "О земле", "О недрах и недропользовании" соответствующие Кодексы; доказывал несостоятельность распространения на земли, недра, леса и воды правового режима товарно-материальных ценностей, последовательно выступая за признание природных ресурсов, в том числе земли, объектами права государственной собственности («Основы горного права», 1983 г.; Состояние и тенденции развития теории финансового законодательства и финансового права // Законодательство и экономика. 2009. №4 (300). С. 9-20); утверждал, что причины экологического и экономического кризиса кроются не в формах собственности, а в тех правовых гарантиях и средствах, которые направлены на их реализацию (Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей природной среды: проблемы и особенности их решения» // Государство и право. 1992. № 8. С. 89-97; Право собственности на воды Республики Казахстан в период перехода к рынку. Алматы: "Жеті Жарғы», 1995.127с.) и т.д.

Некоторые его фундаментальные разработки, теоретические конструкции, предложения, научные объяснения тех или иных правовых явлений еще не востребованы в полной мере, иные не получили признания современников, но несомненно они будут восприняты юристами грядущих поколений и получат достойное развитие в их трудах.

ПАМЯТИ УЧЕНОГО

Профессор, доктор юридических наук, академик Академии социальных наук Республики Казахстан, член Отделения общественных и гуманитарных наук Министерства науки-Академии наук Республики Казахстан, лауреат премии Национальной академии наук Республики Казахстан им. Ч. Ч. Валиханова в области общественных наук первой степени – **Нажмитдин Баукеевич Мухитдинов.**

Его труды широко известны как в нашей республике, так и далеко за пределами Казахстана. Он принадлежит к той плеяде ученых-правоведов, становление которых пришлось на период больших социальных надежд послесталинской оттепели, а научное творчество – на эпоху застоя, распада Советского Союза, и переходный период – время становления национальной государственности, введения частной собственности и формирования рыночных отношений в молодом независимом государстве.

И без малейшего преувеличения можно утверждать, что Н. Б. Мухитдинов – достойный сын казахского народа и ученый, стоявший у истоков отечественной правовой системы. В настоящем издании представлены его основные труды (монографии, учебные пособия, статьи и рецензии) в области общей теории, а также горного, природоресурсного, аграрного, экологического, гражданского, финансового и инвестиционного права, которые вошли в золотой фонд правовой науки стран СНГ и Казахстана. Он на протяжении всей своей научной и педагогической деятельности сохранил верность гуманистическим идеалам, сформированным в эпоху общественного подъема 50–60-х гг. прошлого столетия.

Теоретическое наследие профессора Н. Б. Мухитдинова, насчитывающее более 150 опубликованных работ, включает: 1) исследования 60-х гг. прошлого столетия, посвященные разработке правовых проблем внедрения в экономику страны новых методов и форм хозяйствования, теории природоохранной функции государства; 2) труды 70–80-х гг. XX в., исследующие теоретические проблемы системы природоресурсных отраслей права и государственного управления в области природопользования и охраны природы, теории горного права; 3) работы 85–95-го гг. прошлого столетия, анализирующие проблемы права собственности на природные ресурсы и правового обеспечения природоохранной функции; 4) изыскания середины 90-х – 2000 гг. в области инвестиционного и финансового права и в сфере правовой проблематики освоения и оборота природных ресурсов независимого Казахстана в условиях рыночной экономики[1].

[1] А.Х а д ж и е в. Роль личности профессора Мухитдинова Н.Б. в развитии правовой науки и образования Казахстана // Международный сборник научных трудов аграрных и юридических высших учебных заведений России, Украины, Белоруссии, Казахстана, других стран СНГ и государств ЕС. Т.II. «Правовое регулирование земельных отношений, природопользования и охраны окружающей среды в сельском хозяйстве в России, Украины, Белоруссии, Казахстана, других стран СНГ и государств ЕС: состояние, проблемы, пути совершенствования». - М., 2009. - С.482-488.

Теоретико-методологические положения, базирующиеся на общей теории права, не утратили своей актуальности и по сей день и востребованы как отечественными учеными и практическими работниками, так и исследователями, законодателями и правоприменителями стран ближнего и дальнего зарубежья. Хотя некоторые из предлагаемых вниманию читателя работ увидели свет еще в 60–70-е годы XX в., содержащиеся в них теоретические и практические положения идут в унисон с требованиями сегодняшнего дня.

Фундаментальные монографические работы академика Н. Б. Мухитдинова, в которых впервые получили теоретическую разработку основополагающие, ключевые проблемы отраслевой и межотраслевой правовой науки; созданные им учебники и учебные пособия по основным юридическим дисциплинам природоресурсовой и рыночной сфер; научно-методические разработки, направленные на совершенствование структуры и содержания учебных дисциплин эколого-, природоресурсово- и инвестиционно-правового циклов; концептуальные основы базовых природоресурсовых законопроектов и комментарии к действующему законодательству; популяризаторские работы в сфере эколого-правовых знаний и правовой культуры; статьи и монографии публицистико-правовой направленности – все это творческое наследие ученого.

Первопроходец и решительный реформатор, профессор Н. Б. Мухитдинов еще в конце 60-х гг. в области природоресурсового права впервые высказал мысль об автономности природоохранительной функции государства, которую до этого считали лишь слагаемой функции охраны социалистической собственности, и обосновал необходимость создания разветвленной системы государственных органов, контролирующих использование и осуществляющих охрану природных ресурсов. По мнению ученого, сущность функции охраны природы заключается в целенаправленном воздействии на окружающую природную среду в целях рационального и комплексного использования ее богатств, среды обитания, предотвращения нарушений равновесия в природе и восстановления этого равновесия в случае его нарушения. Рассматривая проблему о пределах юридических возможностей государства в реализации функций по охране природы, Н. Б. Мухитдинов отмечал: «Как собственник природных ресурсов государство может брать на себя столько прав, сколько это необходимо для обеспечения рационального, комплексного использования и охраны этих богатств в сложившихся материальных условиях. Ни больше, ни меньше». Это общеметодологическое положение не утратило актуальности и в наши дни и может быть эффективно использовано для определения пределов юридических возможностей государства в отношении всех сфер социально-экономической жизни и в условиях рынка.

Творчески воспринимая и развивая то ценное, передовое, что было характерно для исследований ученых того времени, Н. Б. Мухитдинов умело совмещал кропотливый анализ с широтой научного кругозора и постановкой новых научных проблем. Не случайно в монографии «Правовые проблемы пользования недрами», изданной еще в 1972 г., исследователь высказал практически крамольную для того времени идею о возможности и

необходимости отказа от командно-административных начал в предоставлении недр и использования договорного метода в освоении природных ресурсов, которая нашла свое воплощение только в середине 90-х гг., в новых политико-экономических условиях.

Занимаясь разработкой актуальных проблем - общей теории государства, теории конкретных отраслей права, критически оценивая широко применявшийся в теории права описательный метод, Н. Б. Мухитдинов одним из первых в отечественной юридической науке[2] предложил использовать системный подход к познанию правовых явлений, поскольку именно «системный подход позволяет вскрыть внутреннее единство права, органическую взаимосвязь и гармоничное взаимодействие составляющих его частей». Он со всей очевидностью доказал, что критериями деления системы права на отдельные отрасли являются не только оппозиция «предмет – метод», но и упорядоченность правовых норм, возможность их равноправного взаимодействия с другими элементами системы («Основы горного права», 1983 г.). Благодаря этому плодотворному подходу ученому в дальнейшем удалось корректно определить место инвестиционного, банковского и ряда других отраслей правовых общностей.

Фундаментальные исследования Н. Б. Мухитдинова «Правовые проблемы пользования недрами» (1972 г.), «Основы горного права» (1983 г.), «Предмет и система земельного права» (1989 г.), «Право собственности на воды РК» (1995 г.), «Горное право Республики Казахстан» (2004 г.) и др. – явились той базой, на основе которой получили глубокую разработку проблемы построения системы отечественного права, охраны окружающей среды в СССР и – позднее – Республике Казахстан и снискали автору славу основоположника теории горного права.

К числу бесспорных научных заслуг академика Н. Б. Мухитдинова следует также отнести и постановку вопроса о разработке научно-обоснованных критериев, позволяющих определить оптимальную правовую форму для того или иного вида экономических отношений. Ученый неоднократно подчеркивал, что применение адекватной правовой формы для конкретного экономического отношения способствует наиболее полному действию экономических закономерностей, максимально эффективному использованию последних для достижения поставленной цели и наоборот, неадекватная форма способна воспрепятствовать действию экономических закономерностей, усилить отрицательные последствия, связанные с ней. Исходя именно из этого положения, профессор Н. Б. Мухитдинов предложил перейти в сфере регулирования отношений природопользования от традиционно применявшейся формы указа к системно более весомой форме – разработать и принять вместо Указов «О земле», «О недрах и недропользовании» соответствующие кодексы[2].

---

[2] С.С а р т а е в. О нашем друге, коллеге и соратнике – Мухитдинове Нажмитдине Баукеевиче // Фемида. – 2008, №2 (146). - С.2-7.

Свидетельством значительной научной прозорливости и истинно гражданской позиции академика Н. Б. Мухитдинова является его последовательная защита права государственной собственности на природные ресурсы, в том числе и на землю. Во время острой дискуссии о возможности распространения права частной собственности на природные богатства, проходившей в процессе работы над проектом Закона о земле, ученым был опубликован ряд работ, доказывавших ментальную неаутентичность, теоретическую несостоятельность и практическую опасность распространения на земли, недра, леса и воды Казахстана правового режима товарно-материальных ценностей. По мнению исследователя, опасная тенденция чрезмерного проникновения гражданско-правовых начал в другие отрасли отечественной юриспруденции, когда «право землепользования, недропользования без серьезных на то теоретических обоснований причисляются в состав указанной отрасли права в качестве соответствующих правовых институтов», чревата полной утратой контроля государства над природными богатствами страны. Профессор Н. Б. Мухитдинов подчеркивал, что причины экологического и экономического кризисов кроются не в формах собственности, которые без соответствующих механизмов сами по себе не способны обеспечить эффективное использование природных ресурсов, а в тех правовых гарантиях и средствах, которые направлены на их реализацию.

В последние годы, осуществляя руководство кафедрой инвестиционного и финансового права Казахского национального университета им. аль-Фараби, Нажмитдин Баукеевич серьезно увлекся вопросами инвестиционно- и финансово-правовых отношений. Следует отметить, что обращение ученого к данной проблематике не было кардинальной сменой научных интересов, поскольку в опубликованных еще в советский период исследованиях Н. Б. Мухитдиновым были сформулированы теоретические положения, направленные на развитие теории финансового права. Ему принадлежит мысль о том, что для развития общества и государства административно-правовой метод равно необходим, как и гражданско-правовой метод. А в первой половине текущего десятилетия ученый предложил пересмотреть многие, ставшие аксиомой, теоретические положения финансового права, в том числе изменить понятие «финансы», дать новую оценку «частным финансам», изменить круг регулируемых финансовым правом отношений, что оказало существенное влияние на развитие теории казахстанского финансового права.

Рассуждая о системе финансового права и развитии таких его подотраслей, как право налоговое, банковское, страховое, валютное, академик Н.Б. Мухитдинов опровергает подход некоторых цивилистов, обосновывавших принадлежность данных подотраслей к гражданскому праву на основании регулирования последних его нормами: «Опасность его (подхода) в том, что он прямо ведет к закостенелости мысли, консерватизму в науке, отрицанию всего нового, если они не могут быть объяснены с гражданско-правовых позиций, выходят за пределы известной схемы и т. д. Опасность его также в том, что такой подход не позволяет проникнуть в ткань новых общественных отношений, раскрыть его сущность, искать особенности и на этой основе найти

такие средства и способы воздействия на них, которые адекватно отражали бы характер этих отношений. Возникшие отношения могут набирать силу и принести пользу обществу и государству только в том случае, если применяемые правом методы регулирования не противоречат их целям и задачам».

Активнейшее и плодотворное участие принимал Нажмитдин Баукеевич в законотворческой работе. Золотыми буквами вписано его имя в историю нашего государства и права как одного из разработчиков проекта первой Конституции суверенного Казахстана. При его непосредственном участии были созданы такие основополагающие законодательные акты, как Закон РК «Об охране окружающей среды», Закон РК «Об охране и использовании животного мира» и образцовые нормативно-правовые статуты, регулирующие отношения по разработке месторождений полезных ископаемых, а осуществленные им фундаментальные исследования являются достоянием отечественной юриспруденции.

Заканчивая краткий очерк научного творчества Нажмитдина Баукеевича Мухитдинова, хотелось бы подчеркнуть, что полное осознание значимости научной деятельности этого казахстанского ученого-правоведа – дело будущего. Однако мы убеждены, что предлагаемые вниманию широкого круга читателей – ученых, законодателей, правоприменителей, труды академика Н. Б. Мухитдинова являются прекрасной школой научной правовой и педагогической мысли, гражданственности и патриотизма.

К. МАМИ,
Генеральный Прокурор Республики Казахстан,
доктор юридических наук, профессор

Алматы
9 мая 2010

"В науке нет широкой столбовой дороги, и только тот может достигнуть ее сияющих вершин, кто, не страшась усталости, карабкается по ее каменистым тропам"
К. Маркс

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

В предлагаемых вниманию читателя Избранных трудах профессора Мухитдинова Нажмитдина Баукеевича собраны фундаментальные монографические теоретические работы по различным отраслям права (природоресурсового, аграрно-правового и гражданско-правового), а также учебники и учебные пособия по основным юридическим дисциплинам природоресурсовой и рыночной областей права. В отдельные тома собраны его статьи и монографии публицистико-правовой направленности; статьи, посвященные его творчеству и сведения о его учениках.

Несмотря на то, что значительная часть творчества Н.Б. Мухитдинова приходится на прошлое столетие, благодаря теоретической направленности его исследований, глубине анализа рассматриваемых проблем они не потеряли своей актуальности и в настоящее время. Более того, некоторые его выводы и предложения просятся в законодательные акты. У Нажмитдина Баукеевича особая методология и своеобразная методика ведения исследовательской работы. Его стиль и язык неповторимы. При этом он часто повторял, что не считает себя ученым, что не достоин высокого звания *«Ученый». «Я только занимаюсь наукой»* – были его слова.

Н.Б. Мухитдинов (1940-2005 г.г.) – известный ученый, доктор юридических наук, профессор, академик Академии социальных наук РК, лауреат премии в области общественных наук НАН РК им. Ч.Ч. Валиханова первой степени, в результате открытого голосования членов Отделения общественных и гуманитарных наук Министерства науки-Академии наук Республики Казахстан был избран членом Отделения общественных и гуманитарных наук.

Интерес к науке и первые научные исследования Н.Б. Мухитдинова появились еще в период студенчества: юридический факультет КазГУ им. С.М.Кирова, где ему посчастливилось прослушать лекции и посетить семинарские занятия таких известных казахстанских ученых-юристов, как М.А.Ваксберг, Ю.Г.Басин, Я.М.Бельсон, Л.В.Дюков, Т.М.Культелеев, А.И.Беспалова, В.Н.Маркелов, К.Ф.Котов, Ш.Мажитов, Г.Ф.Поленов, В.И.Попов, С.Н.Савицкий, А.А.Филимонова, К.А.Шайбеков, К.А.Абжанов, Б.Б.Базарбаев, З.К.Абдуллина и др.

Будучи в тот период деканом юридического факультета КазГУ им. С.М.Кирова, я не мог не обратить внимания на пытливого юношу, на его жажду знаний, интерес к наукам, умение интуитивно находить ответы на самые сложные правовые казусы на семинарских занятиях, неординарное мышление и вдумчивость. Успешные выступления на всесоюзных и республиканских конференциях, активное участие в работе НСО, блестящая защита дипломной

работы, диплом с отличием – все это явилось предпосылкой для продолжения учебы в аспирантуре Института государства и права АН СССР – центре юридической науки бывшего Союза в кругу и при поддержке таких корифеев юриспруденции, как член-корреспондент АН СССР Г.А.Аксененок, О.С.Колбасов, Н.И Краснов, М.И.Козырь, И.Ф.Панкратов, И.П.Лаптев, Я.Ф.Миколенко, П.Д.Сахаров, Р.О.Халфина, которые принимали самое непосредственное участие и в его дальнейшей научной судьбе.

После успешной защиты диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук и возвращения в Казахстан Н.Б. Мухитдинов не прекращает тесного общения с такими известными учеными, как Г.Е. Быстров, В.Г. Балезин, Г.С. Башмаков, И.Д. Джалилов, Б.В. Ерофеев, Ю.Г. Жариков, А.А. Забелышенский, Д.Н. Исупов, О.А. Кичатова, А.М. Каландадзе, А.Н. Ковтун, Н.Ф. Лопатина, Л.Н. Мороз, В.В. Петров, Н.А. Сыродоев, Я.Я. Страутманис, И.А. Танчук, Ю.С. Шемшученко, В.Н. Яковлев, В.З. Янчук и др.

Очень внимательно и с большой симпатией к научному росту Нажмитдина Баукеевича относилась зав. отделом издательства одного из ведущих журналов того времени «Советское государство и право» М.И.Осипова. Его первые работы, опубликованные в этом журнале, отличались оригинальностью и глубоким анализом проблемы, и не могли оставить равнодушными специалистов. Впоследствии, после возвращения его в Казахстан, Мария Ивановна активно вела с ним переписку, живо интересовалась состоянием его дел и часто предлагала свою помощь, реально ее оказывая.

Неординарное мышление и «пионерские», иногда идущие в разрез с общепринятыми положениями науки или практики, высказывания Н.Б. Мухитдинова, вызывали большой интерес юридической общественности. Не случайно его деятельностью интересовался член-корреспондент Академии наук СССР Георгий Александрович Аксененок. Можно сказать, что он постоянно курировал молодого ученого из Казахстана, который в научных спорах с ним часто настойчиво отстаивал свои позиции. Он был одним из первых, кто дал положительную оценку его монографии «Правовые проблемы пользования недрами» и поддержал в 1972 г. выход Н.Б. Мухитдинова на защиту докторской диссертации по малоизученной и практически не освещенной тогда в юридической литературе проблеме.

В период работы в Институте философии и права АН КазССР, где под руководством академика АН КазССР С.З. Зиманова были собраны лучшие представители юридической науки Казахстана или стали таковыми со временем по мере их научного роста (Т.М. Абайдельдинов, Т. Абдураимова, Т.А. Агдарбеков, А.Н. Агыбаев, Н.И. Акуев, А.Т. Ащеулов, Б.Б. Базарбаев, М.Т. Баймаханов, С.Б. Байсалов, Е.Б. Баянов, У.С. Джекебаев, С.А. Димитрова, А.Е. Еренов, В.А. Жакенов, Л.В. Ильяшенко, М.Т. Имашев, О.К. Кагазов, В.А. Ким, Ж.А. Косанов, М.Г. Масевич, Н.Г. Мурзин, К.Н. Наменгенов, Л.Р. Насырова, А.Нусипалиев, Р. Орынбаев, Б.В. Покровский, С.Н. Сабикенов, С.Н. Савицкий, Г.С. Сапаргалиев, М.С. Сахипов, М.К. Сулейменов, Н.У. Усеров, А.Х. Хаджиев и др.), Н.Б. Мухитдинов формировался как ученый, умеющий самостоятельно ставить и успешно решать наиболее сложные и актуальные проблемы

юриспруденции, принимая при этом активное участие в законотворчестве страны: он неоднократно направлял в газету «Известия» свои предложения по проекту законодательства о недрах. Начав работать в этой новой, слаборазвитой в то время отрасли юриспруденции – горного права, он опубликовал две фундаментальные монографии: «Правовые проблемы пользования недрами» (1972 г.) и «Основы горного права: некоторые важные положения теории и практики» (1983 г.). Эти две и остальные 28 монографий и более 160 статей в различных отраслях юриспруденции по праву составляют золотой фонд правовой науки страны. Они часто цитируются известнейшими учеными России и других стран СНГ и были положены в основы законодательных актов как РК, так и некоторых других стран СНГ.

Н.Б. Мухитдинова по праву можно назвать основателем науки горного права, правильно определившим ее методологические основы. Он – первый и единственный в то время доктор юридических наук по теоретическим правовым проблемам освоения богатств недр во всех странах СНГ (в свое время самый молодой в СССР). Сказанное находит свое подтверждение в высказывании одного из крупнейших ученых РФ по проблемам горного права М.Е.Певзнер[3] в учебнике «Горное право» (М., Изд-во Московского горного университета. 2001. С. 23-24): «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. Н.Б.Мухитдинов впервые попытался сформулировать сущность горных отношений». Им «определена сущность метода горного права» и «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 – пишет далее М.Е.Певзнер – *работы Н.Б.Мухитдинова явились весьма прогрессивными, так как в них впервые*

[3] Автор учебника известный российский ученый, доктор технических наук, профессор Московского государственного горного университета. М. Е. Певзнер - автор более 300 трудов, изданных в РФ 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.

сделана попытка научно обосновать существование горного права как самостоятельной отрасли». Высказанная им в монографии «Правовые проблемы пользования недрами» (1972 г.) идея о том, что горное право является самостоятельной отраслью в системе права, была впоследствии воспринята всеми учеными стран СНГ.

Н.Б. Мухитдинов впервые обратил внимание на то, что для обеспечения развития науки горного права, необходимо четко определить понятие «недра». Он сформулировал оригинальное определение «недр», которое получило отражение в Кодексе о недрах 1992 г. К сожалению, в середине 90-х мы наблюдаем наступление гражданско-правового подхода к освоению недр. Это привело к тому, что указанное определение недр выпало из законодательства.

Другая идея, высказанная им в этой монографии: об отказе от командно-административных начал в предоставлении недр и использовании договорного метода в освоении природных ресурсов, была воплощена в жизнь лишь в середине 90-х годов в связи с переходом к рыночным отношениям.

Пропагандируя идею о самостоятельности природоохранительной функции государства, рассматривая проблему о пределах юридических возможностей государства в реализации функций по охране природы, он, по признанию многих ученых, внес существенный вклад в учение о функциях государства.

К несомненным заслугам ученого следует отнести использование в своей исследовательской деятельности системного подхода к анализу правовых явлений. Он считал, что «*правильно проведенная систематизация правовых норм способствует точному выявлению составных частей отрасли права (или системы права в целом), позволяет показать их органическую взаимосвязь и гармоничное взаимодействие друг с другом и дает возможность определить роль и место каждого из элементов права в составе конкретной отрасли»*. Последнее и позволило впоследствии правильно определить место инвестиционного, банковского, страхового и других отраслей права.

И как логическое завершение творческого познавательного научного процесса и продолжение его на новом образовательном уровне – практическая реализация накопленного багажа знаний на юридическом факультете КазНУ им. аль-Фараби и других вузах страны, приобщение молодежи к науке, подготовка высококвалифицированных научных кадров. Свою деятельность в стенах Казахского национального университета Н.Б. Мухитдинов начал с должности заведующего кафедрой советского права в 1983 г., реформированной затем в связи с переходом страны к рынку в кафедру инвестиционного права и методики преподавания правовых дисциплин, затем – инвестиционного и финансового права. У истоков формирования кафедры стояли известные ученые: профессор К.А. Шайбеков, доценты Г.Г.Доспулов, Т.Т. Культелеева, старший преподаватель Б.А. Ахметов, О.К. Кагазов, ассистенты А.Р. Рыжкова, Н.В. Попова. Большой вклад в становление финансово-правовых дисциплин внес профессор А.И. Худяков, длительное время заведовавший кафедрой финансового и налогового права КазГУ. Благодаря слаженной работе коллектива, за короткий срок все основные

дисциплины кафедры были обеспечены методическими указаниями и рабочими программами. По инициативе Нажмитдина Баукеевича в учебный план юридического факультета КазГУ впервые в истории юриспруденции были введены такие «рыночные» предметы, как «Инвестиционное право», «Горное право», «Правовые основы инвестиций в сфере недропользования», которые тогда не изучались ни в одном из вузов стран СНГ.

Труды Н.Б. Мухитдинова оказали заметное влияние на развитие правовой науки по общей теории права в Казахстане. Его статьи и книги по основам права, собственности, государственному управлению глубоко раскрывают роль права в развитии и совершенствовании общественных отношений, помогают студентам овладеть методами правовой науки. Общая теория права развивается на основе материалов конкретных отраслевых наук. Его монографии – «Предмет и система земельного права», «Основы горного права», «Правовые проблемы пользования недрами», «Право собственности на воды РК», «Проблемы теории права сельскохозяйственного водопользования», «Проблемы теории правовой охраны атмосферного воздуха» и др. – явились той базой, на основе которой получили глубокую разработку проблемы построения системы права, проблемы охраны окружающей среды Республики Казахстан.

Н.Б. Мухитдинов последовательно выступал за признание природных ресурсов, в том числе земли, объектами права государственной собственности. В своей монографии «Основы горного права» он справедливо писал: *«Природа, ее богатства не созданы трудом человека, т.е. земельные, горные, лесные и водные отношения не испытывают на себе воздействия закона стоимости и по своей социально-экономической природе не носят товарно-денежного характера. Право исключительной государственной собственности в одинаковой мере распространяется на все объекты природы. В соответствии с этим, земля, недра, леса и воды предоставляются предприятиям, организациям и гражданам не на праве собственности, а на праве пользования». И «поскольку недра – это объект, содержащий невозобновляемые богатства…важно, на наш взгляд, очень четко определить соответствующие требования, которые предъявляются к освоению недр… Материальной и юридической основой государственного управления недрами является исключительная государственная собственность на недра… и управление недрами на государственной основе, т.е. от имени государства - собственника недр».*

Несостоятельность распространения на земли, недра, леса и воды правового режима товарно-материальных ценностей он пропагандировал и во время дискуссии, проходившей в процессе работы над проектом закона о земле. Он подчеркивал, что опыт многих зарубежных стран давно доказал, что частная собственность без соответствующего механизма сама по себе не способна обеспечить эффективное использование природных ресурсов.

В своей последней теоретической работе «Состояние и тенденции развития теории финансового законодательства и финансового права» (Вестник КазНУ им. аль-Фараби. Сер. юридич. - 2004, № 5 (33). - С.5-19, переизданной в связи с

востребованностью в журнале «Законодательство и экономика». - 2009, № 4.- С.9-20), Н.Б. Мухитдинов, отмечая, что финансы не являются товаром и отношения по их поводу не являются товарно-денежными, ассоциирует их с другими предметами материального мира – недрами, лесами и водами, которые признаны имуществом, но не относятся к числу товаров: «*В соответствии со ст.6 Конституции РК они признаны объектами исключительной государственной собственности, т.е изъяты из товарно-денежного оборота и не подлежат продаже. Недра, леса и воды могут предоставляться только в пользование»* – еще раз утверждает Нажмитдин Баукеевич, оставаясь верным своим позициям, высказанным в 1983 г.

Н.Б. Мухитдинов активно участвовал в правотворческой работе. С его непосредственным участием разработаны такие крупные законодательные акты, как Закон «Об охране окружающей среды», Закон «Об охране и использовании животного мира», многие акты, регулирующие отношения по разработке месторождений полезных ископаемых. Он являлся членом рабочей группы по разработке проекта первой Конституции суверенного Казахстана.

Считая обеспечение преемственности старшего и младшего поколений одним из обязательных условий развития науки, он много времени посвящал подготовке высококвалифицированных кадров. При этом он любил повторять слова К.Маркса о том, что в науке нет широкой столбовой дороги и только тот может достигнуть ее сияющих вершин, кто, не страшась усталости, карабкается по ее каменистым тропам.

Н.Б. Мухитдинов, как ученый и педагог, хорошо известен в странах ближнего и дальнего зарубежья, часто выступал на конференциях и семинарах по проблемам охраны окружающей среды. Не случайно от стран СНГ именно он был включен (по рекомендации профессора О.С. Колбасова) в состав экологической комиссии при ООН.

Широк круг научных интересов Н.Б. Мухитдинова. Он одинаково успешно работал как в области теории права, аграрно-правовых, так и гражданско-правовых наук. Подчеркивая, что финансовое законодательство никогда не может достичь совершенства и всегда отстает от развития финансовых отношений, Н.Б. Мухитдинов со своими учениками подключился к анализу и разработке рекомендаций по совершенствованию финансового законодательства и финансового права в условиях новой общественно-экономической формации обретшего самостоятельность Казахстана. В работе «Состояние и тенденции развития теории финансового законодательства и финансового права» он ставит серьезные проблемы перед учеными в области теории финансового права и дает перспективы развития этой отрасли в условиях новой общественно-экономической формации в РК. Он предлагает пересмотреть многие, ставшие аксиомой, теоретические положения финансового права: изменить понятие «финансы», дать новую оценку «частным финансам», изменить круг регулируемых финансовым правом общественных отношений, что, безусловно, окажет существенное влияние на развитие данной отрасли права и финансового законодательства.

Оставаясь верным своему подходу к решению теоретических проблем права, Н.Б.Мухитдинов предлагает использовать системный подход к изучению финансов, предложенный им ранее при исследовании правоотношений в области горного права. Рассматривая соотношение частных и государственных финансов в финансовой деятельности государства, он справедливо оперирует словами Ф. Энгельса: «государства и правительства – в конечном счете, только исполнители экономической необходимости, вытекающей из положения страны. Они могут делать это по-разному – хорошо, плохо или посредственно: они могут ускорять или замедлять экономическое развитие с вытекающими из него политическими и юридическими последствиями, но в конечном итоге, должны следовать за этим развитием».

И какую бы форму не имели финансы – частную или государственную – они никогда не могут быть объектами гражданско-правовых отношений, ибо финансы как объект права таковы, что требуют для финансовых отношений применения таких способов воздействия, которые не характерны для гражданского права. В связи с тем, что некоторые представители цивилистической науки «призывают тащить под крыло гражданского права все, что плохо лежит»… и отрицают «возможность существования финансово-правовых, инвестиционно-правовых отношений, необходимо:

1. Дальнейшее укрепление и развитие финансового права. Интеграционный процесс в финансовом праве достиг своего апогея. По законам диалектической логики должен начаться процесс дифференциации. Разумеется, нельзя думать, что уже завтра банковское, валютное, страховое, бюджетное, налоговое право станут самостоятельными отраслями права. Для этого они должны пройти свой путь развития.

2. Дальнейшее совершенствование финансового законодательства. Следует продумать вопрос о необходимости принятия общеотраслевого закона (кодекса) «О финансах» (название условное). В нем можно было бы решить такие вопросы, как формирование, распределение и организация использования финансов, принципы осуществления финансовой деятельности и т.д. в условиях признания финансовых отношений предметом финансового права».

40 лет его научной и педагогической деятельности оставили значительный след как в юридической науке, законотворчестве, так и в образовательной сфере. Им выпущено 3 доктора и около 30 кандидатов юридических наук, работающих в правоохранительных органах, занимающихся научной деятельностью или воспитанием и обучением студентов в вузах страны и за рубежом.

У Н.Б.Мухитдинова не было работ незначительных. Каждая из его статей, монографий отличаются глубоким и всесторонним освещением научных проблем, вносят нечто новое в восприятие казалось бы известных истин. Некоторая детализация рассматриваемых вопросов зачастую оказывается отправной точкой для последующих теоретических обобщений, что он умел делать блестяще. Цитируя на память выдержки из трудов классиков марксизма-ленинизма, ведущих правоведов, он демонстрировал энциклопедичность знаний, глубину ума. Прочтение его работ располагает к дальнейшим

размышлениям и дискуссиям, не оставляя равнодушных. Некоторые его теоретические позиции, нарушающие традиционные представления, не восприняты современниками – это дело будущих поколений.

С.С. САРТАЕВ,
академик НАН РК, доктор юридических наук,
профессор
Б.А. МУХИТДИНОВА,
доктор химических наук, профессор
А.Н. МУХИТДИНОВ,
кандидат юридических наук, Juris Doctor
(Duke University, USA)
Н.Н. МУХИТДИНОВ,
Master of Law (Duke University, USA)
Е.Н. МУХИТДИНОВ,
PhD, Master of Law (Duke University, USA)

Алматы
16 мая 2010

ПРЕДИСЛОВИЕ

Полезным ископаемым принадлежит одно из ведущих мест в развитии народного хозяйства страны. В. И. Ленин указывал, что «замена ручного труда машинным, – вообще прогресс техники при машинной индустрии, – требует усиленного развития производств по добыче угля и железа, этих настоящих «средств производства для средств производства»[4].

Директивами XXIV съезда КПСС по пятилетнему плану развития народного хозяйства страны намечено в 1975 г. довести добычу нефти до 480-500 млн. т., газа до 300-320 млрд. куб. м., угля до 685-695 млн. т[5] и т. д. В этих условиях рациональное и комплексное использование богатств недр составляет важнейшую народнохозяйственную задачу.

Проблема обеспечения рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых имеет различные аспекты и, конечно, не является только правовой проблемой.

На рациональное использование недр прежде всего влияет развитие машинной индустрии в горнодобывающей промышленности. Разработка «естественных богатств приемами новейшей техники даст основу невиданного прогресса производительных сил»,– указывал В. И. Ленин в «Очередных задачах Советской власти»[6].

Технический прогресс вооружает горную промышленность новыми методами добычи полезных ископаемых и их обогащения, создает наиболее совершенные технические средства и технологические способы и приемы для достижения безопасной и экономичной разработки недр. В результате значительно повышается производительность труда в горнодобывающей промышленности и уменьшаются потери полезных ископаемых при их добыче.

На современном этапе развития нашего общества задача состоит в том, чтобы в первую очередь использовать те природные ресурсы, которые доступны для быстрого освоения и дают наибольший народнохозяйственный эффект. Этот важный принцип в деятельности горнодобывающих предприятий подчеркнут в директивах XXIV съезда партии. К числу первоочередных технических направлений, способных более эффективно обеспечить рациональное использование недр, отнесены: 1) преимущественное применение открытого способа разработки месторождений; 2) создание новых

[4] В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. 1, стр. 100.
[5] «Материалы XXIV съезда». М., 1971, стр. 248, 249.
[6] В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. 36, стр. 188.

горнопромышленных районов, позволяющих проводить строительство горных предприятий на единой базе строительной индустрии с меньшим подготовительным периодом для строительства в районе последующих горных предприятий; 3) строительство горных предприятий большой годовой мощности; 4) широкое внедрение в горную промышленность комплексной механизации и автоматизации на базе нового более производительного оборудования; 5) широкое внедрение усреднения руд и углей и новых методов обогащения для значительного повышения качества минерального сырья[7].

Важнейшее значение для рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых имеют экономические условия, так как, в конечном счете, развитие экономики определяет конкретное содержание отмеченных выше технических направлений и создает возможность для их реализации. Так, строительство мощных горных предприятий, применение совершенных способов разработки месторождений, которые улучшили бы использование недр, становится возможным лишь в условиях определенного уровня развития экономики.

Проблема обеспечения рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых имеет и свои организационные аспекты. Важное значение в первую очередь имеет научно обоснованное планирование горнодобычных работ, правильное проектирование строительства горнодобывающих предприятий, составление кадастра полезных ископаемых, соблюдение срока передачи и освоения месторождений, правильное построение системы органов управления недрами и т. д.

Большая роль в обеспечении рационального и комплексного использования недр принадлежит нормам права.

Право имеет свойство закреплять сложившиеся общественные отношения и устанавливать рамки поведения участников этих отношений. Поэтому, по существу, любой аспект проблемы рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых находит отражение в праве в виде выражения соответствующих требований, предъявляемых к использованию недр. Для выполнения этих требований, государство предоставляет участникам общественных отношений необходимые права и возлагает на них соответствующие обязанности. С этой точки зрения, правовые нормы являются способом реализации технических, экономических и других мер, направленных на рациональное использование недр[8]. Так, имеются нормы, которые обязывают органы управления недрами прежде чем передать месторождения для разработки, произвести детальную разведку и подсчитать на этой основе запасы полезных ископаемых. Имеются нормы, устанавливающие порядок передачи месторождений для освоения, порядок списания балансовых запасов полезных ископаемых и т. д.

---

[7] О роли технического прогресса в развитии горнодобычных работ и об основных технических направлениях, способных обеспечить рациональное и комплексное использование недр, более подробно см.: И. В. М е л ь н и к о в. Горная наука. М., 1964.

[8] О роли права в развитии экономических отношений более подробно см. "Государство, право, экономика". М., 1970.

Право имеет и свои специфические средства обеспечения рационального и комплексного использования недр. Одним из таких средств является установление ответственности органов государственного управления и горнодобывающих предприятий за нехозяйское использование недр. От того, насколько правильно и полно отражаются в правах и обязанностях субъектов права пользования недрами требования хозяйского отношения к недрам и какой вид наказания предусматривается в горном законодательстве за невыполнение этих требований, зависит практическое осуществление принципа рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых. Отсюда совершенствование правового регулирования отношений по разработке недр имеет большое народнохозяйственное значение.

В основе современного правового регулирования отношений по пользованию недрами лежит Горное положение Союза ССР 1927 г. Однако многие нормы его устарели и не могут удовлетворять потребности сегодняшнего дня, так как он был издан в период, когда к промышленной и торговой деятельности допускались и частные лица.

Горное законодательство после 1927 г. в основном развивалось путем издания инструктивных материалов по отдельным вопросам пользования недрами. Причем отдельные инструкции иногда противоречат не только друг другу, но и общесоюзному нормативному акту.

Недостатки горного законодательства снижают объективные возможности дальнейшего развития горной промышленности в стране. Отсутствие или неполнота законодательных норм сковывает инициативу органов управления недрами и горных предприятий, создает затруднения в их практической деятельности по использованию месторождений полезных ископаемых.

Этим в основном и определяется необходимость изучения общественных отношений по пользованию недрами. Особенно большое внимание уделялось вопросам правового регулирования горных отношений в период с 1917 по 1930 г. За десять с небольшим лет в нашей стране были приняты три крупных законодательных акта, регулирующих отношения по пользованию недрами: это декрет СНК РСФСР «О недрах земли» от 30 апреля 1920 г., «Положение о **недрах земли и разработке их» от 7 июля 1923 г. и «Горное положение Союза ССР»** 1927 г.

Развитие горного законодательства требовало дальнейших теоретических исследований в области горного права. Был издал ряд работ, в которых анализировались право государственной собственности на недра, особенности правового регулирования горных отношений в условиях отделения недр земли от их поверхности и т. д.[9]. Конечно, эти работы в настоящее время уже

[9] Проект декрета о недрах земли. «Изв. государственного контроля». М., 1919, №13-14; Развитие горного законодательства, (Ежемесячник советской юстиции». М., 1924, №24; А. А б р а м о в. К пересмотру горного законодательства. «Вестник Советской юстиции». Харьков, 1926, №12; его же. Расширение прав местных исполкомов по распоряжению недрами. «Вестник Советской юстиции», Харьков, 1927, №11; И. Б е р л и н г. К вопросу о государственном, областном и местном значении месторождений полезных ископаемых. «Поверхность и недра», 1927, № 3, стр. 8; К. А. Н и к и т и н, Ю. Л. Ч е р н о с в и т о в. Горное законодательство СССР, В кн.: «Труды первого Всесоюзного

устарели и не могут послужить базой для развития нового горного законодательства. Тем не менее, оценивая их с позиции современной правовой науки, мы должны отметить исключительно важную роль исследований таких крупнейших знатоков горного права, как Юр. Ч. Н. Наумов и других в развитии горноправовой мысли в Советском Союзе.

Начиная с 30-х гг. исследовательская работа в области горного права, по существу, прекратилась вплоть до 60-х гг. Лишь в 1954 г. была защищена одна кандидатская диссертация на тему: «Право государственной собственности на недра в СССР»[10], а в 1960 г. вышла брошюра Б. А. Лисковца, посвященная правовому регулированию разведок и разработок месторождений полезных ископаемых. Объясняется это положение тем, что до недавнего времени горные правоотношения рассматривались составной частью земельных правоотношений, а горное право – как часть земельного права. Но, поскольку отношениям по использованию недр присущ ряд специфических особенностей, представители земельного права в своих исследованиях почти не затрагивали такие вопросы, как поиск, разведка и разработка месторождений. Так, почти во всех учебниках земельного права, изданных до 70-х годов, мы не находим хотя бы небольшого параграфа, где бы исследовался правовой режим недр, а не земель, занятых недрами. Поэтому Г. А. Аксененок имел полное основание писать, что только выделение из системы советского земельного права правоотношений, связанных с использованием лесов, недр и вод, способствует более глубокому исследованию характера и содержания этих отношений и выявлению правового режима этих объектов[11].

Высокие темпы развития научно-технического прогресса вызывают необходимость по-новому регулировать общественные отношения по использованию недр земли. «Социализм, плановое социалистическое хозяйство

горного научно-технического съезда», т. 3. М., 1926; Х. Б а х ч и с а р а й ц е в. Закон союзный и закон республиканский, ЕСЮ. М., 1928, №44-45. А. К а р а с с. Горное право. «Большая советская энциклопедия», 1930, т. XVII, стр. 760-762; П. С т у ч к а. Горное законодательство; Н. Н а у м о в. Основные проблемы советского горного законодательства. «Промышленность и право», 1926, № 1; е г о же. Новое горное положение СССР. «Вестник советской юстиции», Харьков, 1928, № 11; е г о же. Советское горное законодательство в 1926 г. «Поверхность и недра», 1927, № 3; е г о же. Замечания к проекту Горного положения Союза социалистических республик. «Поверхность и недра», 1927, №7–8; е г о же. Советское горное законодательство, т. I, 1926, т. II, 1927, Харьков; Ю р. Ч. Можно ли отказаться от договорного порядка сдачи в разработку месторождений полезных ископаемых, отнесенных к категории «уже известных». «Горный журнал», 1927, № 1, стр. 38-40; е г о же. Новый общесоюзный горный закон. «Горное положение Союза ССР» «Горный журнал», 1928, № 2, 3, 5, 6, 7, 12; 1929, № 2, 3, 5, 6, 12; е г о же. Проект нового общесоюзного горного закона. «Поверхность и недра», 1927, № 5, 6; е г о ж е. К вопросу о выработке горных кодексов союзных республик. «Горный журнал», 1927, № 7; е г о же. Каково содержание и объем прав горнопромышленника на предоставленные ему участки поверхности. «Горный журнал», 1929, № 11; е г о же. Что надо иметь в виду при применении инструкции к «Положению о недрах земли и их разработке» от 13 июля 1923 г. «Горный журнал», 1923, № 4–5; В. А. У д и н ц е в. Пределы горной свободы. Баку, 1927; е г о же. Союзное горное положение и компетенция законодательства и органов управления союзных республик. «Экономический вестник Азербайджана», 1923, № 2-3.

[10] М. Е. К о г а н. Право государственной собственности на недра в СССР. Автореф. канд. дисс. М., 1954; Б. А. Л и с к о в е ц. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР, М., 1960.

[11] Г. А. А к с е н е н о к. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958, стр. 176.

открывает наиболее широкий простор для всестороннего прогресса науки и техники, – подчеркнул в докладе XXIV съезду КПСС товарищ Л. И. Брежнев. – В то же время научно-техническая революция требует совершенствования многих сторон нашей хозяйственной деятельности. Иначе говоря, это огромная сила, благоприятствующая социализму, но ею надо по-настоящему овладеть»[12].

В связи с этим ныне ведется большая работа по составлению проекта Основ законодательства о недрах и ведении горного дела Союза ССР и союзных республик, успешное завершение которой во многом зависит от всесторонности обсуждения возникающих в процессе подготовки проекта вопросов.

В последние годы внимание ученых привлекают проблемы, касающиеся правового режима недр как своеобразного объекта права государственной собственности. Вышел ряд интересных статей и опубликована книга Н. А. Сыродоева[13]. Однако отношения по пользованию недрами в этих работах исследуются только в аспекте определения режима недр без соответствующего анализа особенностей горных правоотношений как самостоятельных общественных отношений. В них, по существу, не затрагиваются понятия и принципы права пользования недрами, недостаточно раскрывается деятельность горных предприятий по эксплуатации месторождений полезных ископаемых, одни из положений, выдвинутых авторами, являются спорными, другие нуждаются в апробировании.

Так, вряд ли можно согласиться с определением понятия «недра», данным В. П. Балезиным, который под недрами понимает содержимое земной коры ниже земной поверхности. С его точки зрения, недра Союза ССР представляют собой конус, основанием которого является территория СССР, а вершиной

---

[12] «Материалы XXIV съезда КПСС». М., 1971, стр. 39.

[13] М. Е. К о г а н. О кодификации советского горного законодательства. «Советское государство и право», 1957, № 6; А. А. Р у с к о л. О соотношении земельного, горного и водного законодательства. В кн.: «О научных основах кодификации земельного законодательства. СССР (тезисы докладов). М., 1955, стр. 21; е г о же. Некоторые вопросы кодификации горного и водного законодательства В сб.: «Вопросы кодификации». М., 1957, стр. 218; К. Т. О с и п о в. К вопросу о правовом режиме недр в СССР. «Вестник Ленинградского университета, серия экономики, философии и права, 1960, № 1; П. В и л ю н о в, Б. Л и с к о в е ц, Горное законодательство необходимо обновить. «Разведка и охрана недр», 1961, № 3; В. Т. П л а х у т а. К вопросу о совершенствовании законодательства по отводу и разработке месторождений полезных ископаемых. Сб. аспирантских работ. Свердловский юридический институт, вып. 3, 1967; е г о же. Некоторые вопросы правового регулирования поисков и разведок месторождений полезных ископаемых там же, вып. 4, 1964); е г о же. Упорядочить охрану правопользования недрами (там же, вып. 6, 1966); Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр. М., 1969; е г о же. Совершенствовать законодательство об использовании общераспространенных полезных ископаемых. «Советская юстиция», 1968, № 6; е г о же. Научные основы кодификации горного законодательства. «Советское государство и право», 1969, № 4; О. С. К о л б а с о в. Развитие кодификации законодательства о природных богатствах. В кн.: Развитие кодификации советского законодательства. М., 1968, стр. 148; С. А. Ф и л а т о в. Маркшейдерское дело и вопросы кодификации горного законодательства. Труды ВНИИМИ, ст. 47, 1962; Б. В. Е р о ф е е в. Соотношение земельного, горного, лесного и водного права. «Советское государство и право», 1971, № 1, стр. 54; Л. А. З а с л а в с к а я. О понятиях объекта права государственной собственности на недра земли и пользования ими. «Ученые записки ВНИИСЗ», 1939, № 16; е е же. Правовое регулирование охраны недр. «Ученые записки ВНИИСЗ», 1969, № 18.

центр земного сфероида[14]. В. П. Балезин явно смешивает юридическую сторону вопроса с физико-технической и житейской.

До сих пор расходятся мнения ученых при определении предмета горного законодательства. Требует тщательного анализа правовая природа горных отношений. Правильное решение этих проблем имеет определенный теоретический интерес и практическую значимость.

Автор данной работы ставит задачей анализировать понятия и принципы права пользования недрами как правового института, определить понятия «недра», «месторождение полезных ископаемых», «геологический фонд», установить круг субъектов права пользования недрами, а также выработать конкретные предложения по совершенствованию горного законодательства. Специальная глава посвящена выяснению особенностей горных правоотношений по сравнению с другими видами общественных отношений.

Работа написана на основе изучения произведений классиков марксизма-ленинизма, решений съездов партии и пленумов ЦК КПСС, выступлений руководителей партии и правительства по вопросам охраны и использования природных богатств, а также действующих законодательных актов и инструктивных материалов, регулирующих отношения по пользованию недрами.

При решении ряда проблем автор опирается на исследования специалистов по советскому земельному праву Г. А. Аксененка, С. Б. Байсалова, А. Е. Еренова, В. Д. Казанцева, О. С. Колбасова, Н. И. Краснова, М. И. Козыря, И. В. Павлова, Г. Н. Полянской, К. А. Шайбекова и др.

Данная книга не претендует на исчерпывающее освещение всех проблем пользования недрами как правового института. Такие вопросы, как поиск и разведка месторождений полезных ископаемых, освещены лишь в общих чертах. Они могут составить предмет самостоятельного исследования. Предлагаемые в работе решения нередко носят спорный характер. Дальнейшее исследование и обсуждение вопросов отношений по пользованию недрами будет иметь большое практическое и теоретические значение.

---

[14] В.П. Б а л е з и н. Правовой режим недр и земель, предоставленных для разработки. В кн.: Учебник «Земельное право», под ред. Н. Д. К а з а н ц е в а и И. В. П а в л о в а. М., 1971, стр. 393.

Глава I

ПОНЯТИЕ ГОРНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ И ИХ ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ

Общие замечания

1. Правовые отношения – это отношения, обусловленные в своем развитии экономическим базисом общества. Для них характерна такая взаимосвязь между участниками, при которой последние выступают в качестве носителей прав и обязанностей. «... Права – обязанность» – такова абстрактная формула юридического отношения... Без этой формы отношение экономическое не будет правовым, а только фактическим, может быть просто неправовым и недействительным, а-то и прямо преступным и преследуемым», – писал П. И. Стучка в работе «Революционная роль права и государства»[15]. Эти свойства присущи любому правоотношению, в том числе и горному, как одному из видов общественных отношений.

В обществе, где основные средства производства составляют общенародную собственность, правовое регулирование одних общественных отношений всегда связано с правовой регламентацией других. Горные правоотношения, например, тесно связаны с земельными, административными, гражданскими и другими правоотношениями, складывающимися в результате реализации норм конкретных отраслей советского права. Их развитие и совершенствование находятся в зависимости от состояния разработанности всей проблемы правоотношений в целом. Чтобы определить структурные особенности горных правоотношений и выявить круг тех общественных отношений, которые обусловливают возможность формирования в системе советского права самостоятельной отрасли права – горного права, необходимо, по крайней мере в общих чертах, уяснить себе само понятие правового отношения в социалистическом обществе и механизм воздействия права на общественные отношения.

2. Марксизм-ленинизм делит общественные отношения на материальные и идеологические. Все встречающиеся в жизни отношения (производственные, государственные, бытовые и т. д.) относятся либо к материальным, либо к идеологическим.

Материальные отношения составляют базис общества и являются основными, первоначальными, определяющими в своем развитии все основные общественные отношения. В отличие от материальных, идеологические отношения «представляют собой лишь надстройку над первыми, складывающимися помимо воли и сознания человека, как (результат) форма деятельности, направленной на поддержание его существования»[16]. Однако надстройка не является пассивным отражением базиса. Она оказывает обратное

[15] П. И. С т у ч к а. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. Рига, 1964, стр. 123.
[16] В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. I, стр. 149.

воздействие на него, содействует его развитию и упрочению в интересах государства.

Эти указания классиков марксизма-ленинизма являются исходными для понимания сущности правовых отношений, поскольку они так же, как и другие идеологические отношения, относятся к явлениям надстроечного характера.

Будучи идеологическими, правоотношения, прежде чем сложиться, проходят через сознание и волю людей, класса, народа, так как сами производственные отношения непосредственно не могут порождать правовых отношений. Иначе говоря, правоотношения – это особые волевые отношения. Их особый характер заключается в том, что, во-первых, возникновение правовых отношений предусмотрено в правовых нормах, во-вторых, возникнув, они делают участников общественных отношений носителями соответствующих прав и обязанностей, которые в случае необходимости охраняются принудительной силой государственных органов. Вне нормы права нет правоотношения. Правоотношение это результат регулирования общественных отношении.

Правильно подчеркивая особый характер правовых отношений, некоторые авторы, однако, неточно определяют соотношение воли государства и субъективной воли участников правоотношений. Так, Ю. К. Толстой пишет: «... для правоотношения типично взаимодействие социальной воли, выраженной в правовых нормах с индивидуальной волей субъектов правовых отношений»[17]. Такое понимание волевого характера правоотношений нельзя признать правильным. Автор не учитывает, что государственная воля, выраженная в правовых нормах, проявляется как закон, который придает общественным отношениям правовой характер. Поэтому речь может идти не о «взаимодействии», а о воздействии государственной воли на индивидуальную волю участников правоотношений. Ибо последние становятся обладателями прав и обязанностей при помощи издаваемых государством правовых норм, а эти нормы организуют волю участников правоотношений, направляют их поведение в интересах общества.

3. До недавнего времени в литературе считалось традиционным мнение, согласно которому правоотношения определялись как урегулированные правом общественные отношения. Сторонники этой концепции отмечали, что производственные и правовые отношения – это две стороны одного и того же явления, рассматриваемого либо со стороны базиса, либо со стороны надстройки. В реальной жизни правовые и фактические общественные отношения неразрывно связаны друг с другом и во многих случаях друг от друга неотделимы[18].

Однако это положение в последние годы вызывает возражение со стороны некоторых авторов. Ю. К. Толстой, С. Ф. Кечекьян, например, полагают, что при воздействии права на общественные отношения возникают новые, ранее не

---

[17] Ю. К. Т о л с т о й. К теории правоотношения. JL, 1959, стр.27.

[18] В. А. Т а р х о в. К вопросу о правовых отношениях. «Правоведение», 1965, № 3, стр. 22;
О. С. И о ф ф е, М. Д. Ш а р г о р о д с к и й. Вопросы теории права. М., 1961, стр. 182; Л. С. Я в и ч. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М., 1961, стр. 123.

существовавшие идеологические отношения – правовые, которые не поглощают экономических отношений, а только закрепляют их, направляя в нужном для господствующего класса направлении. По их мнению, признание правоотношений, как урегулированного правом общественного отношения, позволяет сделать вывод, что и те фактические общественные отношения, которые, являясь базисными, опосредствуются правоотношениями, тем самым обращаются в надстроечные отношения, в то время как в действительности это исключено, Отсюда делается вывод, что нормы права не регулируют общественные производственные отношения, а регулируют только поведение людей[19].

Наиболее ярко эту точку зрения выразил А. К. Стальгевич, который считает необходимым различать: а) нормы права, б) соответствующие им правовые отношения, в) регулируемые при помощи правоотношений общественные отношения[20].

Прежде всего обращает на себя внимание методологически неверный подход к исследуемой проблеме. Разве можно рассматривать нормы права и правоотношения в отрыве от фактических общественных отношений? Правовые отношения, какой бы особый характер они ни имели, в своей сущности остаются идеологическими отношениями. Как идеологические они определяются базисными отношениями, вырастают из недр базиса.

В предисловии к своей работе «К критике политической экономии» К. Маркс подчеркивает: «Мои исследования привели меня к тому результату, что правовые отношения, так же точно как и формы государства, не могут быть поняты ни из самых себя, ни из так называемого общего развития человеческого духа, что, наоборот, они коренятся в материальных жизненных отношениях...»[21].

В другой работе, в частности, в «Критике Готской программы» К. Маркс указывает: «Разве экономические отношения регулируются правовыми понятиями, а не наоборот, не возникают ли правовые отношения из экономических?»[22] Исследователи, которые признают существование правовых отношений вне их связи с фактическими общественными отношениями, видимо, не учитывают эти высказывания К. Маркса.

Правовые отношения нельзя отрывать от тех реальных жизненных условий, которые составляют их содержание. В противном случае следовало бы прийти к выводу, что фактические общественные отношения существуют сами по себе, а особенности правовых отношений можно раскрыть лишь путем анализа их формальных признаков. В действительности же материальное содержание (фактические общественные отношения) выступает критерием

---

[19] Ю. К. Толстой. К теории правоотношения, стр. 200; С. К. Кечекьян. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958, стр. 24.

[20] А. К. Стальгевич. Некоторые вопросы теории социалистических правовых отношений. «Советской государство и право», 1957, № 2, стр. 24.

[21] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 13, стр. 6.

[22] К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 19, стр. 16.

разграничения тех или иных правоотношений друг от друга. Кроме того, на основе высказывания А. К. Стальгевича, может возникнуть мысль, будто участники правового отношения сами регулируют свои отношения, поскольку, как это уже отмечалось, в правовых отношениях находит свое выражение и субъективная воля участников правоотношения.

С нашей точки зрения, для понимания механизма воздействия права на фактические общественные отношения следует различать совокупность производственных отношений и отдельные производственные отношения.

Классики марксизма-ленинизма признают объективный характер производственных отношений, не зависящих от юридических законов, имея в виду не отдельные, а совокупность производственных отношений. «В общественном производстве своей жизни, – пишет К. Маркс, – люди вступают в определенные, необходимые, от их воли не зависящие отношения – производственные отношения, которые соответствуют определенной ступени развития их материальных производительных сил. Совокупность этих производственных отношений составляет экономическую структуру общества, реальный базис, на котором возвышается юридическая и политическая надстройка и которому соответствуют определенные формы общественного сознания...»[23].

Объективный характер совокупности производственных отношений состоит, во-первых, в том, что каждый участник общественного производства, вступая в него, вынужден считаться с теми предпосылками и условиями, которые даны всем предшествующим развитием общества; во-вторых, в том, что участники производства не могут предвидеть всех общественных результатов своей деятельности. Важным признаком совокупности производственных отношений является также и то, что они существуют независимо от того, осознали участники общественных отношений их наличие или нет. Обмениваясь продуктами, люди вступают в производственные отношения, даже и не сознавая, что здесь имеется общественное производственное отношение.

Для конкретных производственных отношений не характерны признаки, присущие совокупности производственных отношений, ибо «закономерный ход событий, в котором участвуют люди, осуществляется не помимо, а через посредство воли людей, не помимо, а через посредство их сознательных действий»[24]. Поэтому конкретные производственные отношения вполне могут подвергаться законодательному регулированию, оставаясь в то же время в своей сущности материальными отношениями.

Люди извлекают из недр земли полезные ископаемые для развития производительных сил общества. Это – естественно-исторический процесс, и он не связан с волевой деятельностью человека. Законом нельзя запретить обществу отказаться от извлечения и использования полезных ископаемых, как таковых. Но закон может, более того, должен определить поведение людей в

[23] К. М а р к с и Ф. Э н г е л ь с. Соч., т. 13, стр. 6.
[24] С.Л. Р у б и н ш т е й н. Бытие и сознание. М., 1957, стр. 284.

процессе поиска, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых. Он может запретить разработку малоперспективных месторождений, установить конкретные меры, ограждающие недра от хищнической эксплуатации. Вступая в отдельные горные отношения, человек сознает, почему он вступает в данные отношения, а не в другие, каким при таких обстоятельствах должно быть его поведение и т. д. Это конкретные волевые акты. Право в состоянии их опосредствовать. Высказываясь против противопоставления экономических отношений юридическим, П. И. Стучка правильно подчеркивал, что взаимоотношения двух лиц, хотя бы и экономические, всегда предполагают известные волевые движения участников, а не простые рефлексы[25].

Нельзя согласиться с утверждением, будто признание правоотношений как урегулированных правом общественных отношений ведет к смешению базисных и надстроечных отношений. Сторонники конструкци воздействия права на общественные отношения через правоотношения ссылаются на традиционное определение правоотношения, где подчеркивается, что регулируя те или иные общественные отношения, государство «придает им новое качество: превращает их в правовые отношения»[26]. Действительно, признавая такие высказывания правильными, можно было бы сделать ошибочный вывод, что после правового регулирования материальные отношения исчезают и заменяются идеологическими отношениями. На самом же деле материальные отношения остаются такими же, какими они были до правового регулирования. Они облекаются лишь в правовую форму. При этом нормы права не охватывают всей совокупности производственных отношений. Производственные отношения шире, чем правовые. Право имеет дело лишь с теми отношениями, которые выражаются как волевые, и только в этом смысле можно говорить о правоотношении как об урегулированных нормами права общественных отношениях. Поэтому некоторые неточности, допускаемые иногда при исследовании понятия правоотношения, не меняют существа дела.

Как справедливо отмечает Н. Г. Александров, «будучи урегулированным нормами права, общественное отношение именно принимает форму правоотношения. Менее точным будет утверждение, что в этих случаях общественные отношения «превращаются» в правовые, так как фактическое общественное отношение, приняв форму правоотношения, не перестает, разумеется, быть тем общественным отношением, которое составляет для норм права объект правового регулирования[27].

* * *

Правовые отношения как институт – это лишь абстракция. В реальной жизни они выступают как отношения, регулируемые конкретными отраслями

[25] П. И. С т у ч к а. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права, стр. 113.
[26] А. В. В е н е д и к т о в. Государственная социалистическа собственность, М., 1948, стр. 623.
[27] Н. Г. А л е к с а н д р о в. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955, стр. 98.

права. В основе их разграничения, как уже отмечалось, лежат фактические общественные отношения.

Вместе с тем было бы неправильным полагать, что для конкретизации правовых отношений не имеют значения их юридические признаки. Такое понимание привело бы к принижению роли права в упорядочении и развитии экономических отношений. Как справедливо отмечается в литературе, встав на этот путь, мы впали бы в дурной экономизм, либо подменили бы юридические исследования социологизмом или даже голой эмпирикой, растворив право в экономике или социологии. Тем не менее юридические признаки не могут быть признаны главными для определения особенностей правовых отношений, ибо не экономические отношения регулируются правовыми понятиями, а, наоборот, правовые отношения возникают из экономических.

Возникновение и развитие социалистических горных правоотношений

1. Как и всякие общественные явления, урегулированные правом, горные правоотношения возникли вместе с государством и в своем развитии прошли те же, характерные для государства, основные периоды. Однако горные правоотношения, складывающиеся в процессе использования недр в социалистической системе хозяйства, в корне отличаются от аналогичных отношений, которые имеют место в классово антагонистическом обществе.

При классово антагонистической формации основу горных правоотношений составляет частная собственность на недра, которая служит для эксплуатации трудящихся.

При социализме недра перестали быть монополией определенных лиц и являются общенародной государственной собственностью.

Характерной особенностью социалистических горных правоотношений является также и то, что они направлены на всестороннее и комплексное использование недр в интересах максимального удовлетворения материальных и культурных потребностей всего общества.

В ряде работ можно встретить заявление что в промышленности социалистические производственные отношения утвердились в первые же годы Советской власти. Такой взгляд неточно характеризует развитие горных отношений в нашей стране.

Процесс превращения капиталистических горных отношений в социалистические в зависимости от политических и экономических условий на разных стадиях развития Советского государства протекал неравномерно.

Для первых лет Советской власти характерно было допущение некоторых элементов капиталистических производственных отношений в горной промышленности. Чтобы понять, чем это объясняется, необходимо раскрыть характер горных отношений классово антагонистического общества, показать реакционную роль буржуазного законодательства, регулирующего горные отношения, следует дать подлинную характеристику горных отношений, которые существовали до Великой Октябрьской социалистической революции.

Эти вопросы в юридической литературе в должной мере еще не исследованы. Между тем В. И. Ленин указывал: «Самое надежное в вопросе общественной науки... не забывать основной исторической связи, смотря на каждый вопрос с точки зрения того, как известное явление в истории возникло, какие главные этапы в своем развитии это явление проходило, и с точки зрения этого его развития смотреть, чем данная вещь стала теперь»[28].

В настоящей работе мы, естественно, не можем дать полную характеристику горных правоотношений во всех общественно-экономических формациях. Мы рассматриваем горные отношения классово антагонистического общества лишь в плане их противопоставления социалистическим горным правоотношениям, что, с нашей точки зрения, поможет более глубоко уяснить смысл действующего горного законодательства.

2. В истории человеческого общества горные отношения занимали особое место в системе общественных отношений, ибо недра как объект хозяйственной деятельности существуют независимо от деятельности человека как первоначальная природная кладовая, как хранилище огромных материальных богатств. Вот как характеризует К. Маркс землю с ее недрами, лесами: «Земля (с экономической точки зрения к ней относится и вода), первоначально обеспечивающая человека пищей, готовыми жизненными средствами, существует без всякого содействия с его стороны как всеобщий предмет человеческого труда. Все предметы, которые труду остается лишь вырвать из их непосредственной связи с землей, суть данные природой предметы труда. Например, рыба, которую ловят, отделяют от ее жизненной стихии – воды, дерево, которое рубят в девственном лесу, руда, которую извлекают из недр земли»[29]. Недра земли по-разному служили человеку на разных этапах общественного развития, ибо степень использования обществом предметов и сил природы определяется не законами природы, а законами развития общества[30].

Если на первом этапе развития общества полезные ископаемые добывались в основном для удовлетворения собственных нужд, то в последующем природные богатства используются уже в производстве как сырье. Возникла горная промышленность, занимающаяся разработкой недр. Недра стали товаром, т. е. всем видам полезных ископаемых, извлекаемых из недр, стали присущи свойства товара. Таким образом, с развитием производительных сил недра приобретают новые качества в общественном производстве и становятся не только естественным условием и предпосылкой труда, но и средством труда в собственном смысле в горной промышленности. Вместе с тем не при всяком общественном устройстве, даже при высоком развитии техники, может осуществляться планомерное, научно обоснованное освоение недр земли. Частная собственность на землю вместе с ее недрами,

---

[28] В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. 39, стр. 67.

[29] К. М а р кс и Ф. Э н г е л ь с. Соч., т. 23, стр. 189.

[30] Об этом более подробно см.: Л. И. Г у р в и ч. Роль природных богатств в развитии производительных сил. М., 1961, стр. 25.

водами и лесами ограничивает развитие горной промышленности как самостоятельной, особой отрасли хозяйства. Типичным примером в этом отношении являлась царская Россия.

Дореволюционное горное законодательство по социальной своей сущности отражало и закрепляло в первую очередь интересы частных владельцев, а затем интересы горной промышленности и эксплуататорского государства в целом. Оно фактически создавало анархию в горном деле, предоставляя землевладельцам полную свободу в распоряжении недрами земли.

Горное законодательство царской России почти не знало ограничений прав частных собственников земли в распоряжении недрами за исключением законодательства времен Петра I. Указ Петра I от 10 декабря 1719 г. гласил: «Если владелец земли не имеет сам охоты строить завод, то принужден будет терпеть, чтобы другие в его землях руду и минералы искать, копать и переделывать будут, дабы благословение Божие под землею втуне не осталось»[31]. Это в некоторой степени оживляло развитие горной промышленности. Однако такое ограничение правомочий частных собственников земли в то время не соответствовало общему соотношению классовых сил в России и в 1782 г. законом Екатерины II было отменено. В эпоху классово антагонистического общества, как пишет один из буржуазных теоретиков Адам Смит, «землевладельцы, подобно всем другим людям, хотят пожинать плоды там, где не сеяли, и начинают требовать ренту даже за естественные плоды земли»[32]. Поэтому всякая попытка определить рамки поведения частных владельцев по использованию недр наталкивалась на упорное сопротивление земельных собственников и, в конечном счете, решалась в их пользу.

Накануне Великой Октябрьской социалистической революции горное законодательство России было представлено «Горным уставом», принятым в 1893 г. Устав определил, что «право полной частной собственности в имуществах недвижимых объемлет не одну поверхность земли, но и самые недра» (принцип акцессии), В соответствии с этим находились и исследования теоретиков того времени, которые называли принадлежностью земли «все произведения, находящиеся внутри или на поверхности земли»[33]. Для свободы действий земельных собственников создавались и правовая и теоретическая базы.

Основные правомочия землевладельца, по «Горному уставу», состояли, во-первых, в независимом владении и осуществлении пользования богатствами недр, во-вторых, в распоряжении недрами, как путем продажи недр в их естественном состоянии, так и извлеченного из недр полезного ископаемого. Устав предусматривал невмешательство казенных управлений в частную собственность землевладельцев. Им предоставлялось абсолютное и

[31] Цитируется по книге: В. Г. С т р у к г о в. Курс горного права. СПб., 1907, стр. 65.
[32] Адам С м и т. Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 1935, стр. 42.
[33] Д. И. М е й е р. Русское гражданское право. СПб., 1910, стр. 103.

безграничное право в выборе форм и методов разработки недр, за исключением случаев ограничения права собственности в интересах соседства (сервитут: «каждый рудник должен в случае надобности делать и терпеть то, что для другого рудника полезно»)[34].

Устав 1893 г. допускал свободу поисков и разработку месторождений полезных ископаемых лишь на так называемых казенных землях, которые, однако, при существующей тогда системе хозяйства, использовались промышленниками не столько для освоения, сколько для спекуляции этими землями. Земельные участки на реке Ухте, например, были скуплены бакинскими нефтепромышленниками с тем, чтобы удержать на бакинскую нефть монопольно высокие цены[35].

Передовые юристы России понимали, что признание права собственности на недра нераздельным элементом права собственности на землю является тормозом в развитии горной промышленности и неоднократно выступали за их отделение. «Это важный для России вопрос»[36], и его необходимо разрешить «вопреки узким частным интересам собственников земли»[37], отмечалось в прогрессивной юридической литературе.

Однако авторы этих предложений не понимали действительного смысла борьбы за недра между буржуазией и землевладельцами, вследствие чего ограничивались требованием проведения небольших законодательных реформ.

Горное законодательство многих буржуазных стран рассматривает недра составной частью и нераздельным элементом права частной собственности на землю, ибо при капитализме, как указывает К. Маркс, частная собственность на землю, всегда «предполагает монополию известных лиц распоряжаться определенными участками земли как исключительными, только им подчиненными сферами их личной воли»[38]. По Кодексу Наполеона, например, (ст. 522) в правомочия землевладельца включаются и собственность на воздушное пространство, находящееся над данным участком, и собственность на недра земли.

При капитализме развитие горных правоотношений, таким образом, идет по линии их подчинения земельным правоотношениям. Вместе с тем право частной собственности на недра и возникающие на его основе горные правоотношения в буржуазном обществе носят своеобразный характер,

---

[34] С точки зрения юридическо-технической горное законодательство царской России являлось одной из запущенных отраслей законодательства. Оно было феодальным по содержанию и очень сложным и запутанным по форме (См.: М. Е. К о г а н. Право государственной собственности на недра земли. Автореф. канд. дисс, 1950, стр. 2).

О системе горного законодательства и принципах соотношения права на недра земли к праву иа ее поверхность до революции см: А. Ш т о ф. Горное право. СПб., 1896; В.У д и н ц е в. Русское горно-земельное право. Киев, 1909; В. Г. С т р у к г о в. Курс горного права. СПб., 1907; А. Е. Я н о в с к и й. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России. СПб., 1900.

[35] Д. П. К а р н и ц к и й. Наши законы о недрах. СПб., 1907, стр. 31

[36] А. Г. К е п п е н. О необходимости коренной реформы горного законодательства о правах на недра земли. СПб., 1902, стр. 30. В.У д и н ц ев. Русское горно-земельное право. Киев, 1909, стр. 17.

[37] В. У д и н ц е в. Русское горно-земельное право. Киев, 1909, стр. 17. К. М а р к с и Ф. Э н г е л ь с. Соч., т. 25, ч. II, стр. 165.

[38] К. М а р к с и Ф. Э н г е л ь с. Соч., т. 25, ч. II, стр. 165.

который вытекает из особенностей недр как объекта хозяйствования. Поскольку залегающие в недрах земли полезные ископаемые не могут быть изъяты без использования земной поверхности, а права на недра признаются нераздельным элементом права собственности на землю, недра не могут фигурировать в гражданском обороте самостоятельно. Они могут быть либо проданы вместе с поверхностью (землей), либо уступлены горнопромышленникам для разработки на определенных условиях.

В последнем случае добытые полезные ископаемые составляют собственность не землевладельца, а горнопромышленника. Тем самым при капиталистической системе хозяйства на одном и том же участке земного шара появляются два владельца. Они имеют одну цель (эксплуатация трудящихся и выкачивание прибыли), но их права на землю различны: землевладелец обладает безграничной и абсолютной властью над поверхностью земли, а горнопромышленник обогащается, извлекая из недр земли полезные ископаемые. Это порождает между землевладельцами и горнопромышленниками экономические противоречия, которые, однако, на начальном этапе развития капитализма сглаживаются в силу особо высокой прибавочной стоимости, создаваемой горной промышленностью. К. Маркс называл горную промышленность того времени промышленностью, которая «от всех остальных отличается тем, что в ней интересы землевладельцев и промышленных капиталистов идут рука об руку[39].

По мере перерастания капитализма в империализм экономические противоречия между землевладельцами и горнопромышленниками, обусловливающиеся признанием права на недра нераздельным элементом права частной собственности на землю, становятся одним из главных противоречий капитализма. Капиталист-горнопромышленник не может мириться с монопольным положением земельных собственников на недра. Ему нужны какие-то меры, которые обеспечивали бы свободное проникновение капитала в горную промышленность и способствовали бы тем самым развитию в ней капитализма. Напротив, землевладелец не желает уступать свои позиции и предъявляет новые требования по увеличению горных податей (своеобразная форма земельной ренты, уплачиваемой собственнику земли). „Пусть нация возьмет у меня за вознаграждение всю мою собственность, если ей это нужно, но пусть она не делается совладельцем моим в одном и том же пространстве, избрав недра и оставив мне поверхность", – говорил один из крупных земельных собственников Ламервиль, когда в период Великой французской революции Ренью д'Энерси выдвинул проект горного закона, в котором отмечалось, что ископаемые вообще не являются продуктом промышленности, они также не могут считаться плодами почвы, получаемыми трудами человека, они суть дары природы и поэтому все люди имеют на них одинаковые права, они могут принадлежать только всем и только одна нация имеет право распоряжаться ими и регулировать их употребление[40].

---

[39] К. М а р к с и Ф. Э н г е л ь с. Соч., т. 23, стр. 505.

[40] Цитируется по книге: Н. И. Н а у м о в. Советское горное законодательство. Харьков, 1926, стр. 6-7.

Подлинный смысл и значение борьбы между землевладельцами и промышленниками-капиталистами раскрыл В. И. Ленин. Он указывал: «Требование “свободы промышленности” означает всегда несоответствие между юридическими нормами (отражающими производственные отношения, отжившие уже свой век) и новыми производственными отношениями, которые развились вопреки старым нормам, выросли, из них и требуют их отмены. Если уральские порядки вызывают теперь всеобщий клич “о свободе промышленности”, то это значит, что те регламентации, монополии и привилегии, которые унаследованы были в пользу помещиков-заводовладельцев, стесняют данные хозяйственные отношения, данные экономические силы. Каковы же эти отношения и эти силы? Это – отношения товарного хозяйства. Эти силы – силы руководящего товарным хозяйством капитала»[41].

В борьбе за недра земли побеждает зарождающийся класс монополистов. Ибо землевладелец, столь важный агент производства в древнем и среднем мире, в промышленном мире представляет собой бесполезный нарост, в то время как капиталист является не только необходимым, но и господствующим агентом производства. В результате в период империализма происходит ограничение правомочий земельных собственников и вводится так называемая система горной свободы.

«Горная свобода такой порядок вещей, при котором всякому предоставляется право производить поиски и разведку руд на чужой земле, помимо согласия на то вотчинника, под условием предварительного о том заявления подлежащим властям»[42].

При горной свободе интенсивно развиваются производительные силы капитализма. На арену выступает свобода конкуренции. Значительно меняется также круг и место горных отношений в системе капиталистических производственных отношений. Этим определяется то, что буржуазным обществом горное право уже выделяется в качестве самостоятельной отрасли права, которое в отличие от гражданского, регулирующего отношения собственности на землю и ее недра, регулирует горные промыслы (отношения по поискам, разведке и разработке месторождений полезных ископаемых) и деятельность горных предприятий.

Вместе с тем принцип горной свободы, в целом играя положительную роль в развитии горной промышленности в эпоху империализма, не в состоянии решить основное противоречие капитализма – противоречие между общественным характером труда и частной формой присвоения. Ибо и при этой системе законодательства основа основ буржуазии – частная собственность на средства производства – остается незыблемой.

На современном этапе развития империалистических государств вопрос о соотношении прав на недра и на поверхность земли все еще не потерял своей

---

[41] В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. 2, стр. 420.

[42] А. Е. Я н о в с к и й. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России. СПб., 1900, стр. 7.

актуальности. Английские и американские землевладельцы, например, могут запретить поиски, разведку и разработку месторождений полезных ископаемых любому лицу, в том числе и государству. Как гласит закон Англии, право землевладельца распространяется вглубь до середины земли и вверх до неба[43]. Но и в тех странах, где установлен принцип горной свободы, подземные богатства прежде всего служат интересам крупных монополий. Последние, используя этот принцип, значительно расширили сферу своего влияния и получают контроль над природными ресурсами не только своих стран, но и слаборазвитых стран Азии, Африки и Латинской Америки. Например, в Австралии в настоящее время иностранным компаниям принадлежит 99% алюминиевых заводов Глэдстоуна, 92,5% бокситовых, рудников Уэипа, 73% угольных шахт Моура, 93% разработок железной руды в Маунт Голсуорси и т. д.[44].

3. После Великой Октябрьской социалистической революции Советское государство национализировало основные средства производства, распространив на них право исключительной собственности государства. Для социализма «надо, – писал В. И. Ленин, – чтобы все работали по одному общему плану, на общей земле, на общих фабриках и заводах и по общему распорядку»[45]. Эта руководящая идея Ленина нашла отражение в первых же декретах Советской власти, где наряду с этим принцип отделения права на недра земли от права на ее поверхность в качестве самостоятельного объекта права был закреплен в законодательном порядке.

Декрет «О земле» от 26 октября 1917 г.[46] навсегда отменил право частной собственности на землю и заменил ее всенародной государственной собственностью. Все недра земли, воды, леса и живые силы природы перешли в собственность государства и стали достоянием народа. Национализация недр наряду с национализацией земли подтверждается и приложенным к декрету «О земле» «Крестьянским наказом о земле» и декретом ВЦИК «О социализации земли» 1918 г.[47].

Национализация недр тесным образом связана с национализацией земли, вод и лесов. Она была одним из мероприятий по преобразованию частной собственности в социалистическую, созданию материально-технической базы социализма.

Исключительная государственная собственность на недра, как правильно отмечает Б. А. Лисковец, «дала возможность социалистическому государству организовать научное изучение геологического строения территории СССР, осуществлять комплексную разведку полезных ископаемых с целью создания минерально-сырьевой базы для социалистической промышленности»[48].

---

[43] См. Э. Д ж е к с. Английское право. М., 1947, стр, 252.
[44] «Казахстанская правда», 1968, 21 ноября.
[45] В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. 41, стр. 310, 311.
[46] СУ РСФСР, 1917, № 1, ст. 3.
[47] СУ РСФСР, 1918, № 25, ст. 346.
[48] Б. А. Л и с к о в е ц. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР. М., 1960.

В нашу задачу не входит подробное исследование вопроса о роли и значении национализации недр земли и ее поверхности в условиях Советского государства, так как по этой проблеме советское право располагает значительной литературой[49]. Тем не менее следует обратить внимание на одно обстоятельство, которое имеет важное значение для вопроса о правовых основах отделения недр от поверхности земли в качестве самостоятельного объекта хозяйствования.

Недра земли в силу своего исключительного положения в системе основных средств производства не могли быть переданы в распоряжение местных органов власти. Поэтому управление ими должно было быть сосредоточено в центральных органах. Далее. Поскольку разработка недр земли связана с горной промышленностью, государство не могло передавать недра земли в бессрочное пользование отдельных хозяйств. Отсюда национализация недр земли имела свои особенности по сравнению с национализацией земной поверхности (земля, в собственном смысле этого слова). В ч. 2 ст. 1 «Крестьянского наказа о земле», например, подчеркивается, что «вся земля – государственная, удельная, кабинетская, монастырская, церковная, поссесионная, майоратная, частновладельческая, общественная и крестьянская и т. д. – отчуждается безвозмездно и переходит *в пользование всех трудящихся в ней»* (курсив мой. – Н. М.). В отношении недр ст. Крестьянского наказа содержит следующее указание: «Все недра земли: руда, нефть, уголь, соль и т. д., также леса и воды, имеющие общегосударственное значение, *переходят в пользование государства»* (курсив мой. – Н. М.).

В качестве особенности национализации недр необходимо также отметить, что порядок пользования недрами создается несколько позднее, чем порядок пользования землей.

Передавая недра земли не только в собственность, но и в пользование государства, в первых же декретах законодатель признал, что в Советском государстве недра не рассматриваются как принадлежность земли, а подчиняются особому правовому режиму. В противном случае право пользования недрами следовало бы определить составной частью правомочий землепользователей. Между тем в ряде работ можно встретить утверждения, относящие к более позднему периоду установление принципа раздельности прав на недра земли и на ее поверхность либо допускающие в некоторых случаях правовое регулирование недр как принадлежности земли. Так, в целом правильно раскрывая содержание права государственной собственности на недра, В. К. Григорьев пишет, что «недра земли (полезные ископаемые) выступают в качестве одной из составных частей земель специального назначения»[50]. Такой вывод, как уже указывалось, не вытекает ни из первых декретов Советской власти, ни из последующих нормативных актов, подробно

---

[49] Г. А. А к с е н е н о к. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950;
А. М. Т у р у б и н е р. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958;
А. Е р е н о в. Возникновение и развитие социалистических земельных правоотношений в Казахской ССР. Алма-Ата, 1963.

[50] В. К. Г р и г о р ь е в. Вопросы теории земельного права. М., 1963, стр. 88.

регламентирующих порядок и способы эксплуатации недр. Если бы недра земли признавались составной частью земель специального назначения, то не было бы необходимости в установлении особого порядка выделения для нужд горной промышленности земельных участков, которые используются для разработки и добычи полез ных ископаемых. Между тем действующее законодательство рассматривает горный отвод и отвод земельных участков как два совершенно самостоятельных правовых института, допуская существование горных отводов без покрывающей их земной поверхности. В социалистических странах и некоторых странах Азии и Африки, вставших на путь социализма, природные ресурсы также объявлены государственной собственностью. Причем недра земли признаны самостоятельными объектами права. В Польше, например, в соответствии с законом от 3 января 1946 г. все горные, нефтяные, газовые предприятия национализированы без каких-либо ограничений[51]. Поиск, разведка и разработка месторождений полезных ископаемых осуществляются с разрешения государственных органов и, как правило, государственными организациями и учреждениями. Аналогичное правило установлено в Венгрии, Чехословакии, ГДР и в других социалистических странах[52].

Конституции Бирмы, Объединенной Арабской республики также исходят из признания недр собственностью государства, и разработка недр производится предусмотренными специальными законами условиями.

Итак, почему права на недра земли должны быть отделены от права на ее поверхность? Нельзя ли при социалистической системе хозяйства, где основные средства производства составляют государственную собственность, вести разработку недр на рациональных началах, не объявляя их самостоятельным объектом права?

Ответы на эти вопросы, с нашей точки зрения, дают следующие положения. Во-первых, поверхность земли и недра служат различным хозяйственным целям и имеют различные экономические качества, поэтому их роль в жизни человеческого общества различна. Поверхность используется человеком как фундамент, как место, как пространственный операционный базис. Недра же служат для человека как бы первоначальным арсеналом средств труда, первоначальной природной кладовой. Во-вторых, содержащиеся в недрах земли полезные ископаемые не безграничны. Количественная ограниченность полезных ископаемых – явление всеобщее. Причем полезные ископаемые представляют собой такой вид материальных богатств, который по мере потребления выходит из сферы гражданского оборота и подвергается уничтожению. Интересны в этом отношении слова известного русского дореволюционного знатока горного права В. Г. Струкгова: «Если эксплуатацию леса можно рассматривать, как пользование процентами на капитал, то пользование горными продуктами, как материалом, в природе не

[51] См.: «Национализация в европейских странах народной демократии». М., 1952.

[52] «Обзор Венгерского права», 1961, № 2, стр. 2. «Бюллетень Чехословацкого права», 1958, №1, стр. 45. Zum Berggesetz der Deutschen Demokratischen Republik. «Bergbautechnik», 1969, № 6, 281.

возобновляющимся, можно сравнить с пользованием самим капиталом»[53]. Поэтому нельзя допустить, чтобы бесценный дар природы, каким являются недра земли, содержащие полезные ископаемые, эксплуатировался по усмотрению землепользователей или горных предприятий, ведь у государства нет иных ресурсов, кроме тех месторождений, которые имеются на его территории.

Наша страна располагает огромным запасом полезных ископаемых. В ближайшем будущем за счет освоения новых месторождений и механизации горных работ только в Казахстане добыча угля в год будет доведена до 68-69 млн. т, нефти – до 15, железной руды – до 26, производство чугуна – до 44,5, стали – до 3,5-4,6, минеральных удобрений – до 2,2, цемента – до 6,0-6,3 млн. т.

Такое интенсивное вовлечение природных ресурсов в хозяйственный оборот требует всесторонней и комплексной разработки месторождений, бережного отношения к богатству недр. Ф. Энгельс указал: «Не будем, однако, слишком обольщаться нашими победами над природой. За каждую такую победу она нам мстит. Каждая из этих побед имеет, правда, в первую очередь те последствия, на которые мы рассчитывали, но во вторую и третью очередь совсем другие, непредвиденные последствия, которые очень часто уничтожают значение первых»[54]. Эти слова Ф. Энгельса подтверждаются практикой добычи руд в дореволюционном Казахстане, где концессионеры вели разработку недр самым хищническим образом[55]. Поэтому отделение права на недра земли от права на поверхность ее необходимо для рациональной разработки недр, установления надлежащего государственного контроля над использованием природных ресурсов и для охраны месторождений полезных ископаемых в интересах будущих поколений.

В-третьих, несмотря на различия экономической роли, между поверхностью земли и ее недрами существует тесная, неразрывная связь: их нельзя физически отделять друг от друга.

Вследствие этого разработка месторождений полезных ископаемых всегда предполагает необходимость иметь определенную площадь поверхности земли, используемой для строительства горных предприятий, размещения породы и т. д. При нераздельности права на недра земли и права на ее поверхность горнодобывающему предприятию предоставляется тот участок поверхности, под которым находятся полезные ископаемые, причем, границы горного отвода должны совпадать с границей отвода земельного участка, так как собственник земли признается собственником лишь той части недр, которая по своему

---

[53] В. Г. С т р у к г о в. Курс горною права, СПб. 1907, стр. 21.

[54] К. М а р к с и Ф. Э н г е л ь с. Соч., т, 20, стр. 495-496.

Продолжая эту мысль в «Диалектике природы», Ф. Энгельс пишет: «...на каждом шагу факты напоминают нам о том, что мы отнюдь не властвуем над природой так, как завоеватель властвует над чужим народом, не властвуем над нею так, как кто-либо находящийся вне природы, – что мы, наоборот, нашей плотью, кровью и мозгом принадлежим ей и находимся внутри ее, что все наше господство над ней состоит в том, что мы, в отличие от всех других существ, умеем познавать ее законы и правильно их применять» (там же, стр. 496).

[55] Об этом более подробно см.: Ш. Е с е н о в, Д. К у н а е в, С. М у х а м е д ж а н о в. Недра Казахстана. Алма-Ата, 1968, стр. 8-55.

горизонтальному положению соответствует участку поверхности. Безусловно, такой порядок не может считаться правильным. С одной стороны, здесь под видом развития горной промышленности может быть нарушена цель землепользования, а с другой – под видом сохранения ценных культур на поверхности земли может быть нанесен вред горному делу.

Эти нарушения могут иметь место и при национализации недр, если не считать их самостоятельным объектом хозяйствования, ибо в противном случае получение права на разработку недр одновременно означало бы предоставление права горнодобывающему предприятию на пользование земельным участком (поверхностью).

При раздельности права на недра от права на ее поверхность государство приобретает возможность регулировать отвод земельных участков для нужд горного дела. Во-первых, государство может предоставить горнодобывающему предприятию не всю поверхность, покрывающую содержащие полезные ископаемые недра земли, а ее часть. Во-вторых, государство может предоставить земельный участок горнодобывающему предприятию совершенно в другом месте, а не на поверхности недр, подлежащих разработке. В-третьих, государство, если это необходимо, может отказать в предоставлении земельного участка. С точки зрения государства, объявившего недра земли всенародным достоянием и признающего их самостоятельным объектом хозяйствования, нарушение интересов землепользователей допустимо только в том случае, когда интересы горной промышленности превышают их интересы[56].

4. Отделив право на недра земли от права на ее поверхность, Советское государство вместе с тем стало выступать одновременно и как собственник и как недропользователь. Это дало возможность государству провести за короткий срок великие преобразования в горном деле и ускорить строительство социализма в горной промышленности. Однако горные отношения в том виде, как они ныне существуют в нашей стране, установились не сразу. Более того, само горное законодательство сложилось позднее.

Декреты «О Земле» и «О социализации земли» определили горные отношения в качестве нового типа социалистических производственных отношений. Но в них ничего не говорилось о порядке и способах эксплуатации недр. Эта проблема была решена в 20-е годы, когда начали издаваться первые нормативные акты по горному праву.

Какова же природа горных отношений первых лет Советской власти?

В этот период социалистические горные отношения, складывающиеся в процессе осуществления поиска, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых, находились в стадии возникновения. Это соответствовало особенностям недр как объекта хозяйствования. Дело в том, что освоение недр непосредственно связано с деятельностью горнопромышленных предприятий, которые в связи с особыми условиями

[56] См. также: Ю р. Ч. Что надо иметь в виду при применении инструкции к «Положению о недрах земли и их разработке» отл 13.VII 1923 г. «Горный журнал», 1924. **4**, 5.

жизни Советского государства полностью не были национализированы до окончания гражданской войны.

Особо крупные горнопромышленные предприятия были переданы в собственность народа в 1918 г.[57], а в целом процесс национализации предприятий горной промышленности в нашей стране завершился в 1920 г., когда все предприятия, принадлежащие частным лицам и обществам (имеющие рабочих при наличии двигателя свыше пяти человек, а при отсутствии двигателя свыше десяти), были объявлены государственной собственностью[58]. Этим объясняется то, что горные отношения в СССР до 20-х годов полностью не были социалистическими. Их следует определить как отношения переходного характера, так как в них преобладали признаки капиталистических производственных отношений.

Существенные изменения в природу горных отношений внес Декрет о недрах земли, принятый СНК СССР в 1920 г.[59]. Это был первый специальный законодательный акт по горному праву, и по существу история советского горного законодательства начинается со дня принятия этого Декрета. Декрет о недрах земли отменил все акты и договоры частных лиц на недра и установил монопольное положение государства в отношении добычи полезных ископаемых в лице Горного Совета ВСНХ. На Горный Совет возлагалась обязанность по эксплуатации недр и распределению до ископаемых. Наряду с этим он также должен был осуществлять надзор за горнопромысловыми операциями.

Декрет о недрах земли и изданная в его развитие «Инструкция о порядке отвода для нужд горной промышленности поверхности и недр земных»[60] значительно ограничили принцип горной свободы, установив особый порядок поиска, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых. Горная свобода допускалась лишь в отношении поиска полезных ископаемых, не влекущего за собой земляных работ и рубки леса и заключающегося только в поверхностном обзоре местности.

Вместе с тем идея ограничения частной инициативы в горном деле в то время не могла еще проводиться с точной планомерностью и последовательностью. Острая потребность в увеличении геологоразведочных работ и создании разветвленной сети горной промышленности в стране обусловили необходимость развития социалистических горных отношений с использованием капиталистических элементов производства. Поэтому в 1921 г. во изменение ст. 3 Декрета о недрах земли всем гражданам и их объединениям было предоставлено право производить на общественных землях поиски, разведку и добычу золота, платины и арендовать от государства золото-платиновые предприятия и прииски. В связи с этим ВСНХ предписал установить, какие предприятия остаются в исключительной эксплуатации

[57] См.: СУ РСФСР, 1918, № 6; СУ РСФСР, 1918, № 36; СУ РСФСР, 1918, № 47.
[58] СУ РСФСР, 1920, № 36, ст. 171.
[59] СУ РСФСР, 1920, № 36, стр. 171.
[60] «Горное дело», 1921, № 3.

государства, а какие могут быть сданы частным лицам на определенных условиях[61].

В дальнейшем принцип горной свободы в нашей стране был распространен и на другие ископаемые. Как правильно отмечал Юр. Ч., «при малой исследованности наших недр полный отказ от горной свободы с переходом исключительно к системе договоров был бы нерациональным и не отвечал бы интересам СССР»[62]. С каждым открытием новых неизвестных месторождении наша страна приобретала дополнительные материальные богатства, что особенно было важно в период восстановления народного хозяйства. Поэтому «Положение о недрах земли и разработке их»[63], принятое в 1923 г. взамен Декрета о недрах земли, закрепило принцип горной свободы в области эксплуатации недр и распределения добычи полезных ископаемых, предоставив право производства горнопромысловых работ, поисков, разведки, добычи и переработки полезных ископаемых всем гражданам и юридическим лицам СССР, а также с разрешения СНК РСФСР и иностранцам и их юридическим лицам.

С изданием первого законодательного акта по горному праву – Декрета о недрах земли – переходный характер горных правоотношений, таким образом, в целом изменен не был. Тем не менее они значительно отличались от тех отношений, которые складывались в процессе эксплуатации недр до принятия законов о недрах. Во-первых, горные правоотношения этого периода базировались не только на государственной социалистической собственности на недра, но и на государственной собственности на горнодобывающие предприятия. Вследствие этого горные отношения все больше освобождались от капиталистических элементов и вскоре социалистические признаки стали преобладать над капиталистическими. Поэтому введение горной свободы особенно не отражалось на характере развития горного дела в стране. «Положение о недрах земли и разработке их» и другие акты, изданные в его развитие, провозглашая принципы горной свободы, установили такие условия, которые не давали возможности частным горнопромышленникам производить беспорядочные поиски и разработку месторождений полезных ископаемых. Эти работы могли вестись в определенных рамках, исключающих частную собственность на недра и ограничивающих эксплуатацию человека человеком. При этом право распоряжения недрами и общее руководство горным делом были исключительной прерогативой государства, которое в необходимых случаях вовсе могло отказать в предоставлении месторождений под разработку.

Характерной особенностью горных правоотношений, складывающихся в процессе эксплуатации недр в указанный период, является также и то, что в горной промышленности начали развиваться договоры аренды недр с горнодобывающими предприятиями. Используя их, Советское государство в

---

[61] Там же.

[62] Ю р. Ч. Что надо иметь в виду при применении инструкция к «Положению о недрах земли и их разработке» от 13.VII 1923 г. «Горный журнал», 1923, №8-9.

[63] СУ РСФСР, 1923, № 54, ст. 530. Данное Положение постановлением ЦИК СССР от 13.VI 1923 г. (СУ РСФСР, 1923, № 80, ст. 799) было распространено на территории всех союзных республик.

некоторой степени ограничивало сферу действия старых экономических законов и направляло горные отношения по социалистическому пути.

С образованием Союза ССР «Положение о недрах земли и разработке их» перестало соответствовать характеру регулируемых им отношений. Оно недостаточно учитывало право союзных республик в области управления и распоряжения недрами. Единственным органом, который мог разрешить разведку и разработку месторождений, согласно положению, признавалось Главное управление горной промышленности ВСНХ СССР.

Нечетко регулировался и порядок разработки общераспространенных полезных ископаемых. Так, ст. 20 этого Положения, отнеся разработку общераспространенных полезных ископаемых в пределах городской черты к ведению соответствующих исполкомов, не решила вопроса о порядке разработки этих же ископаемых, находящихся вне городской черты. Для устранения этих и других обнаружившихся недостатков в регулировании горных отношений в условиях образования Союза ССР практика шла по пути издания многочисленных инструктивных материалов и циркуляров[64], что создавало дополнительные трудности для повышения эффективности горного законодательства. Поэтому 9 ноября 1927 г. ЦИК и СНК СССР утвердил новый нормативный акт «Горное положение Союза ССР»[65], которое действует и в настоящее время.

«Горное положение Союза ССР» 1927 г.– первый общесоюзный горный закон – по-новому решило многие проблемы, относящиеся к порядку пользования и распоряжения недрами. В нем более четко сформулирован объект права государственной собственности на недра, впервые дано определение полезным ископаемым, горному промыслу и т. д.

В Горное положение включен раздел о горнопромысловом надзоре, в котором определены органы, осуществляющие горнопромысловый надзор и дано понятие охраны недр.

Горное положение было принято в то время, когда в стране частные лица все еще допускались к промышленной деятельности. Это нашло отражение и в новом законодательстве. Оно сохранило принцип горной свободы, предоставив всем гражданам и юридическим лицам заниматься поисками, разведкой и разработкой месторождений полезных ископаемых. В Горном положении подробно регламентируются права и обязанности первооткрывателя. Лицо, первым обнаружившее месторождение полезных ископаемых и подавшее заявку в установленном порядке соответствующим органам, получало исключительное право на разведку и разработку открытого им месторождения.

---

[64] «Положение о недрах земли и разработке их» содержит всего 34 статьи, в то время как количество изданных в его развитие инструктивных материалов к 1927 г. достигло почти шестисот. Причем по одному и тому же вопросу иногда принималось несколько актов (см.: «Поверхность и недра», 1927, № 5-6, стр. 41).

[65] СЗ СССР, 1927, № 68, ст. 688.

Горное положение 1927 г. и горные законы[66], изданные в его развитие союзными республиками, сыграли исключительно важную роль в подготовке условий для ликвидации капиталистических элементов и полной победы социализма в горной промышленности. Допуская частное предпринимательство в горном деле, что обусловливалось особенностями развития страны в тот период, оно в то же время усилило контроль государственных органов за горной работой. Причем, разделив месторождения полезных ископаемых на три категории (местные, республиканские и общесоюзные), Горное положение в отличие от Положения о недрах от 13 июля 1923 г. намного приблизило пользователей недр к распорядителям недр.

Таким образом, изложенное свидетельствует, что история развития советского горного законодательства и регулируемых им горных отношений была сложной.

Отмена частной собственности на недра не сразу привела к установлению социалистических производственных отношений в горной промышленности. Наличие многоукладного хозяйства на ранней стадии развития Советского государства в известной мере отразилось на характере горных правоотношений.

Полная победа социалистических форм хозяйства в области использования недр произошла только после ликвидации капиталистического уклада в горном деле, в 30-е годы, когда в нашей стране начался переход к наступлению социализма по всему фронту как в промышленности, так и в сельском хозяйстве. В результате горные правоотношения стали выступать как отношения полностью социалистические. Соответственно, ряд статей Горного положения перестал действовать. Некоторые из них были изменены в законодательном порядке, а другие, формально считаясь неотмененными, фактически не применялись для регулирования горных отношений. Последнее прежде всего относится к тем нормам, которые допускают частное предпринимательство в горном деле.

С победой социализма в стране нормы горного права были направлены, с одной стороны, на совершенствование и законодательное закрепление порядка предоставления права пользования недрами социалистическим организациям, с другой – на укрепление и развитие государственных органов, осуществляющих охрану и контроль за ведением поиска, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых.

В настоящее время в нашей стране ведется работа по составлению проекта Основ законодательства о недрах и ведении горного дела Союза ССР и союзных республик. Завершение этой работы и принятие нового закона должно содействовать выполнению той большой задачи, которая была поставлена перед работниками горной промышленности XXIV съездом КПСС.

---

[66] См.: СУ РСФСР 1928, № 133, ст. 871: «Ведомости ВУЦИК», 24 авг. 1928 г., № 197. СУ Грузинской ССР, 1930, № 8, ст. 70; СУ Азербайджанской ССР, 1930, № 7, ст. 115; СЗ БССР, 1928, № 39, ст. 381; «Хронологическое собрание законов Туркменской ССР, указов Президиума Верховного Совета, постановлений и распоряжений правительства Туркменской ССР, 1925–1944 гг. Т. I, Ашхабад, I960 г., ст. 33; СУ Узбекской ССР, 1928, № 40, стр. 276.

Особенности горных правоотношений

1. Анализ горных правоотношений как особой области общественных отношений представляет большой теоретический интерес, прежде всего как предпосылка для определения предмета горного права. Степень самостоятельности горного права как отдельной отрасли советского социалистического права определяется степенью самостоятельности горных правоотношений, их особенностями по сравнению с другими правоотношениями в советском обществе. Только обосновав самостоятельность горных правоотношений, обнаружив их отличие от земельноправовых, колхозноправовых, административноправовых и других отношений, можно определить место горного права в системе советского социалистического права, отграничить эту отрасль права от смежных отраслей и установить вместе с тем общие правовые принципы, характерные для родственных отраслей.

В юридической литературе уже несколько лет дискутируется вопрос о месте горного права в системе советского права. Высказаны диаметрально противоположные точки зрения. Многие авторы подходят к этой проблеме несколько односторонне, с позиции представляемых ими отраслей науки, в результате горное право в одних случаях признается частью, продолжением земельного права, в других – частью природноресурсового права, а в третьих – самостоятельной отраслью в системе советского социалистического права и т. д. Отсутствие четкости при ответе на указанный вопрос является источником разнобоя при решении тех или иных проблем. Этим прежде всего объясняется то, что у нас не завершена кодификация горного законодательства, отсутствуют исследования, посвященные горным отношениям, праву государственной собственности на недра и т. д. Исследователи земельного права в основном занимаются не определением режима недр, а правовой характеристикой земель, отведенных для нужд горного дела. Все это говорит о необходимости развития теории горного права.

По мнению Г. Н. Полянской, для науки является безразличным, считать ли земельное (в узком значении) , лесное, водное и горное право подотраслями земельного права в широком смысле слова, возвести ли эти подотрасли в ранг самостоятельных отраслей или объединить их общими принципами права о природных ресурсах[67]. С подобным утверждением нельзя согласиться. Определение места горного права в системе советского социалистического права прежде всего необходимо для выяснения и показа его роли в регулировании общественных горных отношений, для выявления тенденции развития горных право отношений и т. д. Наконец, это необходимо для более глубокого изучения проблем горного права наряду с другими отраслями советского права. Для науки не безразличен характер регулируемых правом общественных отношений, ибо этот вопрос, в конечном счете, тесно связан с общей проблемой системы советского социалистического права.

---

[67] Г.Н. П о л я н с к а я. Тенденция развития земельного законодательства и его совершенствование. «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 13, М., 1968, стр. 120.

2. Вопрос об отграничении горных правоотношений от других родственных им отношений не может быт разрешен изолированно от целого ряда общих проблем, в интересующих как представителей науки земельного права, так и представителей других отраслей. Остановимся на отдельных точках зрения, высказанных в ходе дискуссии.

В. К. Григорьев в работе «Вопросы теории земельного права», подчеркивая близость горных правоотношений к земельным правоотношениям, приходит к выводу, что советское земельное право охватывает всю совокупность земельных отношений, в том числе горные, водные и лесные отношения. Исходя из этого, он рассматривает горное законодательство как продолжение земельного законодательства, как его специальную ветвь. По мнению В. К. Григорьева, можно говорит лишь о некоторой обособленности этих отраслей законодательства, об их самостоятельном изучении, а не о выделении горного, водного и лесного права в качестве самостоятельных отраслей советского права. Обращаясь к этой проблеме позднее, он вновь выступает против выделения горного, лесного и водного права в самостоятельные отрасли права[68].

На этой позиции стоит ряд ученых. Так, И. В. Павлов предлагает рассматривать горные отношения в качестве разновидности земельных правоотношений. Это, считает он, обогащает и наполняет земельное право новым содержанием[69]. С такими же предложениями, с некоторыми правовыми оттенками, выступили А. В. Лисковец, А. И. Королев и Г. Н. Полянская[70].

Иной точки зрения придерживается Н. Д. Казанцев. Земельное, водное, лесное, недряное и природоохранительное право, по его мнению, сохраняя свою самостоятельность в качестве отраслей права, в общепринятом понимании этого термина, составляют особенную часть природноресурсового права как интегрированной отрасли права[71].

Какие аргументы выдвигают противники выделения горного права в самостоятельную отрасль в системе советского социалистического права? На наш взгляд, эти аргументы можно сгруппировать следующим образом:

а) недра, вода и леса немыслимы без земли, они являются природными объектами самой земли и по своей экономической природе родственны земле. Отнесение горных отношений к земельным отношениям, как отмечает А. И. Королев, объясняется своеобразием данных объектов собственности, их непосредственной, так сказать естественной связью с землей;

б) правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с землей, недрами, водами и лесами, имеют много общего, в особенности по таким

---

[68] В. К. Г р и г о р ь е в. Вопросы теории земельного права. М., 1963, стр. 57.

[69] И. В. П а в л о в. XXII съезд КПСС и проблемы колхозного я земельного права. В кн.: «XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права». М., 1962, стр. 33.

[70] А. Б. Л и с к о в е ц. Правовое регулирование разведок, разработок месторождений полезных ископаемых. М., 1960, стр. 10; А. И. К о р о л е в. Земельное право, разд. VII. В кн.: «40 лет советского права», т. II. Изд. ЛГУ, 1957, стр. 376; «Вопросы кодификации». М., 1957, стр. 228.

[71] Н. Д. К а з а н ц е в. Природноресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли права. «Вестник МГУ. Право», 1967, № 6, стр. 6.

принципиальным вопросам, как право собственности государства на эти объекты, субъект права собственности, рациональное использование, охрана и приумножение этих объектов и т. д. (В. К. Григорьев). Более того, И. В. Павлов пишет, что режим государственной собственности на землю, недра, воды и леса един;

в) методы правового регулирования, применяемые советским государством к горным, водным и лесным отношениям, в основном, совпадают с методами правового регулирования земельных отношений, то есть являются административноправовыми и гражданско-правовыми.

Некоторые из этих доводов имеют определенный смысл. Тем не менее мы полагаем, что в системе советского социалистического права горные правоотношения представляют собой особый вид общественных отношений и являются предметом изучения самостоятельной отрасли права – горного права.

3. Спора нет, специфические особенности права исключительной государственной собственности на землю, недра, воды и леса равным образом касаются всех этих объектов. Государство осуществляет свое правомочие по распоряжению ими лишь путем управления, а не отчуждения, применяет схожие методы правового регулирования, допускает передачу земли, недр, воды и леса от одного пользователя к другому, как правило, безвозмездно и т. д.

Общим для горных правоотношений с земельно-правовыми, а равно водными и лесными отношениями является также и то, что одним из участников всех этих правоотношений является Советское государство. Так как недра являются собственностью государства, горные правоотношения представляют собой, прежде всего, отношения между государством и предприятиями, организациями, а также и гражданами, в случаях, предусмотренных законом.

Горные правоотношения часто возникают между двумя пользователями недр, чьи горные отводы или непосредственно примыкают друг к другу, или располагаются один на другом. И в этих случаях они являются отношениями между пользователями недр и государством, так как установление и изменение границ горных отводов и предоставление материалов, сооружений одних пользователей недр во временное пользование других осуществляется с участием соответствующих государственных органов.

Вместе с тем эти сходства горных правоотношений с земельными и другими правоотношениями, возникающими по поводу использования природных объектов, не затрагивают существа вопроса и не могут изменить общий вывод, что горные отношения составляют самостоятельную область общественных отношений.

Горные отношения возникают и развиваются в целях использования недр земли. В основе их развития лежат требования рационального и комплексного использования именно недр, а не поверхности земли. Это обстоятельство, которое недостаточно учитывают противники выделения горного права в самостоятельную отрасль права, предопределяет характер горных отношений и особенности горных правоотношений, так как социалистические горные

правоотношения появились как результат закрепления на основе норм права определенного порядка в области поиска, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых.

Нельзя признать правильным игнорирование наличия особой области горных общественных отношений исходя из физической связи недр с землей, ибо предметы материального мира приобретают качества объекта права в силу того, что поведение людей по поводу их использования определяется законодательством.

Как справедливо отмечает Г. А. Аксененок, вещи становятся объектами правоотношения не сами по себе (как предметы материального мира), а в связи с тем, что право в соответствии с их различными свойствами признает за ними значение объектов права, устанавливая определенные правовые последствия для отношений, складывающихся по поводу использования этих вещей[72]. Поэтому, определяя место горных отношений в системе социалистических производственных отношений, следует исходить не из естественной связи недр с землей, а из особенностей правового режима, который установлен государством в отношении недр.

К недрам как объекту права исключительной государственной собственности многие правила, характеризующие режим земли, не подходят. Их хозяйственное использование существенно отличается от использования земной поверхности.

Земля (вместе с лесами и водами) – это собственность не только данного общества, а ряда сменяющихся человеческих поколений. При правильном обращении земля постоянно улучшается и способна всегда служить человечеству. То же самое относится к воде и лесам. Причем единый государственный лесной фонд имеет свойство увеличиваться в связи с естественным ростом лесов и в результате их искусственного выращивания[73]. Такими качествами, как средства производства, недра не обладают. По мере потребления содержащихся в недрах земли полезных ископаемых значение недр в жизни человеческого общества падает, так как полезные ископаемые не восстанавливаемы и не воспроизводимы. Эти и другие особенности недр как своеобразного объекта права собственности и предопределяют специфику горных правоотношений, отличают их от других отношений.

Горные правоотношения, как и все отношения, связанные с использованием природных объектов, относятся к сложным видам общественных отношений. Их сложность заключается как в многообразии форм этих отношений, так и в разнохарактерности оснований, в силу которых они возникают. Так, некоторые горные отношения настолько специфичны по своему характеру, что в зависимости от обстоятельств имеют основаниями возникновения различные юридические факты. Отношения по поискам и разведке месторождений полезных ископаемых, например, в одних случаях возникают на основании административного акта, в других на основании

---

[72] Г. А. А к с е н е н о к. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958, стр. 138.
[73] Г. Н. П о л я н с к а я. Право государственной собственности на леса в СССР. М., 1959.

взаимного согласия сторон (договора), а в третьих – на основании сложнофактического состава.

Известно, что административноправовые акты и договор выступают в качестве основания возникновения также и земельных правоотношений. Но администра-тивноправовые акты являются основаниями возникновения земельных правоотношений только в том случае, если они непосредственно связаны с предоставлением земли в пользование, изменением прав на предоставленную землю или с прекращением прав землепользования[74]. То же самое относится и к договорам. Однако в отличие от земельных правоотношений применение административноправового акта и договора как основания возникновения горных правоотношений не всегда связано с предоставлением горных отводов предприятиям и организациям. Более того, большинство горных правоотношений, как правило, возникает до горного отвода. В этом состоит одна из особенностей горных правоотношений, связанных с использованием недр. Земельному праву не свойственно отношение горного поиска. Горный поиск – сугубо горноправовой институт, обусловленный своеобразием недр земли как объекта права исключительной государственной собственности. В отличие от земельных правоотношений горным присущи также следующие характерные черты.

Ряд земельных правоотношений по своей природе представляет собой отношения длящиеся. За колхозами, например, земля закрепляется навечно. Следовательно, отношения по колхозному землепользованию будут существовать до тех пор, пока не произойдет слияния колхозно-кооперативной собственности с собственностью общенародной. Правда, может изменяться размер земельной площади, закрепленной за колхозами. Может также подвергаться изменению содержание и объем правомочий участников правоотношений по землепользованию. Но не изменится природа правоотношений как отношений длящихся, ибо колхоз, если даже рассматривать его не сельскохозяйственным предприятием, равно как и другие социалистические предприятия и организации, не может осуществлять свою деятельность без определенного участка земной поверхности.

В ином положении находятся правоотношения по пользованию недрами. Недра предоставляются горнопромышленным предприятиям, пока не будет выработано месторождение. После полного извлечения полезных ископаемых отношения по недропользованию прекратят свое существование независимо от воли субъектов правоотношений.

Специфической чертой горных правоотношений, вытекающей из особенностей недр как объекта права, является и то, что субъектами этих отношений могут быть не все предприятия и организации, а лишь те, на которые законом возложена такая обязанность, либо которым предоставлено такое право. Субъекты горных правоотношений определены самим характером горных правоотношений, и круг их не может быть расширен. А земельной правоспособностью в силу Основ земельного законодательства Союза ССР и

[74] «Земельное право». Под ред. Г. А. А к с е н е н к а. М., 1969, стр. 69.

союзных республик обладают, по существу, все без исключения предприятия и организации.

Несмотря на то, что в юридической литературе последние годы неоднократно поднимался вопрос об определении понятия и особенностей горных правоотношений, некоторые авторы при исследовании этой проблемы допускают неточности, на которые нельзя не обратить внимание.

Так, Г. А. Аксененок пишет, что отличие земли от других объектов права, являющихся предметами, данными самой природой, состоит в том, что земля всегда может быть только исключительной собственностью государства и не может принадлежать на праве собственности другим субъектам права, тогда как другие объекты (т. е. недра, леса и воды. – Н. М.) могут быть при известных обстоятельствах объектами права собственности не только самого государства, но и иных участников правоотношений, связанных с использованием этих объектов[75]. В качестве примера он приводит добытую руду, которая в предусмотренных законом случаях, в частности, когда недра разрабатываются кооперативными и общественными организациями, переходит в собственность этих организаций. Отсюда Г. А. Аксененок делает вывод, что недра, воды и леса «могут быть предметами гражданскоправовых сделок, и возникающие по поводу их правоотношения в известных пределах развиваются под влиянием закона стоимости»[76].

Возвращаясь к этой проблеме, Г. А. Аксененок, исходя из тех же предпосылок, уточнил свою позицш подчеркнув, что горные отношения в отличие от земельных являются эквивалентными отношениям, имеющим товарно-денежный характер[77].

Прежде всего, нельзя согласиться с тем, что недра земли могут принадлежать на правах собственности кроме государства и другим организациям, в частности, кооперативным и общественным. Декреты «О земле» и «О недрах» и другие законодательные акты по горному праву раз и навсегда закрепили исключительность прав государственной собственности на недра земли наряду с другими объектами природы. Эта исключительность определяется тем, что, во-первых, содержащиеся в недрах полезные ископаемые не создаются трудом человека, а даются ему природой в готовом виде; во-вторых, их запасы в природе ограничены. Поэтому ни о каком переходе права собственности на недра не может быть и речи. С нашей точки зрения, в указанном суждении Г. А. Аксененка допущено смешение недр – средства производства с добытыми полезными ископаемыми – результатами труда. Не недра, как таковые, а добытая руда может быть предметом гражданскоправовых сделок. Как правильно пишет сам Г. А. Аксененок, переход права собственности на полезные ископаемые совершается не в силу отделения этих ископаемых от их месторождения, а в силу человеческого труда, в связи с их добычей.

---

[75] Г. А. А к с е н е н о к. Земельные правоотношения в СССР, стр. 166-170.

[76] Там же, стр. 170.

[77] См.: «Земельное право». М., 1969, стр. 45; Г. А. А к с е н е н о к. Понятие советского права и его системы. «Советское государство и право», 1969, № 3, стр. 30.

Совокупность предметов и сил природы, как справедливо указывает Л. И. Гурвич, является для человека грудой дремлющих сил природы до тех пор, пока они не охвачены процессом производства[78]. Но как только приводятся в движение орудия труда, которые люди ставят между собой и предметами природы, последние превращаются в предметы труда, из груды разрозненных тел – в производительно эксплуатируемые вещества природы, приспособленные к человеческим потребностям. Затраченный на это труд, отмечает К. Маркс, «правда не создает этих продуктов природы, но разрывает их первоначальную связь с землей и таким образом «производит» их как годные к употреблению лес, уголь, камень[79], т. е. превращает их в сырые материалы как элемент производительных сил.

Правовое положение предметов и сил природы, не охваченных процессом производства и материальных предметов, оторванных от природной среды, различно, так как в связи с приложением человеческого труда последние приобретают меновую стоимость. Если бы эти предметы можно было получить без труда, они не имели бы никакой меновой стоимости, но по-прежнему сохраняли бы свою естественную полезность как потребительная стоимость. «Так обстоит дело со всеми средствами производства, которые даны природой без содействия человека: с землей, ветром и водой, железом в рудной жиле, деревом в девственном лесу и т. д.»[80].

Следовательно, от недр в целом как средства производства, существующего до и независимо от приложения к ним человеческого труда, необходимо отличать ту их часть, которая оказалась выделенной в результате соединения с нею человеческого труда. Эта часть недр, превратившаяся после присоединения человеческого труда в сырье либо в орудие труда, составляет естественную основу процесса производства и не является по сути своей объектом природы. Добытая руда может быть продана и куплена, но это уже обычные гражданскоправовые отношения, и нельзя их смешивать с горными правоотношениями. К категории горных правоотношений относятся только такие отношения, в которых недра выступают в качестве предмета материального мира, существующего независимо от человека. Поэтому правильно указывает А. В. Карасс, что право государственной собственности, безусловное в отношении месторождений полезных ископаемых, распространяется на сами ископаемые лишь до тех пор, пока они находятся в непосредственной связи с недрами земли, как данные природой предметы труда[81].

---

[78] Л. И. Г у р в и ч. Роль природных богатств в развитии производительных сил, стр. 10. См. также: О. С. К о л б а с о в. Природа как объект правовой охраны. В кн.: «Правовые вопросы охраны природы» М., 1963, стр. 6-7.
См.: «Земельное право». М., 1969, стр. 45; Г. А. А к с е н е н о к. Понятие советского права и его системы. «Советское государство и право», 1969, № 3, стр. 30.

[79] К. М а р к с и Ф. Э н г е л ь с. Соч., т. 26, ч. II, стр. 270.

[80] К. М а р к с и Ф. Э н г е л ь с. Соч., т. 23, стр. 215.

[81] А. В. К а р а с с. Право государственной социалистической собственности. М., 1954, стр. 50.

То обстоятельство, что недра земли, находясь в исключительной собственности государства, не выступают как товар и могут предоставляться социалистическим предприятиям и организациям только в пользование, дало основание для высказывания в юридической литературе мнения, что они не представляют собой имущество, а отношения по пользованию недрами не являются имущественными отношениями. Так, В. К. Григорьев отмечает, что земля, леса, недра и воды не являются имуществом и их правовое положение неодинаково по сравнению с другими объектами права государственной собственности. Поэтому нельзя включать эти объекты в общую имущественную массу[82]. При этом В. К. Григорьев, как и другие авторы, стоящие на этой позиции, считает имущественные правоотношения синонимом гражданских правоотношений.

Такой подход к проблеме нельзя признать правильным. Прежде всего, неубедительна мотивировка автора, что земля, недра, леса и воды не являются имуществом потому, что их правовое положение неодинаково с другими объектами права государственной собственности. По действующему законодательству правовое положение основных и оборотных фондов предприятий и организаций также неодинаково, но отсюда, однако, не делается вывод, что они не являются имуществом. Кроме того, для признания тех или иных объектов природы имуществом, а отношений по их пользованию имущественными отношениями не имеет решающего значения вопрос о денежной оценке. По этому поводу А. В. Карасс справедливо отметил, что нельзя исключить объекты природы из состава государственных имуществ на том основании, что они не имеют денежной оценки и не участвуют в гражданском обороте. Для советского права, как права социалистического, вопрос об имущественных отношениях не может быть сведен к вопросу денежной оценки, так как государственное имущество хотя и участвует в гражданском обороте, но распределяется административным путем[83]. Отнесение недр к категории государственных имуществ и характеристика горных правоотношений как имущественных отношений имеют большое практическое и теоретическое значение. Прежде всего это позволяет правильно объяснить происходящий ныне процесс втягивания горных отношений в общий план экономических преобразований в народном хозяйстве страны и дает возможность более точно определять перспективу развития горного законодательства. Так, в связи с хозяйственной реформой в последние годы границы применения горного законодательства значительно расширились по сравнению с предыдущим периодом. Появились такие области отношений, которые раньше вовсе не регулировались или регулировались крайне слабо. Это, например, отношения, связанные с экономической оценкой месторождений полезных ископаемых и кадастром минеральносырьевых ресурсов. В какой бы форме эти отношения ни выражались, они по своей

[82] В. К. Григорьев. Вопросы теории земельного права. М., 1962; его же. Единый государственный земельный фонд СССР. В кн.: «Вопросы колхозного и земельного права». М., 1951, стр. 172.

[83] А. В. Карасс. Право государственной социалистической собственности. М., 1954, стр. 49-50.

природе являются имущественными. От развития и совершенствования отношений по применению кадастра минеральносырьевых ресурсов и экономической оценки месторождений во многом зависит уровень и эффективность стимулирования горнодобывающих предприятий в хозяйственном использовании недр.

Далее. Определение недр как объекта права в качестве имущества позволяет также применить при анализе горных правоотношений ряд правовых категорий и понятий, которые ныне считаются понятиями и категориями гражданских правоотношений. Имеются все основания согласиться с Н. И. Красновым, полагающим, что это, с одной стороны, обогащает содержание самих этих правовых понятий и категорий (абсолютные, относительные права, правоспособность, юридическое лицо и т. д.), а с другой – дает возможность более обоснованно и глубоко провести юридический анализ отношений по использованию природных ресурсов[84].

Следует подчеркнуть, что применение тех или иных общеправовых категорий при анализе отношений по использованию недр, равно и по использованию других природных ресурсов, не может привести к отрицанию самостоятельности этих отношений, ибо понятие гражданскоправовых отношений более узкое, чем понятие имущественных отношений в целом.

Поэтому вряд ли можно согласиться с С. Н. Братусем, который, исходя из указанных предпосылок, рассматривает отношения в области пользования объектов природы особой категорией имущественных отношений гражданскоправового характера[85]. Такой подход к проблеме создает дополнительные трудности в дальнейшем изучении понятия и сущности земельных, горных и других, связанных с использованием природных ресурсов, отношений и в конечном счете может привести либо к отрицанию самостоятельности этих отношений, либо к отрицанию за объектами природы качества имущества. Вместе с тем необходимо отметить, что было бы неправильным вовсе отвергать связь и сходство горных правоотношений с гражданскими отношениями. В обществе, основанном на социалистической системе хозяйства, правовое регулирование одних общественных отношений находится в диалектической связи с правовой регламентацией других. Отсюда все правовые отношения в социалистическом обществе, в той или иной мере, взаимосвязаны. Сходство горных правоотношений с гражданскими устанавливается прежде всего в том, что горные правоотношения в ряде случаев так же, как гражданские, основываются на равноправии и взаимной неподчиненности сторон.

Равноправные отношения характерны для отношений, возникающих между геологоразведочными и хозяйственными организациями по проведению геологоразведочных работ. Они, как правило, оформляются Договорами. На взаимной неподчиненности и равноправии сторон иногда основываются

---

[84] Н.И. К р а с н о в. Правовой режим земель специального назначения. М., 1961, стр, 104-112.

[85] С. Н. Б р а т у с ь. Имущественные и организационные отношения и их правовой регулирование в СССР. В кн.: «Вопросы общей теории советского права», М., 1960, стр. 110.

отношения между самими пользователями недрами. Однако, несмотря на эти сходства, между горными и гражданскими правоотношениями имеются существенные различия.

Гражданские правоотношения всегда предполагают равенство сторон. Между тем участники горных правоотношений в большинстве случаев не являются равноправными субъектами. Одни из них в процессе реализации горноправовых норм вправе давать властные предписания, а другие обязаны подчиняться и выполнять эти предписания. Властный (административноправовой) характер, в частности, носят правоотношения государственной собственности на недра. Советское государство – субъект права собственности на недра и осуществляет свое правомочие не как равноправная сторона, а как носитель верховной власти, требования которой обязательны для всех горнодобывающих предприятий и организаций.

Горные правоотношения в своем возникновении и развитии всегда связаны с деятельностью органов государства, управляющих недрами земли. Этим правоотношениям также присущ метод власти и подчинения. Так, при горном отводе, при осуществлении контроля над использованием месторождений полезных ископаемых органы государственного управления находятся в правоотношениях с горнодобывающими предприятиями как субъекты, наделенные властными полномочиями.

Административноправовой характер носят отношения, возникающие между геологическими фондами и геологоразведочными организациями по регистрации геологических материалов. Всесоюзный геологический фонд (геологические фонды союзных республик) как орган государственного управления в необходимых случаях вправе отказать в регистрации этих материалов. Такое решение геологического фонда может быть обжаловано лишь в административном порядке.

Удельный вес отношений, основанных на равноправии и взаимной неподчиненности сторон, ныне в общей системе горных правоотношений относительно невелик. Казалось бы, что сами договорные отношения, возникающие в сфере пользования недрами, должны быть сугубо равноправными, однако в связи с особенностями объекта права, по поводу которого они возникают, они носят несколько необычный характер. Так, в соответствии с действующим законодательством взаимоотношения геологоразведочных организаций с Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР (ГКЗ СССР) строятся на договорных началах. По договору геологическая организация сдает, а ГКЗ СССР принимает материалы на утверждение. Однако в этом договоре отсутствует такая характерная черта договорных правоотношений, как неразрывная связь и взаимообусловленность прав и обязанностей сторон.

Заключая договор, ГКЗ не принимают на себя обязательство во всех случаях утвердить представленный геологоразведочной организацией материал. Она может отказать в утверждении, если признает, что представляемые материалы не соответствуют предъявляемым к ним

требованиям. Такой отказ не может быть обжалован ни в судебном, ни в арбитражном порядке.

Отношения власти и подчинения сопутствуют также и правоотношениям, возникающим между пользователями недрами, когда их горные отводы располагаются рядом или один на другом. Органы Государственного управления вправе вмешиваться в соседские правоотношения, если нарушаются условия осуществления этих правоотношений. Они разрешают споры между соседними горнодобывающими предприятиями, повторно определяют в случае необходимости границы их горных отводов и т. д.

Необходимо отметить, что когда мы говорим о том, что ряд горных правоотношений носит административноправовой характер, то имеем в виду наличие в них некоторых элементов из области административных правоотношений. Поэтому отмеченные выше обстоятельства, которые в значительной мере отличают горные правоотношения от гражданских, не должны дать повода для вывода, что горные правоотношения относятся к некоей разновидности административных правоотношений. Такое утверждение было бы глубоко ошибочным, ибо природа тех или иных правоотношений определяется прежде всего и главным образом характером регулируемых правом общественных отношений, а не теми обстоятельствами, с которыми нормы советского права связывают возникновение, изменение и прекращение этих отношений.

Горные правоотношения независимо от того, в какой сфере они возникают, направлены на обеспечение рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых. Этим объясняются их отличия от административных правоотношений, которые имеют своим непосредственным объектом не материальные ценности, а деятельность организаций и учреждений, владеющих и пользующихся этими ценностями. То обстоятельство, что органы Государственного управления, осуществляющие правомочие распоряжения недрами, вправе давать властные предписания обязательные для исполнения пользователями недр, также не может служить основанием для отрицания самостоятельности горных правоотношений. Деятельность органов управления в данном случае включает наряду с организацией и сам процесс использования недр. Поэтому объектом возникающих в этой области отношений выступают недра земли. Следует указать еще на другую сторону этой проблемы. Органы Государственного управления, вступая в правоотношения, связанные с использованием недр, несут определенные обязанности перед другими участниками правоотношения. Последние, в пределах предоставленных им прав, действуют самостоятельно и могут требовать от органов управления совершения тех или иных действий, непосредственно связанных с изменением, прекращением права пользования недрами и т. д. С этой точки зрения горные правоотношения, включая и те,

которые носят административноправовой характер, не лишены двусторонности[86].

Горные правоотношения связаны не только с административными и гражданскими правоотношениями. В ряде случаев они тесно соприкасаются с колхозными правоотношениями. В соответствии с действующим законодательством колхозы для нужд своего хозяйства могут добывать общераспространенные полезные ископаемые, создавать предприятия по производству местных строительных материалов и т. д. Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик и Примерным уставом колхоза право добычи общераспространенных полезных ископаемых предоставлено также колхозникам и другим гражданам, проживающим на территории колхоза. По сложившейся практике порядок разработки месторождений этими лицами определяется правлением колхоза.

В процессе использования недр колхозы и члены артели вступают в разнообразные общественные отношения как между собой, так и с органами управления недр. Какова же правовая природа этих отношений? Можно ли назвать их горными отношениями?

С нашей точки зрения, горноправовой характер отношений, возникающих между государством и колхозом как пользователем недр, не должен вызывать сомнения. Основу этих отношений составляет право исключительной государственной собственности на недра. Колхозы вступают в эти отношения как обычные организации, наделенные способностью иметь недра на праве пользования. Несколько сложнее определить правовую природу отношений, возникающих между колхозом и членами артели по разработке месторождений общераспространенных полезных ископаемых, находящихся на территории колхоза. Дело в том, что в литературе круг внутриколхозных отношений, который составляет предмет колхозного права, достаточно четко не определен. Некоторые авторы отношения по использованию объектов природы признают колхозноправовыми, поскольку они возникают между колхозом и членами артели. Так, отграничивая земельные правоотношения от колхозных, Л. И. Дембо пишет: «... Разделение единого земельного массива колхоза на два фонда – фонд общественных земель и фонд приусадебных земель, разбивка на поля севооборота и бригадные участки порождают колхозноправовые отношения между членами колхоза – участниками общего коллективного труда и между членами колхоза и самим колхозом. Точно также в отношении приусадебного участка колхозный двор находится с колхозом в колхозноправовых отношениях, так как они базируются на колхозном членстве, являются составной частью внутриколхозных отношений»[87].

---

[86] Двусторонний характер горных правоотношений проявляется особенно ярко, когда эти отношения возникают между равноправными субъектами. В данном случае исключительное право государственных органов вмешиваться в равноправные горные отношения и вносить изменения в объем и содержание правомочий старой по пользованию недрами определяющего значения не имеет.

[87] Л. И. Д е м б о. Колхозное правоотношение и система советского права. «Советское государство и право». 1950, № 7, стр. 50.

Аналогичное мнение высказывает и Н. Д. Казанцев[88].

Поскольку недра, так же как и земля, леса и воды, являются объектами природы, остановимся на некоторых принципиальных положениях приведенных высказываний.

Специфика колхозных правоотношений определяется колхозной формой собственности и кооперативным характером колхозного производства. Поэтому в процессе своей деятельности колхоз и члены артели вступают между собой в различные отношения, которые в зависимости от того, в какой области колхозной жизни они возникают, имеют элементы и горных, и земельных, и имущественных правоотношений. Однако отсюда не следует, что объектами колхозных правоотношений в одних случаях являются недра, в других – земля и т. д. Как правильно указывалось в литературе, колхозноправовыми будут не все отношения, возникающие между колхозом и его членами, а лишь те, которые связаны с определенным объектом. Таким объектом являются общественные отношения по организации крупного производства на кооперативных началах и бытовому устройству колхозных масс[89].

Далее, объединяющим началом внутриколхозных отношений является институт членства. Именно членство в артели является тем стержнем, который позволяет отнести отношения, складывающиеся внутри колхоза, к колхозноправовым отношениям. Между тем отношения по использованию природных ресурсов, в частности общераспространенных полезных ископаемых, вытекают не только и не столько из членства. Колхозник пользуется недрами потому, что такое право предоставлено ему государством. Поэтому в процессе использования общераспространенных полезных ископаемых колхозник одновременно находится в правовых отношениях как с колхозом, так и с государством как собственником недр. Итак, общественные отношения по использованию недр колхозами и членами артели нельзя квалифицировать как колхозноправовые, хотя для них характерны некоторые особенности. Причем эти особенности вытекают не из специфичности колхоза как субъекта права, а из своеобразия общераспространенных полезных ископаемых как объекта права. Ранее мы указывали, что в подавляющем большинстве случаев горные правоотношения возникают из административного акта. В той или иной мере этот тезис относится к отношениям, возникающим между государством и колхозом. Но административные акты, связанные с горным отводом промышленным предприятиям, по своей природе являются актами индивидуального значения. Они издаются в форме приказа, распоряжения, разрешительного свидетельства и т. д. Предприятия, ведающие промышленной разработкой недр, не могут приступить к освоению новых месторождений, пока им не будет выдан горноотводный акт. Иной характер носит административный акт, являющийся основанием возникновения горных правоотношений между государством и

[88] См.: Н. Д. К а з а н ц е в. О колхозных правоотношениях в СССР. «Советское государство и право», 1953, №4, стр. 97.

[89] А.А. Р у с к о л. Колхозные правоотношения в СССР, М., 1960, стр. 49.

колхозом по поводу использования общераспространенных полезных ископаемых. По своей природе он может быть отнесен к актам нормативного значения, имеющим, как правило, силу закона. Колхозам не требуется для разработки месторождений получения разрешительных свидетельств. В соответствии с действующими законодательством, для непромышленного освоения месторождений общераспространенных полезных ископаемых достаточно факта нахождения этих месторождений в пределах их границ.

К числу особенностей горных правоотношений с участием колхозов следует также отнести и то, что, согласно закону, порядок использования добытых ископаемых определяется, как правило, самим колхозом. Причем разрешение на разработку месторождений колхозниками, другими гражданами и организациями (сельпо, ясли и т. д.), находящимися на колхозной территории, выдается правлением колхоза. Причем именно решение колхоза о предоставлении месторождений общераспространенных полезных ископаемых для непромышленного освоения выступает в качестве одного из видов оснований возникновения горных правоотношений.

4. Говоря об особенностях горных правоотношений по сравнению с другими родственными отношениями, нельзя не коснуться еще одной, как нам кажется, важной проблемы. Это круг отношений, подлежащих урегулированию в горном законодательстве. Дело в том, что в настоящее время нормы «Горного положения Союза ССР», 1927 г. определяющие предмет горного закона, значительно устарели и не отвечают требованиям сегодняшнего дня. Так, согласно Горному положению, горные законы призваны регулировать отношения, которые возникают при разработке недр только с промышленной целью. Причем из действия горного законодательства частично исключены отношения по использованию месторождений урановых руд; полностью исключены отношения по использованию месторождений торфа. Между тем торф по своей природе является полезным ископаемым. Поэтому новое горное законодательство не может не охватить отношения, связанные с его использованием. Нет никакого основания выделять из сферы действия горного законодательства и правовое регулирование месторождений урановых руд, нормы горного законодательства, допускавшие частное предпринимательство в горном деле и устанавливавшие порядок приобретения права на разработку недр первооткрывателями, уже не действуют, а потому ограничение в отношении урановых месторождений теряет практический смысл. На современном этапе развития нашего общества разработку недр могут вести лишь те предприятия и организации, которые обладают горной правоспособностью, поэтому порядок использования урановых месторождений ныне должен определяться Основами законодательства о недрах. Разумеется, это не значит, что в развитие Основ не могут быть изданы специальные акты, учитывающие специфику этих месторождений. Далее, действие горного законодательства до недавнего времени распространялось и на отношения, связанные с использованием подземных минеральных источников. Исключение делалось лишь в отношении источников пресной воды, используемой для питья, хозяйственных надобностей и орошения (в частности, для мелиорации).

Но в связи с тем, что согласно водному законодательству, все подземные водные источники входят в состав единого государственного водного фонда, в последние годы в литературе высказывается предложение об изъятии из сферы горного законодательства подземных водных ресурсов[90]. Однако с таким взглядом трудно согласиться. Правовой режим использования подземных вод имеет свои специфические особенности. Их поиск и разведка осуществляются в таком же порядке, как и полезных ископаемых. Причем государственный контроль и надзор за использованием подземных вод ныне ведут органы геологии и охраны недр[91]. Поэтому самостоятельность водных отношений не будет подвергнута сомнению, если правовой режим всех подземных ресурсов в той или иной мере будет регулироваться и горным законодательством. Правильно пишут А. Еренов и С. Байсалов: «Общественные водные отношения никогда или почти никогда не существуют в чистом, изолированном виде. Нельзя абсолютизировать их своеобразие, рассматривать их вне органической связи с другими отношениями. Они тесно связаны с государственноправовыми, административноправовыми, финансовоправовыми, гражданскоправовыми отношениями. И совершенно не удивительно, а, напротив, вполне допустимо такое положение, когда отдельные вопросы организации и ведения водного хозяйства и водной охраны, использование водных ресурсов и эксплуатации водохозяйственных сооружений и устройств подвергаются правовой регламентации со стороны норм других отраслей законодательства»[92].

Проблема круга, отношений, подлежащих урегулированию в горном законодательстве, уже более или менее обсуждалась в юридической литературе. Особенно оживленную дискуссию она вызвала в связи с предложением некоторых работников геологических учреждений и горных предприятий регулировать в горном законодательстве и отношения по использованию горных сооружений.

По мнению Б. В. Ерофеева, предметом горного законодательства являются отношения собственности на недра земли и отношения горного поиска (т. е. отношения, связанные с поисками и разведкой месторождений полезных ископаемых); отношения, возникающие в связи с разработкой недр; отношения по управлению геологическим фондом; отношения по охране права государственной собственности на недра и правовому обеспечению рационального использования месторождений полезных ископаемых. Отношения по поводу строительства подземных сооружений Б. В. Ерофеев исключает из предмета горного законодательства[93].

Другой точки зрения придерживаются Н. А. Сыродоев и Л. А. Заславская. Они предлагают рассматривать общественные отношения, которые возникают в связи со строительством и эксплуатацией различных по своему характеру

---

[90] См. «Вестник МГУ. Право», 1965, № 2, стр. 6.

[91] «Положение о порядке использования и охране подземных ВОД на территории СССР». М., 1960 г.

[92] А. Еренов, С. Байсалов. К вопросу о совершенствовании общесоюзного водного законодательства. «Вестник АН КазССР», 1970, № 12, стр. 20.

[93] Б. В. Ерофеев. Советское земельное право. М., 1969, стр.322-323.

подземных сооружений, включая и не связанные с ведением горного хозяйства (метро, трубопроводы и т. д.), в качестве предмета горного законодательства[94].

На наш взгляд, в обоих случаях неправильно определяется круг отношений, подлежащих урегулированию горным законодательством. Б. В. Ерофеев и его сторонники суживают предмет горного законодательства, а Н. А. Сыродоев и Л. А. Заславская чрезмерно расширяют его.

Горные правоотношения являются юридической формой выражения и закрепления экономических отношений в области использования и охраны недр как своеобразного объекта исключительной государственной собственности, которые не могут быть объектом земельных и других отношений. Отсюда вытекает, что все другие общественные отношения, не имеющие своим объектом недра, не могут быть признаны горными, а, следовательно, предметом горного законодательства. Но недра, в отличие от земельных ресурсов, сами по себе представляют собой лишь потенциальные материальные ценности. Прежде чем использовать недра, необходимо отделить их от земли. Для этой цели государством создается целый комплекс сооружений, который в совокупности именуется горнодобывающим предприятием. От того, как оно проектируется и как строится, в значительной мере зависит обеспечение рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых. Поэтому горное законодательство не может пройти мимо этих вопросов. Кроме того, необходимо иметь в виду, что момент окончания строительства горнодобывающих предприятий – это начало разработки недр. Ввиду этого в горном законодательстве невозможно также не иметь норм, которые регулировали бы некоторые стороны хозяйственной деятельности горнодобывающих предприятий как субъектов права пользования недрами. С этой точки зрения высказывание Н. А. Сыродоева и Л. А. Заславской о предмете регулирования горного законодательства в той или иной мере является правильным[95]. Но они допускают ошибку, отнеся к предмету регулирования горного законодательства и хозяйственные отношения по строительству метро, подземных складов и т. д., т. е. таких объектов, которые не связаны с ведением горного дела. Как нам кажется, такой взгляд – в значительной мере результат того, что в нашей юридической литературе недостаточно четко определено понятие «недра» как объект права. Отсюда Н.

---

[94] См.: Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр. М., 1969. Л. А. З а с л а в с к а я. Понятия объекта права государственной собственности на недра земли и пользования ими. «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 16, 1969, стр. 110.

[95] Однако для реализации этого правильного положения вовсе но обязательно расширять понятия горных отношений, назвав таковыми и хозяйственные отношения. Отношения по использованию и строительству горнодобывающих предприятий хотя и связаны с недрами и составляют в некоторой степени предмет горного законодательства, не могут быть признаны горными, а относятся к гражданским и другим видам имущественных отношений.

Правильность этих соображений можно показать и на других примерах. Так, использование недр немыслимо без использования земли. Поэтому Горное положение Союза ССР 1927 г. в той или иной мере регулирует отношение по использованию земельных Участков, предоставленных для нужд горного дела. Но вследствие этого отношения по использованию земель не стали горными. То же самое можно сказать и об отношениях по использованию подземных вод. Они были и будут водными отношениями.

А. Сыродоев и Л. А. Заславская придают этому понятию слишком широкое значение, не принимая во внимание цель и форму использования недр для удовлетворения тех или иных хозяйственных нужд. На понятии «недра» как объекте права мы остановимся в дальнейшем. Здесь важно подчеркнуть следующее. На современном этапе развития нашего общества подземные вещества, не являющиеся полезными ископаемыми, охраняются лишь постольку, поскольку беспорядочная их выемка может повлечь за собой нарушения структуры земной коры и тем самым сделать невозможным использование поверхности земли по назначению, причинить вред самим полезным ископаемым. Поэтому отношения по выемке пустых пород для строительства подземных сооружений не могут быть предметом горного законодательства. Тем более их нельзя признать горными, иначе горные отношения не могли, бы составлять в своей совокупности особую область общественных отношений, лежащих в основе существования самостоятельной отрасли законодательства – горного законодательства. Что общего, например, между отношениями по строительству метрополитена и отношениями по добыче полезных ископаемых? Между тем горные правоотношения, как и все самостоятельные группы общественных отношений, взятые в целом, должны представлять органическое единство, находиться в тесной связи друг с другом и быть взаимообусловлены, но этим, конечно, не отрицается возможность существования внутри этих единых правоотношений определенных различий, причем существенного характера.

Анализ горного законодательства показывает, что в настоящее время существуют следующие основные виды горных правоотношений: отношения собственности на недра, отношения по поискам и разведке месторождений полезных ископаемых; отношения по предоставлению недр в пользование, отношения по пользованию недрами, отношения по управлению и охране недр. У каждого из этих видов горных правоотношений различные субъекты и содержание. Субъектами правопользования месторождений общераспространенных полезных ископаемых, например, могут быть граждане, кооперативные организаций и т. д., тогда как субъектами правопользования месторождений необщераспространенных полезных ископаемых являются только государственные специализированные предприятия.

Указанные виды горных правоотношений отличаются друг от друга также по основаниям возникновения и по ряду других признаков. Однако какими бы существенными эти различия ни были, горные правоотношения являются едиными в своей основе. Это единство юридически выражается в том, что все они без исключения направлены на обнаружение, извлечение (отделение), присвоение (употребление) и охрану полезных ископаемых. Именно недра, понимаемые как часть земной толщи, извлечение или отделение которой имеет целью ее присвоение, и являются цементирующим началом, объединяющим все горные отношения в единую область общественных отношений, урегулированных в связи с этим и единой системой горного права.

5. Идея выделения горного права в самостоятельную отрасль права в настоящее время в юридической литературе является преобладающей[96].

Большой вклад в разработку этой идеи внес Юр. Ч. – член комиссии по подготовке проекта Горного положения Союза ССР 1927 г. и первый его комментатор. Он впервые в советской юридической литературе рассматривал горное право как самостоятельную отрасль в системе советского права[97].

В последние годы с интересными аргументами за признание горного права в качестве самостоятельной отрасли в системе советского социалистического права выступает Г. А. Аксененок. Еще в 1958 г. он доказывал, что правовой режим земель, которые являются объектами земельных правоотношений, имеет определяющее значение в самой характеристике этих отношений, тогда как правовой режим земель при правоотношениях, связанных с использованием недр, лесов и вод, такого определяющего значения не имеет. Характер этих правоотношений в данном случае определяется не в зависимости от правового режима земель, а всецело зависит от правового режима недр, лесов и вод, как

---

[96] С нашей точки зрения, включение норм, регулирующих отношения по использованию недр, в систему земельного права объясняется не столько тем, как это утверждает Б. Ф. Ерофеев, что горные правоотношения по своей природе сходны и близки к земельным правоотношениям, сколько недостаточной разработанностью всей проблемы горного права в целом. (См. В. В. Е р о ф е е в. Советское земельное право, стр. 21). Не случайно, сами противники выделения горного права в самостоятельную отрасль вынуждены признать, что некоторая часть горных правоотношений не является предметом земельного права. Так, анализируя особенности природных объектов, В. К. Григорьев пишет: «В земельном же праве изучаются только те нормы, регулирующие порядок использования лесов, вод и недр, которые связаны с использованием земной поверхности».
(В. К. Г р и г о р ь е в. Советское земельное пра-во- М., 1957, стр. 14). Спрашивается, а где же изучается остальная часть горных правоотношений? Ответа В. К. Григорьев не дает. Не отвечают на этот вопрос и авторы учебника «Земельное право», где отмечается, что в науке земельного права изучается лишь порядок. Предоставления земельной площади для горных разработок и правовое положение этой земельной площади, как земли специального Назначения. (См.: «Земельное право» Под ред. Н. Д. К а з а н ц е в а. М.. 1958, стр. 151).

[97] Кстати говоря, горное право в 30-е годы и не могло рассматриваться в качестве составной части земельного права, которое тогда, по существу, еще не сформировалось как отрасль, а находилось на стадии возникновения.

В системе буржуазного права не было и не могло быть самостоятельной отрасли земельного права, так как земля выступает там как товар и свободно обращается в торговом обороте, а земельные отношения, как основанные на частной собственности, при всей их специфике и особенностях единого и обособленного вида отношения не составляют (См. Г. А. А к с е н е н о к. Земельные отношения в СССР, стр. 16-17). Они изучаются в гражданском праве и рассматриваются в качестве одной из разновидностей гражданских правоотношений.

Поскольку право на недра в буржуазном обществе не отделено от права собственности ка землю, развитие горных отношений идет по линии их подчинения гражданским правоотношениям. Но в связи с тем, что недра представляются своеобразной «природной кладовой», а извлечение ценностей из этой клгдовой требует применения ряда специфических работ, в буржуазном обществе некоторая часть горных отношений выделяется из системы гражданского права и образует самостоятельную отрасль – горное право. Эта отрасль регулирует и изучает геологическую службу, горный промысел и горный надзор.

В дореволюционной России горное право преподавалось наравне с основными предметами в горных и юрид ических вузах, многие из которых имели кафедры горного права. Преподавателями этих кафедр написан ряд крупных исследований. Это «Горное право» А. Ш т о ф а, «Курс горного права», В. С. У д и н ц е в а и т.д. В. С. Удинцев написал ряд интересных работ по горному праву и после Октябрьской революции (См., например, В. С. У д и н ц е в. Горная свобода. Баку, 1929).

объектов данных правоотношений[98], Возвращаясь к этой проблеме, Г. А. Аксененок в последующих работах подчеркивал, что отделение горного права от земельного права дает возможность ликвидировать ту однобокость, которую мы имеем в изучении горных правоотношений в настоящее время[99].

С обоснованием необходимости выделения горного права в качестве самостоятельной отрасли права неоднократно выступали В. М. Чхиквадзе, Ц. А. Ямпольская, М. И. Козырь, И. Т. Осипов, Б. В. Ерофеев и Н. А. Сыродоев[100]. Вместе с тем изучение литературы свидетельствует, что проблему об основах выделения горного права в самостоятельную отрасль права считать решенной все еще нельзя. Многие положения, выдвигаемые авторами, носят спорный характер, а некоторые нуждаются в уточнении. Так, Б. В. Ерофеев отмечает, что одним из оснований для признания горного права в качестве самостоятельной отрасли права является наличие особых методов правового регулирования[101]. Такой подход к исследуемой проблеме, как будет показано дальше, способен завести, да и заводил некоторых ученых в тупик и, в конечном счете, ведет к необходимости признания горного права неотделимой частью земельного права, ибо советское горное право, по существу, применяет те же методы правового регулирования, что и земельное право. Они сочетают в себе элементы административного и гражданского права.

6. Идея построения системы советского социалистического права в зависимости от метода правового регулирования не нова. Большинство участников дискуссии 1956-1958 гг. о системе советского права, например, прямо высказались за метод правового регулирования как вспомогательного критерия при классификации отраслей права. Эту идею поддерживают многие ученые и в настоящее время. Так, В. М. Чхиквадзе и Ц.А. Ямпольская пишут: «Метод – это тот пробный камень, с помощью которого можно проверить, соединяются ли в одну отрасль права юридические институты, отобранные по принципу единства предмета правового регулирования»[102]. Причем некоторые авторы, определяя метод «вспомогательным», «второочередным» критерием для разграничения правовых отраслей, утверждают, что каждой отрасли права присущ свой специфический метод правового регулирования. Эту мысль С. С. Алексеев выразил в формуле: «Особый предмет, а потому особый метод»[103]. По его мнению, «метод правового регулирования имеет классификационное значение именно потому, что он с юридической стороны характеризует

---

[98] Г. А. Аксененок. Земельные правоотношения в СССР, стр. 175.

[99] Г. А. Аксененок. Правовое обеспечение комплексного и наиболее эффективного использования природных богатств и их охрана. В кн.: «XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права». М., 1962, стр. 273; «Земельное право». М,, 1969, стр. 41-46.

[100] См.: В. М. Чхиквадзе, Ц. А. Ямпольская. О системе советского права. «Советское государство и право», 1967, № 9, стр. 33; Б. В. Ерофеев. Советское земельное право, стр. 21; Н. А. Сыродоев. Научные основы кодификации горного законодательства. «Советское государство и право», 1969, № 4.

[101] В. Ф. Ерофеев. Соотношение земельного, горного, лесного и водного права. «Советское государство и право», 1971, № 1.

[102] «Советское государство и право», 1967, № 9, стр. 37.

[103] С. С. Алексеев. Общие теоретические проблемы системы советского права, стр. 46.

свойство предмета регулирования»[104]. Исходя из этого, С. С. Алексеев отрицает самостоятельность таких отраслей права, как финансовое и земельное.

В данной работе не место возобновлять дискуссию о критериях разграничения отраслей права. Однако в связи с рассмотрением вопроса об основах выделения горного права в самостоятельную отрасль права нельзя пройти мимо этой проблемы, не выразив к ней хотя бы в общих чертах свое отношение.

Метод правового регулирования впервые был выдвинут для отграничения гражданского права от других отраслей права, в частности, административного права. Хотя в настоящее время этим понятием пользуются для характеристики системы права в целом, однако в литературе понятие «метод» до сих пор остается неясным и разные авторы вкладывают в него различный смысл. Одни ученые трактуют его как способ воздействия государства на те или иные общественные отношения. Другие же считают, что метод выявляет особенности взаимосвязей субъектов в правоотношении. С нашей точки, зрения, между этими определениями большой разницы нет. В первом случае метод рассматривается в статике (до возникновения правоотношения), а во втором – в динамике (в процессе реализации норм права). Поэтому они характеризуют метод лишь с разных сторон, ибо положение субъектов в правоотношении, в конечном счете, определяется государством, которое в принимаемых им нормах права заранее устанавливает, каким должно быть поведение участников правоотношения и какие последствия их ожидают в случае отступления от установленных предписаний[105]. Отвечает ли метод правового регулирования в указанном выше понимании требованиям, предъявляемым к критериям разграничения отраслей права? По нашему мнению, нет. Дело в том, что приемы организации взаимосвязи между участниками правоотношения менее стабильны, чем те общественные отношения, на которые они оказывают воздействие. В связи с изменением задач, стоящих перед государством, и исторической обстановки эти приемы (способы) также подлежат изменению. Поэтому государство применяет в одной и той же отрасли права разные методы правового регулирования, которые по мере выполнения своих функций перестают быть средством определения положения субъектов в правоотношении.

Причем вообще не обязательно, чтобы методы регулирования одних общественных отношений отличались от метода регулирования других отношений. В этом не трудно убедиться, сравнивая методы правового регулирования лесного права с методами водного и земельного права, методы хозяйственного права с методами административного и гражданского права и т. д., ибо нет отрасли права, которая охватывала бы абсолютно однородные по своему характеру общественные отношения. Каждая отрасль права в той или

---

[104] Там ж е, стр. 47.

[105] Как правильно отмечает В. З. Янчук, «при определении предмета правового регулирования мы узнаем, какие конкретные общественные отношения регулируются данными нормами права, а при определении метода–каким образом эти общественные отношения регулируются правом. (В. З. Я н ч у к. Проблемы теории колхозного права. М., 1969, стр. 90).

иной мере включает элементы разных отношений[106]. Поэтому, признавая метод правового регулирования хотя бы вкачестве «второочередного» критерия построения системы права, следовало бы: во-первых, разрывать тесно связанные между собой общественные отношения на отдельные части; во-вторых, несмотря на наличие достаточного объема правового материала и компактность предмета регулирования, значительно сузить количество известных нам отраслей права. Между тем и то и другое неверно.

Попытку доказать существование особых методов земельного, горного, лесного и водного права в последние годы в юридической литературе предпринял Б. В. Ерофеев[107]. Он пишет, что земельное право отличается от горного, лесного и водного права по методам правового регулирования. Земельному праву свойственны свои методы правового регулирования, адекватные природе этих общественных отношений. Сложность методов правового регулирования, присущих земельному праву, заключается в том, что они сочетают в себе элементы, свойственные административному и гражданскому праву. Но административные и гражданско-правовые методы регулирования сочетаются в земельном праве не механически. Они получают качественно новое содержание и представляют собой неразрывное целое, свойственное только земельному праву и отличают его от любой отрасли права.

Однако Б. В. Ерофеев, исследуя метод земельного права и отграничивая его от метода административного и гражданского права, не указывает, какие же методы правового регулирования присущи горному, лесному и водному праву. Между тем эта сторона проблемы более важна для доказательства того, что метод является критерием разграничения отраслей права. Что же касается утверждения Б.В.Ерофеева о том, что в правовых отношениях субъекты земельного права выступают самостоятельно и пользуются большей автономией, чем субъекты горного, лесного и водного права, тоже не соответствует действительности.

Субъекты горных отношений, подобно субъектам земельных, получая объекты природы в свое исключительное пользование в административноправовом порядке в дальнейшем выступают в правовых отношениях как самостоятельные организации, право которых охраняется не только от посягательства других предприятий и организаций, но и в законом

---

[106] Для подтверждения этой мысли можно привести примеры и из других отраслей права. Так, гражданское право в традиционном его понимании регулирует не только имущественные, но и некоторые неимущественные отношения. И возмещение материального ущерба и личные неимущественные нрава определяются гражданским правом, но складывающиеся в этих двух случаях отношения нельзя назвать однородными, ибо в одном из них речь идет об имущественных, а в другом – о неимущественных отношениях. Поэтому, как правильно пишет В. В. Лаптев, отрасли права не имеют и не могут иметь единого специфического метода правового регулирования, который мог бы быть признан предметным, «сущностным» признаком отрасли права. Метод регулирования остается именно методом, даже если он специфичен. Стремление некоторых ученых найти критерий разграничения отраслей права в методе регулирования является, по существу, отрицанием предмета регулирования как классификационного признака. (См.: В. В. Л а п т е в. Предмет и система хозяйственного права. М., 1969, стр. 67).

[107] Б. В. Е р о ф е е в. Соотношения земельного, горного, лесного и водного права. «Советское государство и право», 1971, №1.

установленных случаях от посягательства самих государственных органов. Органы управления недрами не в праве наделять горные предприятия месторождениями помимо их воли. Они не могут также изъять горные отводы, если разработка их производится с соблюдением горнотехнических правил.

Вместе с тем, как правильно отмечает Г. А. Аксененок, характер и объем правомочий, которыми наделяются отдельные участники правоотношений, определяются в зависимости от значения и особенностей объектов государственной собственности, являющихся основой тех или иных правоотношений, а также в зависимости от задач, стоящих перед участниками правоотношений[108]. Поэтому вполне возможно, что в отдельных случаях содержание правомочий участников земельных отношений может отличаться от содержания правомочий участников горных правоотношений. Так, в соответствии с действующим законодательством одним из оснований прекращения права землепользования является отказ землепользователей от использования земельных участков. Такими правами горные предприятия, исходя из особенностей недр как объекта пользования, не обладают. Однако из этого положения вовсе не следует делать вывод, что горные предприятия пользуются меньшей самостоятельностью, чем субъекты земельного права. Развитие рентных отношений и введение кадастра минерального сырья приведет к дальнейшему расширению прав горных предприятий.

7. Отвергая трактовку метода правового регулирования как предметного критерия, мы вместе с тем не считаем, что для построения системы права достаточен предмет регулирования. Предмет правового регулирования – самостоятельная группа общественных отношений, на которую право может оказывать воздействие, – важное, но не единственное основание для классификации отраслей права. Для построения системы права необходимы также другие критерии. Однако некоторые авторы, признавая это при решении конкретных проблем системы права, выдвигают такие критерии, которые, с нашей точки зрения, не могут быть приняты. «Поскольку система социалистического права – это система принципов социализма, заложенных в советском праве, – пишет Л. И. Дембо, – постольку каждая отрасль права конкретизирует отдельные общие принципы в соответствующей области правоотношений ... в каждой отрасли права один из принципов имеет ведущее значение для цементирования данного комплекса правоотношений»[109]. Но один и тот же принцип, как правило, входит в содержание нескольких отраслей права. Как справедливо отмечают М. Ф. Шаргородский и О. С. Иоффе, принцип демократического централизма, например, характерен и для административного, и для гражданского права и т. д. Причем принципы, как и положения, которые провозглашаются людьми, сами нуждаются в объяснении и обосновании при посредстве реальных общественных отношений,

[108] Г. А. А к с е н е н о к. Земельные правоотношения в СССР, стр. 215.
[109] Л. И. Д е м б о. О принципах построения. Система права, «Советское государство и право». 1956, № 8, стр. 95.

отражением которых они являются[110]. Поэтому предложенный Л. И. Дембо критерий построения системы права справедливо был отвергнут в литературе. Но в той же работе Л. И. Дембо высказывает интересную мысль. Он отмечает, что предпосылками отдельной отрасли права являются: а) наличие соответствующей области общественных отношений; б) наличие определенного единства в данном комплексе общественных отношений и в) наличие у господствующего класса объективно обусловленного интереса в самостоятельном регулировании данного комплекса отношений. В этих высказываниях Л. И. Дембо подчеркивает одно важное положение. Это – критерий субъективного характера.

Отсутствие четкости при ответе на вопрос, имеет ли значение субъективный, волевой момент для построения системы права, нам представляется главным источником разнобоя в решении проблемы системы права. С. С. Алексеев, например, отрицает выделение ряда отраслей, исходя лишь из того, что, по его мнению, система права не зависит от усмотрения законодателя и законодательных традиций, от характера научных воззрений и других аналогичных факторов[111]. Однако такое утверждение нельзя признать правильным. Оно исходит из неверных предпосылок, заключающихся в отнесении права к явлениям, однопорядковым с базисными отношениями.

Спора нет, что право обусловлено экономическим строем общества и, возникнув, оно отделяется от психики законодателя, включаясь тем самым в объективную цепь событий общественной жизни, В этом относительном смысле право (правовые нормы) представляет собой объективное явление. Но это вовсе не означает, что система права является объективно существующей дифференциацией правовых норм, а на долю законодателя и юридической науки остается лишь обнаружение и установление на этой основе классификации отраслей. Утверждать так – значит отрицать творческую роль государства воздействовать на общественные отношения в желательном для себя направлении.

С нашей точки зрения, С. С. Алексеев смешивает два взаимосвязанных, но в то же время отличающихся между собой понятия: объективное и объективно-реальное (материальное). Между тем классики марксизма-ленинизма вкладывают в них различный смысл. Не случайно, например, В. И. Ленин разделяет общественные отношения не на объективные и субъективные, а на материальные и идеологические.

Материальные – это складывающиеся помимо воли и сознания человека отношения. Идеологические – те, что прежде чем сложиться, проходят через сознание и волю индивидуума.

Однако идеи и взгляды, будучи продуктами волевой деятельности, могут приобрести и объективный характер. В. И. Ленин писал: «Сознание человека не

---

[110] М. Ф. Ш а р г о р о д с к и й, О. С. И о ф ф е. О системе советского права. «Советское государство и право», 1957, № 6, стр. 107.

[111] С. С. А л е к с е е в. О теоретических основах классификации отраслей советского права. «Советское государство и право», 1957, № 7, стр. 99.

только отражает объективный мир, но и творит его»[112]. Это относится к праву и его системе.

Таким образом, суть дела заключается в том, в какой плоскости рассматривать понятие объективное[113]. Мы считаем, что право носит объективный характер, поскольку оно выступает по отношению к его исполнителям как нечто внешнее. Но право – не объективно-реальное явление, так как оно порождено жизнью, воздействует на жизнь и может быть опровергнуто жизнью.

Мнение о необходимости учета субъективного фактора в формировании отрасли права в последние годы завоевывает все большее признание. Так, С. М. Корнеев подчеркивает, что неправильно изображать дело так, будто система права существует независимо от нашего сознания.

Система советского права, т. е. разделение его на отрасли, должна строиться прежде всего с учетом законодательной деятельности органов государства, нашего законодательства[114]. На это указывают И. В. Павлов, В. М. Чхиквадзе, Ц. А. Ямпольская, В. В. Лаптев и другие. Политика, политические соображения государства, по словам этих авторов, оказывают большое влияние на формирование и развитие права, его системы, институтов и понятий.

8. Таким образом, возвращаясь к ранее высказанному нами положению о том, что в настоящее время созрели условия для признания горного права в качестве самостоятельной отрасли права, необходимо подчеркнуть следующее. Выделение горного права из системы земельного права обусловлено прежде всего и главным образом наличием специфических горных общественных отношений. Кроме того, в признании горного права как самостоятельной отрасли заинтересовано само государство.

Заинтересованность государства в регулировании горных отношений находит свое отражение в проводимой в настоящее время кодификации горного законодательства.

Земельное законодательство в силу особого правового режима недр не может затрагивать деятельность социалистических предприятий и организаций по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых. Это составляет предмет специального законодательства. Поэтому мы не можем согласиться с утверждением Н. Д. Казанцева, будто «земельное законодательство является основным в регулировании использования природных ресурсов»[115].

Ст. 1 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик гласит: «Задачами советского земельного законодательства являются регулирование земельных отношений в целях обеспечения рационального использования земель, создание условий повышения их эффективности, охрана

---

[112] В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. 29, стр. 194.

[113] Об этом более подробно см.: Г. Н. П о л я н с к а я, Г. Д. С а п и р. Соотношение объективного и субъективного в праве. «Советское государство и право», 1969, № 6, стр. 20.

[114] С. М. К о р н е е в. Вопросы построения системы советского права. «Правоведение», 19G3, № 1, стр. 17.

[115] Н. Д. К а з а н ц е в. Из истории науки советского земельного и природоохранительного права. «Правоведение». 1968, № 1, стр. 81.

прав социалистических организаций и граждан, укрепление законности в области земельных отношений». Основы не регулируют горные отношения, относя их к предмету регламентации специальных нормативных актов.

Наличие особой отрасли – горного законодательства – важное свидетельство большой заинтересованности советского государства в самостоятельном регулировании горных общественных отношений.

Иногда в литературе можно встретить утверждение, что законодательная система связана с системой права не через отрасли права, а через правовые институты[116]. С подобным высказыванием, как нам кажется, согласиться нельзя. Если система права состоит из отраслей права, то последние состоят из правовых институтов. Поэтому нельзя противопоставлять отрасли права правовым институтам. Кроме того, отрасль законодательства – это не простая совокупность разрозненных нормативных актов, а нормы, связанные между собой определенным внутренним единством и направленные на регулирование одинаковых по своему характеру общественных отношений. Отсюда было бы неправильным отрицать взаимообусловленность и взаимообязанность отрасли права с отраслью законодательства, влияние последней на развитие и совершенствование системы права. При определенных объективных предпосылках развитие соответствующей отрасли законодательства содействует формированию новых отраслей права[117]. Земельное право, например, как самостоятельная отрасль права сформулировалось после того, как в земледелии утвердился социализм. Этому предшествовали декрет «О земле» и ряд других основополагающих нормативных актов, которые направляли земельные отношения по социалистическому пути. То же самое можно сказать о колхозном праве. Принятие Примерного устава сельскохозяйственной артели не только свидетельствовало о наличии специфических колхозных общественных отношений, но и положило начало появлению новой отрасли в системе советского социалистического права – колхозного права.

Вместе с тем изложенное не означает, что ставится знак равенства между отраслью права и отраслью законодательства. Как правильно отмечает С. Байсалов, они два самостоятельных и неравнозначных понятия. Однако С. Байсалов допускает ошибку, полагая, что отрасль права гораздо богаче, шире и охватывает больший круг вопросов, чем отрасль законодательства[118]. Нередко в том или ином законодательном акте, направленном на урегулирование какой-то отрасли народного хозяйства и нашей жизни, содержатся нормы не только одной какой-либо отрасли советского права, но и ряда отраслей права. Причем это отмечает и сам С. Байсалов[119].

Горное законодательство, например, представляет собой совокупность норм, регулирующих отношения, связанные с управлением, использованием и охраной месторождений полезных ископаемых для обеспечения

---

[116] «Советское государство и право», 1956, № 8, стр. 94.
[117] С. С. А л е к с е е в. Общие теоретические проблемы системы советского права, стр. 155.
[118] С. Б а й с а л о в. Водное право Казахской ССР. Алма-Ата, 1966, стр. 7.
[119] Там же, стр. 6.

социалистической промышленности минеральносырьевыми ресурсами. Оно включает общесоюзные и республиканские нормативные акты, регулирующие обширную область общественных отношений по поискам и разведке месторождений, учету и утверждению запасов полезных ископаемых, передаче разведанных месторождений в промышленную разработку, выдаче горных отводов на право добычи полезных ископаемых, охране прав государственной собственности на недра. Горное законодательство регулирует также геологическую службу, организацию научно-исследовательских работ в области поиска, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых, передачу строительства горнодобывающих предприятий, а иногда использование водных ресурсов (например, подземных вод), земель, отведенных для нужд горного дела и т. д.

Не все эти перечисленные общественные отношения составляют предмет горного права. Это и понятно, так как отрасль права определяется характером регулируемых общественных отношений, а отрасль законодательства – особенностью той или иной ветви народного хозяйства, того или иного звена в сфере государственного управления[120].

9. Обосновывая необходимость выделения горного права в самостоятельную отрасль, необходимо подчеркнуть, что дифференциация норм советского права, дифференцированное регулирование социалистических общественных отношений имеет свою закономерность. Подход к этой проблеме не должен быть односторонним, а тем более с позиции той или иной представляемой исследователем отрасли науки. С этой точки зрения упреки некоторых авторов против наметившейся в последние годы тенденции расширения круга отраслей права заслуживают внимания.

В литературе, например, выдвигается предложение об образовании самостоятельной отрасли природоохранительного права. По мнению автора этой идеи Н. Д. Казанцева, оно будет изучать организацию и осуществление функций по охране всех природных объектов, в том числе земли, вод, лесов и недр[121]. Однако согласиться с этим нельзя. Как ни важна функция по охране природы, выполняемая государственными и общественными организациями, тем не менее она не создает особых природоохранительных отношений, выходящих за рамки горного, водного и земельного права, и правоотношение по охране природных объектов существует не в абстрактной, а в реальной жизни. На практике мы имеем дело не с природоохранительными отношениями вообще, а с конкретными отношениями по охране земли, лесов, вод, недр и т. д. Кроме того, нельзя себе представить законодательство по использованию природных ресурсов без соответствующих норм, обеспечивающих их охрану. Охранять, если понимать диалектически, – значит рационально использовать. Поэтому попытка отрывать правоотношения по охране от правоотношения по

---

[120] «Вопросы кодификации». М., 1957, стр. 228.

[121] Н. Д. К а з а н ц е в. О научных основах дифференциации и интеграции законодательства, регулирующего использование и охрану природных ресурсов. «Вестник МГУ. Право», 1965, № 2; его же. Природноресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли права. «Вестник МГУ, Право». 1967, №6, стр. 4.

использованию природных объектов теоретически неверна и практически не нужна.

В настоящее время ведется большая работа по совершенствованию законодательства об охране природы. Действующие нормативные акты в этой области имеют ряд существенных недостатков и не обеспечивают наиболее рационального и комплексного использования природных богатств. В связи с этим все чаще высказывается мнение о том, что необходимо провести совершенствование законодательства об охране природы и отразить это в форме Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об охране природы и в форме кодексов об охране природы, принимаемых в каждой союзной республике, в соответствии с Основами. Есть и другие предложения. При решении проблемы кодификации жизнь сама покажет, какая форма закона лучше для совершенствования законодательства об охране природы. Во всяком случае ясно, что пока не будут приняты соответствующие основы законодательства по каждым природным объектам в отдельности и не будет обобщена практика их применения, рано ставить вопрос о разработке общесоюзного законодательства об охране природных богатств. Нами данная проблема более подробно будет освещена в другом разделе данной работы. Но здесь необходимо обратить внимание на одно важное обстоятельство, которое заключается в том, что принятие общесоюзного природоохранительного законодательства, вопреки утверждению некоторых авторов, не создает условий для постановки вопроса об образовании природоохранительного права в качестве самостоятельной отрасли. Отрасль законодательства, как уже указывалось выше, явится средством формирования новых отраслей права лишь при наличии объективных предпосылок, т. е. при наличии соответствующей области общественных отношений, обладающих определенным внутренним единством и специфическими особенностями по сравнению с другими отношениями. Этих предпосылок у природоохранительного права нет. Земля, вода, леса и недра, несмотря на их естественную физическую связь и ряд общих правовых основ (право исключительной государственной собственности одинаково распространяется на эти объекты), значительно отличаются друг от друга по своему правовому режиму. Поэтому и сами отношения, возникающие в процессе охраны этих объектов, не могут не отличаться между собой. Так, например, недра не могут быть предметом хищения, как лес. При этом недра, в отличие от земли и других природных объектов, как бы мы ни обращались с ними, не умножат своих богатств по сравнению с тем, что в них есть. Далее. В ряде случаев некоторые месторождения полезных ископаемых не разрабатываются лишь потому, что их разработка в современных условиях нецелесообразна. Отсюда применительно к недрам действующее законодательство различает: 1) охрану недр в их естественном, нетронутом виде от незаконной разработки; 2) охрану недр в процессе разработки. Тяжесть вины определяется в зависимости от того, какой вид нарушения права исключительной государственной собственности на недра имеет место. Следовательно, правоотношения по охране недр специфичны по сравнению с правоотношениями по охране других природных объектов.

Поэтому объединение их в одной отрасли права будет искусственным, а потому неверным.

Наряду с идеей природоохранительного права Н. Д. Казанцев в последние годы выступил также с предложением образовать природноресурсовое право как интегрированную отрасль права[122].

Природноресурсовое право, по определению Н. Д. Казанцева, есть интегрированная отрасль советского права, регулирующая на базе национализации природных ресурсов обширную область общественных отношений по распоряжению, пользованию и охране этих ресурсов в целях содействия созданию материально-технической базы коммунизма, удовлетворения нужд народного хозяйства, науки, культуры, здравоохранения и отдыха трудящихся.

Следовательно, природноресурсовое право мыслится как отрасль, объединяющая земельное, водное, лесное и горное право с сохранением за ними качества самостоятельных отраслей права.

Дифференциация и интеграция – два взаимосвязанных и взаимообусловленных явления. Процесс интеграции находит свое глубокое и объективно научное обоснование в дифференциации – в дальнейшем выделении и обособлении новых предметных областей научного познания. Поэтому постановка вопроса об интеграции общественных отношений по использованию и охране природных ресурсов, как отношений, имеющих общую правовую основу, в принципе правомерна. Но следует учесть, что в настоящее время не завершился процесс выделения водного, лесного и горного права в самостоятельную отрасль. Полностью не осуществлена также дифференциация регулируемых этими отраслями права общественных отношений. Поэтому на современном этапе развития указанных отраслей ставить проблему об их интеграции не представляется возможным.

Интеграция общественных отношений по использованию и охране природных ресурсов, как мы полагаем, дело не сегодняшнего дня. Для этого необходим достаточный правовой материал, который позволил бы точно определить соотношение земельного, горного, водного и лесного права и регулируемых ими отношений, а также выявить ряд общих проблем, выходящих за пределы этих отраслей.

---

[122] См.: «Вестник МГУ. Право», 1965, № 2, стр. 49, 1967, № 6, стр. 4.

Глава II

ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Понятие права пользования недрами

1. Из того, что недра земли являются исключительной государственной собственностью[123], вытекает, что внутри Союза ССР Советскому государству, как единому собственнику, не может противостоять ничье иное право собственности на недра. Все остальные субъекты права могут владеть недрами лишь на праве пользования. Вместе с тем, согласно горному законодательству, предприятия и организации как пользователи недрами вступают в правовые отношения с государством как самостоятельные лица. Они несут перед собственником ряд обязанностей, вытекающих из факта предоставления им горных отводов, и обладают соответствующими правами для выполнения этих обязанностей и ограждения сферы своей деятельности от неправомерных вмешательств третьих лиц. Правовые нормы, регулирующие отношения по пользованию недрами, в своей совокупности создают особый правовой институт – институт права пользования недрами в СССР.

Характеризуя соотношение права собственности государства на землю и права землепользования, Л. И. Дембо отмечал, что право землепользования в СССР является производным правомочием, обусловленным правом государственной собственности на землю и вместе с тем самостоятельным правовым институтом. Производность права землепользования заключается в том, что источником предоставления этого права является только государство, которое осуществляет отвод земель всем категориям землепользователей. Характер самостоятельного, т. е. отдельного правового, института право землепользования приобретает в том смысле, что землепользователь как субъект права землепользования является носителем определенных прав и обязанностей[124]. Это положение полностью относится и к характеристике соотношения права государственной собственности на недра и права пользования недрами.

Недра как объект горных правоотношений выступают в разных качествах. В одних случаях они являются объектом права государственной собственности, а в других – объектом права пользования. В соответствии с этим в процессе использования недр возникают две группы правовых отношений: во-первых, отношения собственности на недра, которые имеют своим объектом недра

---

[123] Горное Положение Союза ССР 1927 г. не устанавливает права исключительной государственной собственности на недра, что является его существенным недостатком. Поэтому для более квалифицированного правового регулирования отношений по пользованию недрами в Основы законодательства о недрах целесообразно ввести норму следующего содержания: «Все недра в пределах границ СССР являются всенародным достоянием и состоят в исключительной собственности государства».

[124] См.: Л. И. Д е м б о. Право землепользования в СССР и его виды. «Вестник ЛГУ», 1950, № 7, стр. 29.

земли, находящиеся в пределах территории СССР; во-вторых, отношения по пользованию недрами, которые имеют своим объектом те или иные конкретные месторождения полезных ископаемых. Каждая из указанных групп горных правоотношений образует самостоятельный горноправовой институт и отличается от другой как по основаниям возникновения, так и по содержанию и характеру правомочий. Этим и объясняется, что изменения правовых режимов пользования недрами, как правило, не затрагивают основ права государственной собственности на недра.

Как уже отмечалось, национализировав недра земли, Советское государство одновременно стало выступать и как собственник и как пользователь. Декрет «О недрах земли» от 30 апреля 1920 г., в котором впервые в нашей стране был определен порядок пользования и распоряжения недрами, отменив все акты и договоры о недрах земли, установил монопольное положение государства в отношении добычи полезных ископаемых в лице Горного Совета ВСНХ СССР. Лишь добыча песка, глины, строительного камня и прочих ископаемых, необходимых для нужд местного строительства и домашнехозяйственного обихода, была разрешена сельским коммунам, трудовым артелям, «а равным образом всем гражданам в пределах потребности их собственного хозяйства» (ст. 4 Декрета). Однако в дальнейшем правовой режим пользования недрами уточнялся и подвергался существенным изменениям, которые в основном обусловливались различием задач, стоявших перед советским государством на разных этапах социалистического строительства. В целях развития горной промышленности, например, Положение о недрах земли и их разработке, принятое в 1923 г. установило принцип горной свободы. Право производства горно-промысловых работ было предоставлено всем юридическим лицам и гражданам, в том числе с разрешения СНК РСФСР и иностранным организациям, предприятиям. Так возникли право пользования недрами государственных предприятий, организаций, право пользования недрами кооперативных и других общественных организаций, право пользования недрами граждан, право пользования недрами иностранных предприятий и организаций, существовавших в стране вплоть до 30-х годов. Правовой режим пользования недрами подвергался изменениям и в последующие годы. В настоящее время, например, промышленной разработкой недр не могут заниматься ни кооперативные и общественные организации, ни граждане. Режим пользования недрами установлен исходя из той роли, которую играют полезные ископаемые в развитии советского общества. В соответствии с этим горное законодательство различает право пользования не общераспространенными полезными ископаемыми и право пользования общераспространенными полезными ископаемыми. При этом не исключается возможность того, что с развитием науки и техники могут появиться новые виды права пользования недрами.

Однако все эти случаи изменения правового режима пользования недрами не влекли за собой изменений в содержании права исключительной государственной собственности на недра. Государство как единый и

единственный собственник недр владело, пользовалось, распоряжалось и осуществляло управление недрами. Нельзя, например, говорить об изменениях в содержании права государственной собственности на недра в связи с передачей недр в 20-е годы в пользование иностранных юридических лиц. Права государства в отношении недр оставались в таком же объеме, в каком они были до допущения иностранных организаций к пользованию недрами. Изменился лишь характер пользования недрами как самостоятельного правового института.

Вместе с тем было бы, конечно, неправильным полагать, что институт права государственной собственности на недра не развивается. О значительных изменениях в этой области можно судить по Постановлению ЦИК и СНК СССР от 25 июня 1926 г.[125], которое впервые разграничило права ВСНХ СССР и союзных республик в части распоряжения недрами. Компетенция общесоюзных государственных органов по управлению недрами изменялась также в связи с делением Горным положением СССР 1927 г. месторождений полезных ископаемых на три категории (местное, республиканское, общесоюзное). Все это характеризует то новое, что появилось в праве государственной собственности на недра. Но следует отметить, что, во-первых, институт права государственной собственности на недра менее подвижен, чем институт права пользования недрами; во-вторых, совершенствование содержания права государственной собственности осуществляется независимо от изменений в порядке пользования недрами.

2. Проводя различия между правом государственной собственности на недра и правом пользования недрами, нельзя вместе с тем забывать об их взаимообусловленности и тесной связи друг с другом. Институт права государственной собственности на недра является основой всех горных правоотношений, в том числе и правоотношений по пользованию недрами. Это выражается, в частности, в том, что никто не может получить недра в пользование иначе как от государства или от его органов, которым государство дало право предоставлять недра в пользование тех или иных предприятий и организаций. Государство-собственник издает нормы, определяющие порядок пользования недрами, создает правовой режим пользования недрами и т. д.

Зависимый характер права пользования недрами от права государственной собственности на недра проявляется и в том, что государство как собственник определяет объем этого права, его рамки, т. е. устанавливает, в какой мере предприятия могут пользоваться недрами. Горные предприятия могут реализовать свои правомочия на недра лишь в порядке и в пределах, установленных государством.

Для права пользования недрами характерно также и то, что оно тесным образом связано с обязанностями горных предприятий. Государство создает горные предприятия для обеспечения народного хозяйства страны минеральносырьевыми ресурсами и именно с этой целью наделяет их месторождениями полезных ископаемых. Согласно действующему

[125] СЗ СССР, 1926, № 45, ст. 325.

законодательству, владеть недрами и не пользоваться ими нельзя. При этом, наделяя предприятия недрами, государство одновременно обязывает их строго соблюдать правила эксплуатации месторождений, вести разработку недр таким образом, чтобы ископаемые извлекались полностью. Рациональное и комплексное использование недр является важнейшей обязанностью горных предприятий.

Право пользования недрами по объему неодинаково для разных социалистических предприятий и организаций. Действующим горным законодательством государственные предприятия и организации наделены более широкими правомочиями, чем колхозно-кооперативные. Неодинаковы по объему правомочия на недра самих государственных предприятий. Однако права по использованию недр, которыми наделяются предприятия и организации, как бы они ни были велики по своему объему и содержанию, не препятствуют государству как собственнику недр получать определенные доходы от разработки недр в виде горной ренты. Советское государство может извлекать доходы независимо от того, в чьем пользовании находятся недра. При этом оно может устанавливать любые экономически оправданные способы извлечения горной ренты. Это обстоятельство следует особо подчеркнуть, так как отношения, возникающие между государством и предприятиями и организациями по присвоению доходов от разработки месторождений охватываются понятием горных правоотношений и являются одной из форм осуществления государством как собственником своего правомочия пользования недрами.

В литературе иногда встречается утверждение, что, передавая землю, недра и другие объекты природы социалистическим предприятиям и организациям, государство передает им и свое правомочие пользования этими объектами. Так, В. К. Григорьев пишет, что «право пользования как часть содержания права собственности может быть отделено и приобрести самостоятельное, обособленное значение». По его мнению, государство может вернуть свое правомочие пользования, «если ему самому необходимо использовать вещь, если вещь используется не по назначению или в случае нарушения условий, на которых передается вещь в пользование, или нарушения пользователем законодательства[126]. Такой подход к характеристике права пользования землей и ее природными богатствами противоречит исключительному характеру права государственной собственности на эти объекты и в конечном счете ведет к значительному расширению правомочий предприятий и организаций за счет сужения прав государства как собственника природных богатств.

Как уже отмечалось, в нашей стране недра и другие объекты природы изъяты из гражданского оборота и не могут рассматриваться как имущество в гражданскоправовом смысле этого слова. Поэтому правомочия государства в отношении недр, так же как и в отношении земли, лесов и вод, нельзя приравнивать к обычным гражданским правомочиям, которые могут быть

[126] В. К. Г р и г о р ь е в. Вопросы теории земельного права. М., 1962, стр. 14

отделены от государства при продаже имущества колхозно-кооперативным организациям или при передаче его на оперативное управление государственных предприятий.

Если согласиться с В.К. Григорьевым, то следует прийти к выводу, что передав объекты природы в пользование социалистических предприятий и организаций, государство не может извлекать какие-либо доходы и выгоды от эксплуатации этих объектов, поскольку оно уже не обладает правомочием пользования. Но такой вывод не соответствовал бы действительному характеру отношений, которые складываются между государством и предприятиями и организациями по поводу использования природных богатств. За разработку месторождений, начиная с 1967 г., в нашей стране введены рентные платежи, которые отчисляются горными предприятиями в бюджет за каждую добытую тонну полезных ископаемых. Аналогичное положение наблюдается и в земледелии. В связи с этим, исследуя содержание права государственной собственности на землю, Ю. Г. Жариков правильно пишет, что право государства стало бы номинальным, превратилось бы в фикцию, если бы колхозы получили и использовали земли, не неся перед государством никаких обязательств материального порядка. Следовательно, невозможно, признавая право государственной собственности на землю, одновременно отрицать получение собственником земельной ренты[127].

Ошибочность позиции В. К. Григорьева заключается также и в том, что он не учитывает того, что право пользования недрами и другими природными объектами как самостоятельный правовой институт не совпадает с правомочием пользования, выступающим как элемент права государственной собственности на природные богатства. Право пользования включает в себя и правомочия пользования, и правомочия владения, и правомочия по внутрихозяйственному управлению природными объектами.

В соответствии с действующим горным законодательством пользователи недр осуществляют все правомочия, которые необходимы им для обеспечения рациональной и комплексной разработки месторождений полезных ископаемых. В правомочия горных предприятий не входит лишь распоряжение недрами. Последнее принадлежит государству как исключительному собственнику недр. С этой точки зрения право пользования недрами является совокупностью норм, определяющих содержание субъективных прав и обязанностей пользователей недр. В дальнейшем нами подробно будет охарактеризовано каждое из названных правомочий в отдельности. Здесь важно подчеркнуть, что при определении понятия «право пользования недрами» недостаточно сказать, что права социалистических предприятий и организаций на закрепленные за ними месторождения – это права на хозяйственную

---

[127] Ю. Г. Ж а р и к о в. Право сельскохозяйственного землепользования. М., 1969, стр. 127.
По тем или иным соображениям иногда государство может полностью или частично оставлять ренту в распоряжении горных предприятий. Но из этого не следует делать вывод, что в ряде случаев оно отказывается от своего права на недра, ибо по своей природе отказ от взимания рейты является одним из способов реализации собственником правомочия распоряжения принадлежащей ему рентой.

эксплуатацию недр. Данное положение говорит лишь о том, что предприятиям и организациям недра могут быть предоставлены только в пользование, а не в собственность, но оно не раскрывает содержания права пользования недрами как самостоятельного правового института.

3. При характеристике права пользования недрами и определении его понятия необходимо также иметь в виду, что основной задачей правового регулирования отношений по пользованию недрами является обеспечение рациональной и комплексной разработки месторождений полезных ископаемых. А эта задача решается не только путем определения субъективных прав и обязанностей горных предприятий. Применительно к недрам как своеобразному объекту права государственной собственности важное значение имеет четкое планирование очередности и интенсивности разработки недр, правильное определение порядка проведения геологоразведочных работ и строительства горных предприятий и т. д. В условиях сосредоточения права на разработку недр в руках специализированных социалистических предприятий и организаций это положение означает, что требование обеспечения эффективности разработки недр распространяется не только на сам процесс добычи ископаемых, но и на организацию этой добычи. Игнорирование этого обстоятельства и переложение обеспечения рационального и комплексного использования недр лишь на стадию разработки месторождений приводит, как правило, к нежелательным результатам. Так, в результате несогласованных действий разведочных и добывающих органов к моменту разработки месторождений нефти на полуострове Мангышлак, открытых в I960 г., не были решены вопросы, связанные со способом добычи, хранением, транспортировкой и переработкой нефти. Это явилось причиной оставления в земле балансовых запасов ископаемых и остановки в последующем нефтяных скважин на некоторое время.

Нередко при добыче одних видов полезных ископаемых выбрасываются в так называемые отвалы пустой породы другие полезные ископаемые. Одной из причин такого положения также являются недостатки в ведении поисковых и разведочных работ. Некоторые геологоразведочные организации при осуществлении разведки недр сосредоточивают свое внимание лишь на том минеральном сырье, которое имеет промышленное значение. Все остальные сопутствующие полезные ископаемые не принимаются в расчет. В результате строятся узкоспециализированные горнодобывающие предприятия.

В связи с этим имеются все основания считать, что право пользования недрами не ограничивается только нормами, устанавливающими субъективные права и обязанности горных предприятий, а представляет собой сложный правовой институт, охватывающий своим правовым регулированием и организацию рациональной разработки месторождений.

Вместе с тем, исследуя вопрос об отношениях по пользованию недрами и определяя круг норм, их регулирующих, нельзя смешивать понятия «использование» недр и «пользование» ими. Понятие «использование» гораздо шире, чем понятие «пользование», ибо, если пользование недрами, т. е. процесс приложения труда к недрам для добычи полезных ископаемых, начинается

только с момента выдачи горного отвода предприятиям и организациям, то фактическое использование недр как объекта права государственной собственности начинается со дня обнаружения новых месторождений полезных ископаемых.

Весь процесс использования недр в современный период, как нам думается, можно разделить на три этапа:

1) обнаружение месторождений, определение геологических условий залегания полезных ископаемых, выяснение возможности разработки недр на данном этапе развития науки и техники; утверждение подсчета запасов полезных ископаемых Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых;

2) передача разведанных месторождений министерствам, ведомствам добывающей промышленности или их управлениям; определение срока и цели разработки недр;

3) отвод недр для разработки; строительство горнодобывающих предприятий; добыча полезных ископаемых.

Каждый из названных этапов образует самостоятельную область горных общественных отношений и подвергается прямому юридическому регулированию. Поэтому включение в институт права пользования недрами всех правовых норм, которые более или менее связаны с организацией освоения месторождений полезных ископаемых, будет неправильным.

Анализ горного законодательства показывает, что из организационноправовых норм институт права пользования недрами охватывает, прежде всего, нормы, регулирующие порядок формирования субъективного права на недра. Эти нормы устанавливают систему юридических фактов, с наступлением которых горные предприятия могут приступить к разработке месторождений, определяют круг государственных органов, компетентных принимать решения о предоставлении недр, определяют порядок подачи заявок о горном отводе и гарантии реализации предприятиями и организациями своей горной правоспособности. Поскольку субъективные права на недра не являются неизменной категорией, в содержание права пользования недрами входят также и нормы, регулирующие порядок его изменения и прекращения.

С нашей точки зрения, в содержание института права пользования недрами не могут быть включены нормы, регулирующие отношения поиска и предварительной разведки месторождения и определяющие порядок утверждения запасов полезных ископаемых, так как результат этих работ с точки зрения возможности освоения недр может быть отрицательным. Но право пользования недрами может и должно охватить своими нормами отношения по детальной разработке недр, ибо на этой стадии определяется направление будущих горных работ, осуществляется строительство некоторых объектов, которые затем передаются горным предприятиям. Поэтому деятельность горнодобывающих предприятий, по существу, является продолжением работ по детальной разведке месторождений.

4. Переход на новый порядок планирования и экономического стимулирования в горной промышленности ставит ряд новых проблем перед правом пользования недрами. В правовом регулировании отношения по пользованию недрами должны найти отражение ответственность горных предприятий за нарушение права пользования недрами, обязанность органов управления недрами по учету качества недр при планировании очередности и интенсификации использования месторождений, гарантии прав социалистических предприятий и организаций как пользователей недрами и т. д. Дело в том, что хозяйственная реформа возлагает на горные предприятия новые обязанности и предоставляет им более широкие права по внутрихозяйственной организации разработки месторождений. Наряду с этим проявляются новые области отношений, которые раньше законодательством учитывались слабо или вовсе игнорировались. К их числу, например, могут быть отнесены отношения по экономической оценке месторождений и составлению кадастра минерального сырья, которые призваны служить дальнейшему улучшению управления всей отраслью горной промышленности.

Практике правового регулирования отношений по пользованию недрами были известны случаи, когда основной задачей горных предприятий считалось вовлечение открытых месторождений в эксплуатацию независимо от качества и горнотехнических условий залегания полезных ископаемых. Такие случаи оправдывались необходимостью быстрейшего развития и восстановления народного хозяйства при относительно малой геологической изученности недр, что характерно было для периодов гражданской и Отечественной войн. Изменение социально экономической обстановки и беспрерывное расширение потребностей в минеральных ресурсах сопровождается дальнейшим интенсивным использованием богатств недр. Развитие производительных сил и соответствующих им производственных отношений значительно увеличивает эффективность воздействия человека на природу, и законодательство не может безразлично относиться к тому, каковы состояние вовлекаемых в эксплуатацию недр и хозяйственные результаты этой эксплуатации. Поэтому с введением кадастра минерального сырья с его экономической оценкой месторождений возрастет значение института права пользования недрами и будут созданы предпосылки для его дальнейшего развития и совершенствования.

Основные принципы права пользования недрами

1. Право пользования недрами как институт является научной абстракцией. Ценность научной абстракции состоит в том, что она позволяет выявить общие принципы, которые присущи тому или иному явлению и определяют его специфику.

Однако в земельноправовой литературе вопрос о принципах правоотношений по пользованию недрами не ставился. Считалось, что принципы права землепользования распространяются и на отношения по пользованию недрами. В этом, правда, есть определенная доля истины. Природные богатства страны – недра, леса, воды и земля, являясь

исключительной собственностью государства, могут предоставляться только в пользование. При этом пользование природными богатствами связано друг с другом и в ряде случаев осуществляется совместно. Поэтому правоотношениям, связанным с использованием природных объектов, свойственен ряд единых принципов, которые показывают их качественное отличие от правоотношений по пользованию другими видами государственных имуществ. Однако принадлежность земли, недр, лесов и вод Советскому государству на праве исключительной собственности и предоставление их организациям и предприятиям только на началах пользования не исключает значительных различий между ними, определяемых их экономической природой. Особенности имеют место как в содержании правомочий субъекта права собственности на недра, земли, леса и воды, так и в содержании правомочий субъекта в отношений по пользованию этих объектов. Поэтому проведение различий между принципами права пользования недрами и правом землепользования теоретически оправдано и практически целесообразно.

Принцип – это то, на что опираются субъекты общественных отношений, что составляет основное начало в их деятельности[128]. С позиции рассматриваемой нами проблемы различаются принципы, характерные для горного права как отрасли права в целом и принципы, имеющие силу для одного или двух институтов горного права.

По своей роли они не равнозначны. Особую роль в развитии социалистических горных отношений играют наиболее Общие принципы, на основе которых осуществляется деятельность советского государства, его органов и предприятий, организаций по поискам, разведке и разработке месторождений полезных ископаемых. Так, принцип права исключительной государственной собственности на недра, который является принципом горного права как самостоятельной отрасли, обусловливает нетоварность недр и служит исходной базой для правового регулирования отношений, возникающих в связи с разработкой недр. Он определяет, по существу, всю специфику и особенности горных правоотношений, составляющих предмет советского горного законодательства. Принцип исключительности лежит в основе развития горной промышленности страны и является средством закрепления господствующего положения государства в экономике страны.

Принципы правоотношений по пользованию недрами определяются основными принципами горного права и в конечном счете представляют собой их специфическую конкретизацию. Это: 1) предоставление государством субъективного права на недра как единственное основание возникновения правоотношений по пользованию недрами, 2) предоставление недр без права передачи другим лицам, 3) предоставление права на разработку недр социалистическим государственным и кооперативным предприятиям и организациям, 4) рациональное и комплексное использование недр, 5) целевой

[128] В. М. Ч х и к в а д з е. Государство, демократия, законность. Ленинские идеи и современность. М., 1967, стр. 334–343; С. С. А л е к с е е в. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966, стр. 135–137.

и плановый характер пользования недрами, 6) безопасность ведения горных работ, 7) устойчивость права пользования недрами, 8) бесплатность пользования недрами[129].

2. При рассмотрении принципов правоотношений по пользованию недрами, так же как и принципов советского права в целом, необходимо иметь в виду, что перечень их не может быть постоянным, ибо они формируются людьми и являются формой отражения экономических законов. К. Маркс указывал: «Те же самые люди, которые устанавливают общественные отношения соответственно развитию их материального производства, создают также принципы, идеи и категории соответственно своим общественным отношениям»[130]. Поэтому с изменением социально-экономической обстановки, ростом производительных сил и соответствующих им производственных отношений изменяются характер и содержание принципов, на которые в процессе осуществления своей деятельности опираются субъекты права пользования недрами. При этом одни из них могут исчезать, а на их место появляться другие, более точно отражающие объективные законы развития социалистической экономики, принципы. Так, в двадцатые годы для правового регулирования режима недр не был характерен такой принцип, как предоставление права пользования недрами только социалистическим государственным и кооперативным предприятиям и организациям. Необходимость быстрейшего развития поиска новых и разработки уже открытых месторождений полезных ископаемых в то время требовала допущения в горное дело частнопредпринимательской деятельности. В соответствии с этим в Горном положении Союза ССР 1927 г. был закреплен принцип горной свободы.

Следует, однако, отметить, что поскольку в процессе образования принципов права пользования недрами в каждом из них получает отражение тот или иной экономической закон социализма, некоторые принципы деятельности горных предприятий и организаций хотя и будут наполняться новым содержанием в связи с совершенствованием производственных отношений, в своей основе останутся неизменными на всех этапах развития социалистического общества. Они будут существовать до тех пор, пока существует само право пользования недрами как особая юридическая категория. Такими принципами являются: плановость, рациональное и комплексное использование недр и т. д. Принцип плановости освоения

---

[129] Вопрос о принципах права пользования недрами исследовал В. Г. Плахута в работе. «Правовое обеспечение рационального использования недр земли в СССР (Свердловск, 1966). Однако в целом правильно определяя принципы права пользования недрами, он опустил некоторые моменты, наиболее точно отражающие характер и сущность этого института как самостоятельной правовой категории. Например, в его работе не нашли отражения такие принципы, как предоставление недр предприятиям и организациям без права передачи другим лицам, безопасность ведения горных работ и т. д. В то же время В. Г. Плахута привел ряд положений, которые не могут быть "признаны принципами права пользования недрами. В частности, нельзя считать принципом права пользования недрами его самостоятельность, так как самостоятельность характерна и для права землепользования, лесопользования, водопользования и т. д.

[130] К. М а р к с и Ф. Э н г е л ь с. Соч., т. 4, стр. 133.

месторождений обусловлен законом планомерного и пропорционального народного хозяйства при социализме. Что же касается принципа рационального и комплексного использования недр, то он вытекает из самой сущности социалистического строя, в котором богатства недр составляют достояние народа и используются в целях создания материально-технической базы коммунизма.

Исходя из этих методологических положений, рассмотрим содержание основных принципов права пользования недрами.

3. Субъективные права на недра могут возникнуть только после оформления горного отвода, выдаваемого управомоченным на то государственным органом, и получения горными предприятиями соответствующих участков земной поверхности. Других оснований возникновения правоотношений по пользованию недрами действующее горное законодательство не знает. Социалистические предприятия и организации, получившие горный отвод, не могут предоставлять это другим лицам ни полностью, ни частично, ни в постоянное, ни во временное пользование. В этом состоит одна из характерных особенностей права пользования недрами по сравнению с правом землепользования.

В литературе был высказан взгляд, что предоставление объекта природы без права передачи другим лицам является характерной чертой и права землепользования как самостоятельного института[131].

Однако такая точка зрения не согласуется с действующим законодательством. В соответствии с Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик колхозы, совхозы и другие предприятия, организации и учреждения в установленных законом случаях могут предоставлять из закрепленных за ними земель земельные участки во вторичное пользование.

Право вторичного землепользования возникает не на основании государственного акта пользования землей, а на основании актов землепользователей. Поэтому вряд ли будет правильным рассматривать характерной чертой права землепользования предоставление земли землепользователям без права передачи другим липам.

Следующим важнейшим принципом института права пользования недрами, раскрывающим его основные черты и специфику, является принцип обеспечения рациональной и комплексной разработки месторождений полезных ископаемых. «Принимая меры для ускорения научно-технического прогресса, – подчеркнул Л. И. Брежнев на XXIV съезде партии, – необходимо сделать все, чтобы он сочетался с хозяйским отношением к природным ресурсам, не служил источником опасного загрязнения воздуха и воды, истощения земли. Партия повышает требовательность к плановым, хозяйственным органам и проектным организациям, ко всем нашим кадрам за дело проектирования и строительства новых и улучшения работы действующих предприятий под углом зрения охраны природы. Не только мы, но и

[131] См. «Земельное право», М., 1958, стр. 65.

последующие поколения должны иметь возможность пользоваться всеми благами, которые дает прекрасная природа нашей Родины»[132].

Право пользования недрами именно тот институт, который призван довести до соответствующих государственных органов, предприятий и организаций требования, обеспечивающие хозяйское отношение к объектам природы. Предоставляя пользователям недр необходимое право, возлагая на них соответствующие обязанности, а также устанавливая определенный порядок возникновения изменения и прекращения субъективного права на недра, этот институт нацеливает органы управления недрами и горные предприятия и организации действовать таким образом, чтобы пользование богатствами недр велось в соответствии с интересами государства, не служило источником истощения земли.

Нами в дальнейшем будет подробно освещен вопрос о том, насколько институт права пользования недрами эффективно выполняет свою роль как средства обеспечения рациональной разработки месторождений. Здесь важно подчеркнуть, что проблема рационального и комплексного использования недр решается различными путями. По существу, вся отрасль горного законодательства, как уже отмечалось выше, направлена на решение этой задачи. Но как бы ни было велико значение остальных институтов горного права, они сами по себе, без института права пользования недрами не могут создать условий для реализации требований рационального использования недр, ибо основное для института права пользования недрами – это регулирование отношений по добыче ископаемых. А обеспечение эффективности добычи составляет ядро требований хозяйского отношения к недрам.

С принципом рационального и комплексного использования недр непосредственно связан принцип обеспечения безопасности ведения горных работ.

Обеспечить безопасность ведения горных работ – это значит эксплуатировать недра, не создавая угрозу для жизни трудящихся как в пределах, так и вблизи горного отвода.

Требование безопасного ведения горных работ получает полный простор для своего выражения в качестве юридического принципа в условиях национализации недр и установления на них исключительной собственности государства. Для государства, строящего коммунизм, главный объект охраны – это здоровье и жизнь человека. Именно поэтому в законодательных актах, изданных еще в первые годы советской власти, на органы управления недрами возлагалась обязанность, решая вопросы о предоставлении горных отводов, проверять обеспеченность требований безопасности при ведении горных и взрывных работ и отработке запасов полезных ископаемых. Эти требования затем получили свою дальнейшую конкретизацию в горном законодательстве. Органам Госгортехнадзора СССР в настоящее время предоставлено право приостанавливать работы на действующих и строящихся горных предприятиях,

[132] «Материалы XXIV съезда КПСС». М., 1971, стр. 57–58.

в случаях нарушений правил и инструкции по технике безопасности; давать министерствам, ведомствам указания об отстранении от занимаемых должностей лиц, систематически нарушающих правила и инструкции по безопасному ведению горных, взрывных и других работ, лиц, допускающих самовольный пуск в эксплуатацию оборудования и объектов, возобновление горных геологоразведочных и других работ, приостановленных органами Госгортехнадзора, и в необходимых случаях передавать в установленном порядке материалы в органы прокуратуры для привлечения к уголовной ответственности должностных лиц, предприятий и организаций. Однако вывод о наличии в деятельности пользователей недрами самостоятельного принципа – принципа безопасного ведения горных работ в юридической литературе еще не формулировался, хотя необходимость соблюдения правил техники безопасности считается одной из основных обязанностей горных предприятий и организаций. Между тем, как показывает практика, имеются определенные основания включить в Основы законодательства о недрах и ведении горного дела Союза ССР и союзных республик специальный раздел, где бы требования обеспечения безопасности ведения горных работ получили дальнейшее развитие.

С нашей точки зрения, институт права пользования недрами в своем дальнейшем развитии должен придавать силу закона отдельным наиболее важным техническим правилам и инструкциям по эксплуатации месторождений полезных ископаемых, устройству и эксплуатации горных предприятий, правилам и инструкциям по технике безопасности и т. д.

Для характеристики права пользования недрами важное значение имеет принцип целевого и планового использования недр. Строго целевое использование недр является основным условием и основной обязанностью пользователя недр, который не имеет права изменять целевое назначение предоставленного ему горного отвода. Это определяется плановым характером социалистической системы хозяйства и, тем самым, плановым характером использования недр. Причем некоторые ученые возводят это положение в абсолют. Так, В. С. Якушев считает, что целевое использование земли, ее недр и других объектов природы есть не что иное, как проявление принципа плановости в земельном праве[133]. Однако, по нашему мнению, было бы неправильным считать, что строгое целевое использование недр поглощается принципом плановости и поэтому не имеет самостоятельного значения.

Целевое использование объектов природы и плановое использование объектов природы – это два взаимосвязанных, но в то же время различающихся между собой явления. Поэтому их нельзя выделять в два независимых правовых принципа, но нельзя и отождествлять.

Различие и взаимосвязь целевого и планового использования объектов природы находит особенно яркое выражение в области горного права. Не все открытые месторождения полезных ископаемых, например, подлежат

[133] В. С. Я к у ш е в. Метод и принципы регулирования земельных отношений. «Правоведение», 1961, № 4, стр. 81.

промышленному освоению. Некоторые из них не осваиваются из-за неблагоприятных горнотехнических условий залегания полезных ископаемых, другие из-за малого процента содержания полезного компонента в руде и т. д. На XXIV съезде партии указывалось, что добыча минерального сырья должна возрастать, прежде всего, за счет разработки тех месторождений, эксплуатация которых экономически наиболее выгодна.

Нарушение очередности и интенсивности освоения месторождений полезных ископаемых является нарушением принципа плановости пользования недрами. При этом принцип целевого использования недр остается не нарушенным.

Целевое использование недр значительно отличается от принципа целевого использования земель. Земля как объект природы может быть использована для различных целей. В сельском хозяйстве она используется в качестве основного средства производства, а в промышленности и строительстве – в качестве операционного базиса и т. д. Поэтому всякое предоставление земли связано с установлением ее целевого назначения и отнесением конкретного земельного участка к соответствующей категории земель единого земельного фонда. Что же касается недр, то возможности их использования строго ограничены. Недра как объект природы используются лишь для извлечения полезных ископаемых. Этим, по существу, и определяется особенность целевого характера права пользования недрами.

Использовать недра в соответствии с их целевым назначением – это значит извлекать и эксплуатировать полезные ископаемые сообразно с их качествами. Так, по общему правилу месторождения огнеупорной глины, формовочного, битуминозного и стекольного песка, битуминозного и фаянсового песчаника не должны разрабатываться в качестве обычных строительных материалов. Они подлежат применению в огнеупорной, стекольной, металлургической промышленности. Поэтому если те или иные горнодобывающие предприятия допустят разработку этих месторождений как обычных строительных материалов, то это признается нарушением принципа целевого использования недр со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Одним из важнейших принципов, на котором построен институт права пользования недрами, является, далее, принцип устойчивости. Он означает, что никто из пользователей недр не может быть лишен права пользования иначе, как только на основаниях, указанных в законе.

Устойчивость права пользования – одно из необходимых условий для рациональной и комплексной разработки недр. Она дает возможность социалистическим предприятиям и организациям, получившим отвод, вести работу по извлечению полезных ископаемых на плановых началах с соблюдением всех требований, предусмотренных в горнотехнических правилах и инструкциях.

Принцип устойчивости права пользования недрами значительно отличается от принципа устойчивости права землепользования. Земля может быть предоставлена предприятиям и организациям не только в бессрочное, но и, когда это вызывается особой необходимостью, во временное пользование.

В несколько ином порядке предоставляются недра горнодобывающим предприятиям. Действующее горное законодательство знает только один вид горного отвода: это предоставление недр до полной выработки содержащихся в них полезных ископаемых. Согласно инструкции о порядке предоставления горных отводов под разработку месторождений ископаемых от 16 августа 1968 г., правоотношения по использованию недр могут быть прекращены лишь в случае ликвидации и консервации горного предприятия или полной выемки полезных ископаемых, а также в случае, если минует надобность в разработке месторождений. Поэтому предоставление недр на какой-либо срок является противозаконным, со всеми вытекающими отсюда последствиями. Далее, в отличие от земли недра (особенно когда речь идет о недрах, содержащих необщераспространенные полезные ископаемые), по существу, не подлежат изъятию у пользователей. В то время как в соответствии с Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик в случае особой необходимости допускается изъятие участков из земель, находящихся в пользовании колхозов, совхозов, других сельскохозяйственных предприятий, организаций и учреждений. Земли могут быть изъяты для ведения строительных работ и для других государственных и общественных нужд. При этом для осуществления геологосъемочных, поисковых, геодезических и изыскательских работ закон допускает возможность временного занятия тех или иных участков колхозных и совхозных земель.

Действующее горное законодательство допускает возможность изъятия недр, содержащих лишь общераспространенные полезные ископаемые. Но и в этих случаях прекращение горных правоотношений путем изъятия горного отвода применяется в виде наказания за грубое нарушение горными предприятиями правил безопасности при разработке месторождений и невыполнения ими принятых на себя обязательств. Так, в горноотводных актах, выдаваемых пользователям месторождений общераспространенных полезных ископаемых, содержатся такие требования:

вести горные работы в соответствии с проектом и с соблюдением правил и инструкций по безопасности ведения горных, взрывных и маркшейдерских работ;

поручать руководство разработками в пределах горного отвода лицу, имеющему право ответственного ведения горных работ;

охранять при разработке горного отвода от вредного влияния все предусмотренные проектом к сохранению ценные сооружения и природные объекты, обезопасить выработки, а также прилегающие к ним территории в случае ликвидации или консервации горного предприятия.

Невыполнение горнодобывающими предприятиями одного из этих требований дает право райисполкому (горисполкому) изъять горные отводы и передать их под разработку другим организациям.

Райисполком может изъять горные отводы, если организации, получившие их, не приступают к разработке полезных ископаемых в течение двух лет.

В СССР недра земли предоставляются всем пользователям бесплатно. Лишь в двадцатые годы, когда к пользованию недрами допускались частные

лица, а также иностранные предприятия и организации, было сделано некоторое исключение из принципа бесплатности. В соответствии с Положением о недрах земли и разработке их за пользование недрами независимо от промыслового и других налогов горнопромышленники уплачивали двоякого рода сборы: подесятинные и долевые отчисления с продукта добычи. Однако с победой социализма в области горной промышленности принцип бесплатности пользования месторождениями полезных ископаемых был полностью восстановлен.

В связи с обсуждением проекта Основ земельного законодательства и других законодательных актов, регулирующих порядок пользования природными ресурсами, некоторые авторы высказали мнение о необходимости введения платности пользования землей, водами, недрами и т. д.[134] Отмечалось, что платность пользования природными ресурсами есть форма концентрации средств для предстоящих расходов общества на поддержание динамического равновесия кругооборота веществ в природе. Введение платности пользования природными ресурсами, по мнению авторов указанного предложения, не только создает необходимые материальные гарантии воспроизводства нормальных природных предпосылок для экономичного производства, но и хорошо стимулирует бережливое отношение к использованию природных ресурсов. «Чтобы решить проблему рационального использования недр и материально заинтересовать горнорудные предприятия в снижении потерь и разубоживания руды,– пишет В. Ф. Тихонов,– необходимо произвести экономическую оценку недр и ввести плату за них»[135]. С его точки зрения, это необходимо также в интересах осуществления принципов полного хозрасчета в добывающей промышленности, которые требуют, чтобы результаты работы предприятий отражали только качество работы коллектива предприятия и не зависели от объективных природно-географических факторов. Однако все эти доводы при всей их важности не могут иметь решающего значения при решении вопроса, устанавливать ли плату за пользование природными ресурсами или нет. Не случайно Основы земельного законодательства с ними не согласились и вновь подтвердили принцип бесплатности землепользования в СССР.

Принцип бесплатности землепользования выделяет правоотношения, связанные с использованием земли, не только из всех одноименных правоотношений в современном капиталистическом обществе, но и от других социалистических правоотношений в СССР. Наличие этого принципа в советском земельном праве имеет огромное международное значение. Он показывает трудящимся всего мира, какие земельные отношения можно

---

[134] В. П. Ш к р е д о в. Социалистическая земельная собственность. М., 1967, стр. 143-145;
Т. К и с е л е в а. О плате за природные ресурсы. В кн.: «Научные доклады высшей школы. Экономические науки», 1966, М., стр. 54; С. Г. С т р у м и л и н. О цене «даровых благ» природы. «Вопросы экономики», 1967, №8, стр. 60-78; Т. С. Х а ч а т у р о в. Об экономической оценке природных ресурсов. «Вопросы экономики», 1969, № 1, стр. 66-74.

[135] В. Ф. Т и х о н о в. Плата за железную руду в недрах. В кн.: «Проблемы рационального использования недр». Л., 1971, стр. 156-157.

установить в своих странах в случае победы пролетарской революции и осуществления национализации земли[136]. Это касается и отношений по использованию недр и других природных ресурсов, не являющихся товаром.

Далее. Неправильно считать, что установление платы за пользование природными ресурсами (землей, недрами и т. д.) обеспечит бережное отношение социалистических предприятий и организаций к природным ресурсам. Такой результат может быть достигнут и другими мерами, более правильно отражающими характер и свойства социалистических производственных отношений. В частности, можно установить меры поощрения за рациональное использование природных ресурсов, повысить требования, предъявляемые к пользователям природных объектов, и обеспечить строгий контроль за правильностью освоения земли, недр, вод, лесов и т. д. В настоящее время, например, горнодобывающие предприятия практически не несут никакой ответственности за отступление от проектов разработки месторождений полезных ископаемых, за оставление в земле балансовых запасов минерального сырья и т. д. У самих же горнорудных предприятий, по существу, нет ни моральных, ни материальных стимулов заботиться о рациональном использовании недр. Между тем положительное решение всех этих вопросов могло бы значительно улучшить отношение горнодобывающих предприятий и организаций к природным ресурсам. Поэтому, как мы полагаем, принцип бесплатности пользования недрами должен быть сохранен в Основах законодательства о недрах и ведении горного дела Союза ССР и союзных республик[137].

Отрицание возможности платы за пользование недрами и другими природными ресурсами не влечет за собой отрицания возможности постановки вопроса о возмещении затрат на геологоразведочные работы и развития на этой основе рентных отношений между государством и горнодобывающими предприятиями и организациями. Данный вопрос нельзя смешивать с платностью пользования недрами. Плата за предоставленные недра означала бы покупку и продажу недр. Что же касается рентных платежей, то они имеют своей основной целью выравнивание экономических условий производства в разных предприятиях путем изъятия части избыточного дохода производства пользователей недр.

Горная рента подчиняется тем же законам, что и дифференциальная рента в сельском хозяйстве. В обоих случаях естественным базисом ренты является различие природных условий. Как подчеркнул К. Маркс, «сила природы – не источник добавочной прибыли, а лишь ее естественный базис, которым она служит будучи естественным базисом исключительно высокой производительной силы труда»[138]. Вместе с тем реализация ренты в

---

[136] См.: «Право землепользования в СССР и его виды. М., 1964, стр. 27.

[137] См. дискуссию по вопросу платности пользования объектами природы. О. С. К о л б а с о в. Исключительная собственность государства на объекты природы. В кн.: «Государство, право, зкономика», М., 1970, стр. 235-237.

[138] К. М а р к с и Ф. Э н г е л ь с. Соч., т. 25, ч. II, стр. 197.

добывающей промышленности имеет существенные особенности по сравнению с реализацией дифференциальной ренты в сельском хозяйстве.

Месторождения полезных ископаемых ограничены определенными запасами и с полной отработкой этих запасов прекращается существование материальной и естественной основы получения ренты. Иначе обстоит дело в земледелии. По условиям эксплуатации земельные участки могут постоянно приносить доходы в производстве и соответственно приносить земельную ренту.

Особенностью горной ренты является также и то, что в зависимости от интенсификации разработки месторождений она может быть получена в течение короткого или длительного времени. Как правильно отмечает Н. Г. Фейтельман, «реализацией горной ренты во времени управляет не природа, а человек»[139].

Теория образования горной ренты, к сожалению, мало изучена в литературе. Не выяснена также правовая сущность рентных отношений. Между тем знание законов образования горной ренты и методики ее исчисления позволило бы более правильно подойти к разведке и освоению новых месторождений полезных ископаемых. Иногда при обосновании необходимости дальнейшего совершенствования экономических форм воздействия на пользователей недрами допускаются нежелательные крайности. Так, некоторые экономисты предлагают установить такой порядок, при котором обеспечивалось бы полное возмещение затрат на геологоразведочные работы, включая и общие затраты геологоразведочной отрасли, не распределяемые по видам полезных ископаемых (на геологическую съемку, гидрогеологию, инженерную геологию и прикладные научно-исследовательские работы), и ставки возмещения относились бы не на тонну добычи, а тонну погашенных в недрах запасов. Это предложение, выдвинутое на научной конференции в Ленинграде, в настоящее время с теми или иными оговорками поддерживается многими учеными[140]. Другие авторы предлагают совсем отказаться от изъятия ренты, считая, что централизованное плановое регулирование цен упразднило дифференциальную ренту, лишив ее социальной основы[141].

Вопрос о путях развития рентных отношений выходит за рамки правовой науки и должен разрабатываться совместными усилиями экономистов, геологов, горняков и других специалистов. Однако его практическое решение требует внесения изменений в действующие нормативные акты, а также принятия ряда новых законов. Поэтому юристам нельзя пройти мимо этой проблемы, не выразив к ней хотя бы своего отношения.

---

[139] И. Г. Ф е й т е л ь м а н. Экономическая эффективность затрат на подготовку минерально-сырьевой базы СССР, М., 1969, стр. 177.

[140] См.: «Реформа, цена, хозрасчет в горной промышленности». Л., 1968, стр. 123-132.

[141] П. П о т е м к и н. Дифференциальный доход в горной промышленности при социализме. В кн.: «Вопросы экономики», 1960, № 9; Ю. В. Я к о в е ц. Методология ценообразования в горнодобывающей промышленности. М., 1964.

Прежде всего, нельзя согласиться с тем, что якобы социальные основы дифференциальной ренты в нашей стране исчезли. Ликвидация частной собственности на природные ресурсы и установление на них права государственной собственности не освобождают социалистические предприятия и организации от экономической ответственности за использование объектов природы. Национализация природных ресурсов уничтожает абсолютную ренту, которая является атрибутом капиталистической системы хозяйства. Что же касается дифференциальной ренты, то она хотя и особого рода, сохраняется и при социалистической системе хозяйства в связи с существованием товарно-денежных отношений.

В условиях национализации недр развитие рентных отношений является важной предпосылкой создания равных экономических условий хозяйствования для предприятий, разрабатывающих месторождения разного качества. Оно необходимо для последовательного осуществления принципов распределения по труду и материального стимулирования горнорудных предприятий на поиски лучших способов разработки недр. Без применения определенного механизма распределения доходов, получаемых в результате освоения месторождений, невозможно перевести на хозрасчет деятельность геологоразведочных организаций[142].

В нашей стране принцип перераспределения горной дифференциальной ренты применяется с 1967 г. Согласно реформе цен, в стоимость сырья включаются затраты на геологоразведочные работы. Но этот принцип во многом не совершенен и не заинтересовывает предприятия в уменьшении потерь минерального сырья при его добыче и переработке. Так, в соответствии с реформой по отдельным видам полезных ископаемых установлены единые по всей стране нормы отчисления. Это ставит предприятия, разрабатывающие недра различного качества, в неравные условия, так как затраты на разведку и освоение месторождений в зависимости от горно-геологических условий залегания полезных ископаемых и других природных факторов могут быть различными.

Неудачной является и методика исчисления ренты: не учитывается экономическая ценность месторождений. В результате чем беднее руда, идущая на обогащение, тем больше отчислений производит предприятие в бюджет.

Эти и другие недостатки существующей системы взимания ренты не способствуют установлению экономически обоснованных отношений между государством и горнорудными предприятиями. На это справедливо указывалось в литературе[143]. Но в то же время вряд ли будет правильным признать действующий механизм распределения горной ренты совершенно непригодным для решения проблемы рационального и комплексного

---

[142] В связи с этим все чаще и чаще ученые, экономисты и геологи обращаются к данной проблеме, о чем свидетельствуют следующие работы: Ю. В. Я к о в е ц. Роль цен в экономическом стимулировании использования богатств недр. В кн.: «Проблемы рационального использования недр»; Н. Я. Л о б а н о в. Ценообразование при решении проблемы рационального использования недр (там же); М. И. Г л е й з е р. К вопросу об охране недр (там же).

[143] См.: «Проблемы рационального использования недр», стр. 163.

использования недр. Введение ставки отчисления не на тонну добычи, а на тонну погашенных в недрах запасов и включение в эти ставки всех затрат на геологоразведочные работы так, как это предлагают авторы названного выше предложения, приведет к изъятию не реально произведенной, а предполагаемой ренты. А это равносильно введению платности пользования недрами. Кроме того, принятие данного предложения значительно повысит ставки отчисления, соответственно и цены на продукцию горнорудных предприятий. Если учесть, что после реформы 1967 г. цены на многие полезные ископаемые в нашей стране уже превышают уровень мировых цен, то неприемлемость указанного предложения станет еще более очевидна[144].

Основное назначение ренты – это выравнивание условий хозяйствования на предприятиях, разрабатывающих недра различного качества. Как нам думается, из этого определяющего положения и следует исходить при решении вопроса о путях развития рентных отношений в горнодобывающей промышленности. Поэтому, полностью не отвергая существующую практику, необходимо продолжать совершенствовать систему фиксированных платежей путем дифференциации ставок отчислений на основе учета экономической ценности месторождений. При этом размер ренты должен уменьшаться до нуля, если предприятие разрабатывает месторождение с наихудшими условиями, и, наоборот, увеличиваться, если используются недра с лучшими природными условиями. Для установления экономически обоснованных отношений между государством и горнорудными предприятиями, использующими недра разного качества, более приемлем именно такой порядок, нежели введение платности пользования недрами.

---

[144] Идея полного возмещения затрат на геологоразведочные работы силами только горнорудных предприятий неосуществима и по другим причинам: во-первых, затраты на поисковые работы в связи с особенностями недр по своей природе аналогичны затратам на научно-исследовательские работы; во-вторых, с момента завершения геологоразведочных работ проходит, как правило, довольно длительный период времени. Поэтому получение геологами средств из бюджета является неизбежным.

Глава III

ОБЪЕКТЫ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Вопрос об объекте права является одной из сложных и спорных проблем в литературе. Одни авторы к объекту права относят вещи или предметы, по поводу которых возникают правоотношения[145], другие – действие людей, на которые воздействуют нормы права[146], третьи – цели, для достижения которых субъекты вступают в отношения между собой[147].

Иной точки зрения придерживается К. А. Шайбеков. Он считает, что как нет единых правоотношений, так и нет единых объектов. Каждое правоотношение имеет свой конкретный объект. Объектом земельных правоотношений является земля, объектом имущественных правоотношений – определенные имущественные блага: товар, деньги, здания, сооружения и т. д. К объекту обязательственных правоотношений К. А. Шайбеков относит действие, поведение людей[148].

Расходятся мнения ученых и в оценке значения объекта как элемента правоотношения.

Не ставя перед собой задачи дать решение этих спорных вопросов общей теории права, мы рассмотрим их применительно к объектам права пользования недрами.

В соответствии с философией диалектического материализма объект – это внешний, противостоящий субъекту материальный предмет, на который направляются познание и деятельность субъекта[149].

Поскольку юридическая наука при разработке конкретных правовых проблем исходит из существующих философских категорий, то, перенося указанное философское понятие объекта в учение о правоотношении, объект права можно определить как то, по поводу чего возникают общественные отношения, устанавливаются права и обязанности субъектов.

Таким объектом в рассматриваемой области являются недра, месторождения полезных ископаемых, по поводу которых возникают права и обязанности субъектов права пользования недрами. Признание действия или поведения людей объектом права (это предполагается, когда объектом считается то, на что направлены или на что воздействуют нормы права), дублируя содержание субъективного права, в то же время вызывает необходимость в дополнительном объекте, выступающем в качестве предмета материального мира или иного блага, с которым связано закрепляемое правом общественное отношение. Этим объясняется, например, образование некоторыми авторами трех видов объекта в одном и том же правоотношении: а)

---

[145] См.: С.Ф. К е ч е к ь я н. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958, стр. 138; Н.Г. Александров. Трудовое правоотношение. М., 1948, стр. 260.

[146] См.: О. С. И о ф ф е, М. Д. Ш а р г о р о д с к и й. Вопросы теории права. М., 1961, ст. 230-231.

[147] См.: В. И. К о р е ц к и й. Авторские правоотношения в СССР. Душанбе, 1959, стр. 177.

[148] К. А. Ш а й б е к о в. Теоретические проблемы правового регулирования оплаты труда в колхозах. Алма-Ата, 1968, стр. 284.

[149] Об этом более подробно см.: К. М а р к с и Ф. Э н г е л ь с. Соч., т. 23, стр. 44-93.

юридический объект – поведение обязанного лица, на которое вправе притязать управомоченный, б) волевой – воля участников правоотношения, которая при помощи предоставленных им прав и возложенных обязанностей ставится в подчинение воле государства, в) материальный – вещь или иное благо[150]. Между тем в таком делении нет никакой практической необходимости. Как справедливо отмечает Г. А. Аксененок, каждое общественное, в том числе и правовое, отношение между людьми возникает по поводу чего-то и имеет свой точно очерченный предмет, который и является объектом данного правоотношения. Действия ради действий, без указания той цели, во имя которой они возникли и санкционированы государством в нормах права, без указания на тот предмет, который определяет характер этих действий и лежит в основе их возникновения,– это такое решение вопроса, которое превращает человека из субъекта правоотношения в его объект[151].

Итак, что же следует понимать под недрами как объектом правоотношения?

При ответе на этот вопрос следует исходить из отмеченного выше положения о том, что недра земли, будучи продуктом самой природы, существующей помимо воли и сознания человека, без всякого содействия с его стороны, являются исключительной собственностью государства, т. е. всенародным достоянием. Это качество они не теряют и тогда, когда передаются в пользование социалистических предприятий и организаций. Поэтому правовой режим недр как объекта права пользования не может быть правильно понят без раскрытия понятия «недра» как объект права государственной собственности[152].

Недра как объект права

Горное положение Союза ССР 1927 г. не дает определения понятию «недра». Отсутствует оно и в ранее действовавших законодательных актах.

1. В теории горного права вопрос о понятии «недра» признается одним из главных, поэтому исследованием этой проблемы занимались многие авторы. Уже в первых трудах, посвященных советскому горному праву и горному законодательству, делались попытки определить понятие «недра» как объект права[153]. Ценные высказывания по этому вопросу содержатся в работах Г. А. Аксененка, Н. А. Сыродоева и других ученых[154].

---

[150] См. О. С. И о ф ф е. Советское гражданское право. М., 1967, стр. 221.

[151] Г. А. А к с е н е н о к. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958, стр. 136.

[152] Отношение субъектов к объекту всегда проявляется как об щественное отношение, которое складывается между льдьми по поводу того или иного блага. Поэтому признание недр объектом права не должно породить представления, что горные правоотношения являются отношениями между недрами и людьми. В советском праве правовой режим устанавливается не для вещей, а для связан ного с ними поведения людей.

[153] Ю р. Ч. Новый общесоюзный горный закон «Горное положение СССР». «Горный журнал», 1928, № 12.

[154] Г. А. А к с е н е н о к. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958; Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр. М., 1969; Б. А. Л и с к о в е ц. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР. М., 1960; В. Г. П л а х у т а. Правовое обеспечение

Такой интерес к определению понятия «недра» не случаен. От правильного решения этого вопроса зависит установление круга общественных отношений, регулируемых горным законодательством. Не имея четкого представления о понятии «недра», невозможно также раскрыть содержание права пользования недрами как самостоятельного правового института. На эту сторону проблемы исследователи правильно обращают внимание. Однако, к сожалению, до сих пор в литературе не дано удовлетворительного определения понятию «недра» как объект права исключительной государственной собственности. Некоторые авторы допускают неоправданное смешение правового понятия «недра» с житейским. В результате даже те общественные отношения, которые возникают в процессе рытья канав, прокладки подземных путей и т. д. рассматриваются чуть ли не горными правоотношениями. В частности, Н. А. Сыродоев, справедливо критикуя мнение ряда ученых о том, что объектом права государственной собственности на недра являются только полезные ископаемые, пришел к выводу, что проникновение в глубь земли для строительства и размещения тех или иных объектов следует считать как использование недр. При этом отдельными учеными предпринимаются попытки провести аналогию между землепользованием и пользованием недрами. Исходя из известного положения о том. что пользование землей состоит не только в ее обработке, но и в возведении на ней предприятий и построек и т. д., Л. А. Заславская отмечает, что это характерно и для пользования недрами. Недра, как и земля, выступают в двоякой роли: в качестве средства производства и пространственного операционного базиса[155]. Такой подход к раскрытию сущности понятия «недра» как объект права едва ли может быть признан правильным. Недра в своем естественном состоянии не являются производительной силой. Их хозяйственное использование в значительной мере отличается от использования земли. Кроме того, недра не могут выступать в качестве пространственного операционного базиса, поскольку в отличие от земли они сами по себе не обладают необходимой пространственной средой для размещения тех или иных сооружений. Последнее обстоятельство признается и самой Л. А. Заславской. Но тем не менее это не мешало ей рассматривать организации, имеющие в своем пользовании подземные объекты, в качестве пользователей недр. Здесь, по-видимому, сказалось отсутствие теоретической разработки, позволяющей более правильно отграничить недра земли от ее поверхности в качестве самостоятельного объекта права государственной собственности. Что же касается определения, данного Б. В. Ерофеевым понятию «недра», которое с теми или иными правовыми оттенками повторяется во многих работах, то оно, скорее всего, является физико-географическим, чем правовым. Так, по мнению Б. В. Ерофеева, под недрами земли следует понимать «геометрическое пространство» и все его содержимое, находящееся под земной

рационального и комплексного использования недр земли в СССР. Автореф. канд. дисс. Свердловск, 1966, стр. 3. См. также БСЭ, изд. 2-е, т. 29, стр. 261.

[155] Л. А. З а с л а в с к а я. О понятиях объекта права государственной собственности на недра земли и пользования ими «Ученые записки ВНИИСЗ», 1969, вып. 16, стр. 119.

поверхностью»[156]. Это определение понятия «недра» не может быть принято по следующим основаниям. Во-первых, под поверхностью земли наряду с минеральными веществами находятся и водные ресурсы. Последние в соответствии со ст. 4 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик являются составной частью единого государственного водного фонда страны. Во-вторых, важные составные части недр, какими являются полезные ископаемые, могут находиться не только в глубине, но и на поверхности земли. Ст. 2 Горного положения СССР 1927 г. указывает, что полезными ископаемыми считаются составные части недр – твердые, жидкие, газообразные, которые могут добываться с промышленной целью, путем извлечения или отделения их независимо от того, находятся ли они в глубине или выходят на поверхность.

Уместно подчеркнуть, что в нормативных актах, изданных в первые годы Советской власти для регулирования горных отношений, недра, по существу, рассматривались как то, что находится под поверхностью земли («Декрет о недрах», 1920 г., «Положение о недрах», 1923 г.). Это приводило к тому, что находящиеся на земной поверхности полезные ископаемые не считались составными частями недр. Сельскохозяйственные органы в ряде случаев отказывались признавать за органами управления недр право распоряжаться этими ископаемыми. Поэтому в настоящее время при наличии определения, данного полезным ископаемым Горным положением Союза ССР, было бы неправильным не включать в понятие «недра» и поверхностные отложения ископаемых как составных частей недр.

2. Далее. Признание недр «геометрическим пространством» (именно это натолкнуло многих авторов на мысль, что пользование подземными объектами, в частности трубопроводами, метро и т. д., является использованием недр как объекта права) вызывает необходимость определения границы недр, в соответствии с которой землепользователи и пользователи недр как субъекты правовых отношений могли бы установить тот материальный объект, на который распространяются их правомочия. А это сделать невозможно. Попытки отдельных ученых определить границу недр нельзя признать удачными. Так, Н. А. Сыродоев предлагает признать верхней границей недр земную поверхность[157]. Однако если считать верхней границей недр земную поверхность, то естественно возникает вопрос: что же тогда, следует понимать под самой поверхностью? Ответа на этот вопрос Н. А. Сыродоев не дает. Между тем эта сторона проблемы является не менее важной, чем определение понятия «недра».

Земля (поверхность) – это не то, что составляет только видимую часть земной коры. В определенных случаях в понятие «земля» включаются и такие слои земной толщи, которые проникают вглубь на десятки метров. Для постройки фундамента крупных сооружений, например, необходимо вырыть яму, котлован, глубиной до 30-40 м и т. д. Но из этого не следует, что

[156] Б. В. Е р о ф е е в. Советское земельное право. М., 1961, стр.321.
[157] Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр, стр. 18-19.

некоторые землепользователи одновременно являются пользователями недр. Кстати сказать, Б. В. Ерофеев (автор определения недр как «геометрического пространства»), исследуя объекты права землепользования, вынужден признать, что право на углубление под земную поверхность входит в правомочия землепользователей. «Землепользователь,– пишет он,– имеет право использовать предоставленный ему земельный участок любым незапрещенным способом. Поэтому неправильно ограничивать право землепользователя и считать, что он может пользоваться только поверхностью земельного участка. Как сельскохозяйственное, так и в особенности несельскохозяйственное использование земли всегда может быть связано с углублением под поверхность земельного участка»[158].

Поверхность может выступать в качестве верхней границы недр лишь тогда, когда расположенные в глубине земли полезные ископаемые имеют наземный выход. Но на этих частных случаях нельзя построить правовые категории и понятия.

В последние годы в юридической литературе выдвигаются предложения считать почвенный слой земной коры самостоятельным объектом права исключительной государственной собственности и закрепить это положение в законодательстве[159]. Почвенный слой как главный носитель плодородия является естественной средой обитания сухопутных растений. При современном уровне науки и техники можно вполне точно определить его верхнюю и нижнюю границы. Поэтому некоторые ученые предлагают рассматривать почву как верхнюю границу недр. Однако такую постановку вопроса нельзя признать правильной, ибо почвенный покров характерен не для всех земель. К тому же в тех случаях, когда земля (поверхность) выступает в качестве пространственного операционного базиса, удаляются даже имеющиеся почвы, как непригодные для постройки сооружений.

3. Иногда в качестве одного из оснований деления недр и поверхности в соответствии с местоположением отдельных элементов земной толщи по их отношению к земному центру (т. е. для определения недр как того, что находится под земной поверхностью, а поверхности как того, что составляет видимую часть земной коры) и для признания на этой основе обладателей подземных сооружений в качестве пользователей недр указывается и тот факт, что в ряде случаев, например при строительстве метро, туннелей, переходов и т. д., подземная среда используется автономно, независимо от поверхности земли[160]. Однако авторы этого предложения не учитывают, что земля является своеобразным объектом права государственной собственности и ее роль

---

[158] Б. В. Е р о ф е е в. Советское земельное право, стр. 122.
Полемизируя с Г. Н. Полянской и Л. А. Русколом, Н. А. Краснов правильно пишет, что в законодательстве нет запрещения землепользователям при необходимости использовать землю путем углубления под ее поверхность. Даже сельскохозяйственные землепользователи вправе использовать землю таким образом (см. «Право землепользования в СССР и его виды». М., 1964, стр. 151–152).

[159] Л. Б. Ш е й н и н. Почвы как особый объект права государственной собственности. «Правоведение», 1965, № 1, стр. 161.

[160] См.: Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр.

меняется в зависимости от того, в каких целях она используется. В земледелии земля действует в качестве «орудия производства», в других отраслях народного хозяйства она может быть для человека «первоначальным арсеналом его средств труда» или выступать как фундамент, как пространственный операционный базис, как пространство, которое необходимо как элемент всякого производства и всякой человеческой деятельности.

Возможности использования земли как всеобщего средства труда, по существу, безграничны. В последние годы, например, в крупных городах строятся канатные и другие дороги.

Однако отсюда не делается вывод, что объектом возникающих в этой области общественных отношений является воздушная среда. Поэтому использование земной толщи как места расположения подземных сооружений следует рассматривать как одну из сторон хозяйственного использования самой земли, а не недр. При строительстве подземных сооружений, так же как и при строительстве наземных, с нашей точки зрения, возникают две группы отношений. Это, во-первых, земельные правоотношения, во-вторых, гражданские правоотношения. Объектом первой группы отношений является земля, отведенная для нужд той или иной организации, для которой строится сооружение. Объектом же второй группы отношений являются сами эти сооружения, а не пространство недр. Вместе с тем правы Н. А. Сыродоев и другие ученые, подчеркивая связь строительства подземных сооружений с эксплуатацией недр. Дело в том, что для обеспечения рационального использования полезных ископаемых необходимо, чтобы размещение тех или иных сооружений под поверхностью земли подчинялось определенным горнотехническим правилам, ибо беспорядочное строительство подземных объектов может привести к порче ископаемых и, наоборот, беспорядочная выемка полезных ископаемых может привести к разрушению подземных, да и не только подземных, сооружений. Поэтому горное законодательство не может пройти мимо указанных выше вопросов (см. § 2, гл. 1). Но из этого вовсе не следует, что организация, для которой строится подземный объект, в частности управление метро, становится пользователем недр. По своей природе недра относятся к предметам материального мира. Ст. 21 Основ гражданского законодательства рассматривает их в качестве одного из видов государственного имущества. Между тем управление метро пользуется не этим имуществом, а самим сооружением. Было бы логичным, если бы Б. В. Ерофеев и Л. А. Заславская рассматривали объектом имущественных отношений, возникающих при строительстве метро, подземные вещества, которые извлекаются для размещения метро. Но такой вывод, конечно, не соответствовал бы действительному характеру этих отношений.

4. Все вышесказанное дает нам основание полагать, что деление земли и недр исходя из месторасположения отдельных элементов земной толщи, не охватывает действительного содержания «недр» и «земли» (поверхности) как двух самостоятельных объектов права. С точки зрения права отделение ископаемых даже с поверхности земли будет использованием недр, а не поверхности земли, в то время как проникновение в глубь земли для постройки

подземных хранилищ, размещения метро, трубопроводов и т. д. будет использованием земли. Для права принципиального значения не имеет вопрос, где кончается земля и начинаются недра. Ибо право призвано регулировать не соотношение недр и поверхности в их общежитейском понимании, а те различные формы общественных отношений, которые возникают в процессе использования земной толщи для удовлетворения хозяйственных нужд[161]. Поэтому для разграничения «недр» и «поверхности» как двух самостоятельных объектов права необходимо применять другие критерии. Такими критериями, по нашему мнению, могут быть форма и цель использования земной толщи.

Деление земли и недр в соответствии с формой и целью использования земной толщи в той или иной мере получило отражение и в действующем горном законодательстве. Горное положение СССР 1927 г., например, характеризуя полезные ископаемые, указывает, что они являются составными частями недр, которые могут добываться путем извлечения или отделения с промышленной целью, независимо от того, выходят ли они на поверхность или находятся в глубине. Горное положение не случайно применяет термины «отделение» и «извлечение» для определения понятия составных частей недр. С юридической точки зрения, как уже указывалось выше, углубление под поверхность земли свойственно и горнодобывающим предприятиям, и землепользователям. Что же касается извлечения или отделения как формы использования земной толщи, то они не характерны ни для одной категории права землепользования. Поэтому, акцентируя внимание на способе добычи полезных ископаемых, законодатель подчеркивает эту важную особенность недр (ибо полезные ископаемые – это часть недр) как объекта права по сравнению с поверхностью земли, для использования которой, как правило, не обязательно нарушение целости земной коры.

Какое значение имеет форма и цель использования земной толщи для разграничения понятий «недра» и «поверхность», можно видеть на следующем примере. Песок, галька, гравий, мел, глина, камень булыжный и т. д. в соответствии с действующим законодательством отнесены к числу общераспространенных полезных ископаемых. Однако известно, что в некоторых случаях в порядке, установленном Советом Министров СССР, на площадях залегания камней, песков и т. д., может производиться строительство промышленных предприятий, городов, поселков, водоемов и других объектов. Можно ли исходя из этого полагать, что в данном случае имеет место использование недр? Положительный ответ был бы неправильным, ибо здесь площадь залегания общераспространенных полезных ископаемых используется как фундамент, как место, как пространственный операционный базис, т. е. как земля в собственном смысле этого слова. С отводом площади залегания общераспространенных полезных ископаемых под строительство объектов, государство не признает за этими веществами качества ископаемого. В результате они переходят из качества недр в качества поверхности.

[161] См. об этом также: Ю р. Ч. Новый общесоюзный горный закон «Горное положение СССР», «Горный журнал», 1928, № 12.

Следовательно, для того, чтобы те или иные элементы земной толщи можно было отнести к недрам, необходимо, чтобы использование их производилось определенным способом (путем отделения или извлечения) и для определенных целей. Последнее обстоятельство следует подчеркнуть особо, так как одной формы использования недостаточно для выяснения вопроса о том, являются ли складывающиеся в процессе использования земной толщи отношения отношениями по использованию недр или нет. Составные части земной толщи могут быть перемещены с места на место (например, при строительстве метро из-под поверхности земли с большой глубины миллионами тонн извлекаются подземные вещества, которые затем выбрасываются как ненужные), но от этого отношения по перемещению этих веществ не могут быть признаны горными. Горными, т. е. отношениями по использованию недр, признаются лишь такие, которые имеют своей целью отделение (извлечение) составных частей земной толщи для их последующего употребления или присвоения.

5. Приведенные соображение относительно деления «недр» и «поверхности» как двух самостоятельных объектов права исходя из формы или цели использования земной толщи являются теоретической основой того, почему подземные водные ресурсы не являются недрами, а месторождения торфа и других минералов, находящиеся на поверхности земли, должны быть отнесены к недрам. Между тем на эту сторону проблемы в литературе не обращают внимания. В учебнике «Советское земельное право» Б. В. Ерофеев подземные бассейны и источники, например, рассматривает в качестве составных частей водного фонда страны. Выходящие на поверхность земли минералы он считает недрами. Но почему эти минералы относятся к недрам, а подземные воды – к водному фонду? Из определения понятия «недра», данного Б. В. Ерофеевым, ответа на этот вопрос мы не получаем.

Не совсем также удовлетворяет запросы практики и теории определение Н. А. Сыродоева: «Под недрами понимается часть природной среды, находящейся под земной поверхностью, а также минералы и горные породы, выходящие на поверхность земли».

Это определение страдает некоторой логической непоследовательностью. Во-первых, с точки зрения Н. А. Сыродоева, недра – это не полезное ископаемое и не вещество, а часть природной среды (об этом он более определенно пишет в той же работе), но в то же время во второй части своего определения он говорит о минералах и горных породах, являющихся по своей природе материальными предметами. Во-вторых, разделяя недра и поверхность как два самостоятельных объекта права исходя из месторасположения отдельных элементов земной толщи, Н. А. Сыродоев вдруг относит к недрам и полезные ископаемые, находящиеся на земной поверхности. Спрашивается, если недра – это то, что находится под землей, какое же отношение к ним имеют эти ископаемые?

Несомненной ошибкой Б. В. Ерофеева и Л. А. Заславской и других является отождествление понятия «недра» как объект права с понятием «недра», применяемым в повседневной жизни. Между тем они друг с другом не совпадают. Когда после свершения Великой Октябрьской социалистической

революции в нашей стране впервые в мире в законодательном порядке была объявлена раздельность права на недра земли и права на ее поверхность, то не имелось в виду разделение недр и поверхности в их целостном значении. Речь шла о другом, а именно о том, что теперь землепользователи на отведенных им земельных участках могли сеять, пахать, строить дома и, если они считали нужным,– проложить трубопроводы под землей, вырыть яму для хранения овощей, силосования сена и т. д., но они не имели права добывать обнаруженные на их участках золото, руду, уголь, нефть и т. д., даже если последние находились не в глубине, а на поверхности земли или, как иногда говорят, на видимой части земной коры. В связи с этим Юр. Ч. правильно отмечал, что использование естественных свойств земной коры без выемки или отделения ее составных частей преимущественно происходит в пределах поверхностных слоев, в то время как добыча полезных ископаемых – чаще всего из глубины. Это обстоятельство и дает основание с известным приближением говорить в первом случае о поверхностном использовании земной толщи, а во втором – об использовании недр.

6. Возникает вопрос: нельзя ли заменить термин «недра» другим юридическим понятием, более точно отражающим действительную сущность горных правоотношений? Такой вопрос впервые был поставлен еще в 20-е годы, когда принимался первый общесоюзный горный закон – Горное положение СССР. Отмечая, что оперирование в горном законе понятием «недра» можно объяснить только известной привычкой к отстоявшейся законодательной терминологии, Юр. Ч. еще в то время предлагал заменить термин «недра» термином «месторождение полезных ископаемых».

Указанный вопрос не потерял своей актуальности и в настоящее время[162]. В частности, Б. А. Лисковец и В.Г. Плахута в своих работах подчеркивают, что объектом права государственной собственности являются не подземные вещества вообще, а полезные ископаемые[163].

С сущностью высказываний этих исследователей следует согласиться. Действительно, говоря о недрах, действующее законодательство прежде всего имеет в виду полезные ископаемые, а в ряде случаев закон не проводит различия между понятиями «недра» и «полезное ископаемое»[164]. Тем не менее, с нашей точки зрения, заменять эти понятия друг другом нельзя. Дело в том, что понятие «полезное ископаемое» – это понятие историческое. То, что сегодня не считается полезным ископаемым, завтра может приобрести его качества. Совсем недавно, например, человечество не знало о многих полезных свойствах нефти. Она рассматривалась как ненужное вещество. Подобным образом обстоит дело в отношении ряда минералов в настоящее время. Однако с развитием науки и техники они могут найти применение. Поэтому

---

[162]«Горный журнал», 1928, № 12, стр. 900.

[163] Б. А. Л и с к о в е ц. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР. М., I960, стр. 10; В. Г. Плахута. Правовое обеспечение рационального и комплексного использования недр земли в СССР. Свердловск, 1966, стр. 3.

[164] В «Крестьянском наказе о земле», например, указывается, что во всенародное достояние обращаются все недра земли: руда, нефть, уголь, соль и т. д.».

рассматривать недра только как полезное ископаемое нельзя по соображениям охраны этих минералов. Итак, недра как объект права исключительной государственной собственности – это не то, что находится под поверхностью земли, а, те части земной толщи, которые могут отделяться или извлекаться для последующего употребления или присвоения. Их своеобразие обусловлено той специфической экономической ролью, которую они призваны играть в развитии народного хозяйства страны. В новом горном законодательстве это обстоятельство должно получить отражение.

7. Особенность недр как объекта права исключительной государственной собственности состоит в том, что этим понятием охватываются все недра земли в СССР. Как нет в нашей стране бесхозяйственной земли, так и нет бесхозяйственных недр. В силу этого при присоединении к СССР новых территорий их недра признаются государственной собственностью без издания соответствующего правового акта. Однако, признание единства объекта права государственной собственности на недра не препятствует разграничению богатств недр на различные категории. В правовых отношениях пользования недрами последние не сохраняют своего единства и делятся на ряд составных частей (например, месторождения общераспространенных и необщераспространенных полезных ископаемых и т. д.), которые в соответствии с их экономической значимостью имеют различные режимы пользования. Поэтому в отличие от объекта права государственной собственности объектами права пользования недрами являются не недра, как таковые, а конкретные, индивидуально определенные месторождения полезных ископаемых. Индивидуализирующими признаками являются вид, размер и местоположение, конфигурация месторождения и т. д.

Вместе с тем в соответствии с Инструкцией о порядке предоставления горных отводов под разработку месторождений полезных ископаемых, утвержденной 16 августа 1968 г. Госгортехнадзором СССР, возможна выдача горных отводов в пределах одного и того же месторождения нескольким организациям и предприятиям. В этих случаях индивидуализация объекта права пользования недрами производится путем установления границ между смежными горными отводами.

Размеры объектов права пользования недрами не подлежат нормированию в законодательном порядке. Размер предоставляемого горного отвода определяется соответствующими государственными органами каждый раз отдельно, применительно к конкретному случаю. При этом учитываются производственная мощность горнодобывающих предприятий, сроки их действия и т. д.

Деление недр на различные категории в соответствии с их экономической значимостью в той или иной мере оказывает влияние на способы индивидуализации месторождений и на порядок возникновения этих месторождений в качестве объекта права пользования. Горные отводы для разработки общераспространенных полезных ископаемых, предоставляются организациям и предприятиям исполкомами местных Советов депутатов трудящихся, а горные отводы для разработки необщераспространенных

полезных ископаемых – органами Госгортехнадзора СССР. Но Госгортехнадзор – это надведомственный орган, осуществляющий контроль за правильностью эксплуатации всех месторождений, независимо от их значимости и роли в развитии народного хозяйства. Поэтому разработка месторождений общераспространенных полезных ископаемых также не может вестись без его ведома. В соответствии с этим Инструкция о порядке предоставления горных отводов для разработки общераспространенных полезных ископаемых, утвержденная 31 марта 1960 г. Госгортехнадзором Казахской ССР, устанавливает, что до начала разработки месторождения горный отвод должен быть *в обязательном порядке* (курсив мой. – Н. М.) зарегистрирован в управлении округа Госгортехнадзора Казахской ССР. Только после регистрации горного отвода право на использование недр приобретает свое реальное воплощение. Без этой санкции пользователь недр, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, не вправе приступить к извлечению ископаемых.

Следовательно, для того чтобы месторождение общераспространенных полезных ископаемых приобрело качество объекта права пользования, необходимы не только горные и земельные отводы, но и другие условия, в частности, санкция органов Госгортехнадзора.

Далее. Выше мы уже говорили о том, что право на непромышленную разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых имеют все землепользователи, в том числе колхозно-кооперативные организации, а также и граждане. Это – одна из существенных особенностей объекта права пользования недрами, вытекающая из факта деления месторождений на различные категории в соответствии с их экономической значимостью и хозяйственным назначением.

Недра и единый государственный геологический фонд

1. При учете земельных, водных и лесных ресурсов советское законодательство пользуется таким понятием, как фонд. Ст. 4 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик указывает, что вся земля в СССР составляет единый государственный земельный фонд, который в соответствии с основным целевым назначением земли состоит из земель сельскохозяйственного назначения, промышленности, транспорта, государственного запаса и т. д.

Все воды (водные объекты) в СССР составляют единый государственный водный фонд, говорится в ст. 4 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик.

Наконец, понятие «фонд» применяется в лесном кодексе РСФСР 1923 г., которое затем было заимствовано лесным законодательством других союзных республик.

В отличие от названных нормативных актов горное законодательство не пользуется термином «фонд» для обозначения богатств недр. Декрет «О земле» 1917 г., который отделил права на недра земли от права на ее поверхность,

говорит о недрах лишь как об объекте национализации. Декрет «О недрах» 1920 г. и последующие законодательные акты, изданные для регулирования горных отношений, создавая такие понятия, как право государственной собственности на недра, полезные ископаемые, месторождения полезных ископаемых и т. д., также не употребляют указанного термина. В связи с этим в литературе возник вопрос: следует ли ввести в Основы горного законодательства, помимо понятия «недра» как объект права исключительной государственной собственности новое понятие – понятие «государственный геологический фонд»? Ряд ученых дают на этот вопрос положительный ответ. В частности, Н. Д. Казанцев отмечает, что все природные богатства в СССР составляют единый государственный фонд природных ресурсов, в состав которого наряду с земельным, лесным, водным входит и геологический фонд (фонд полезных ископаемых)[165].

Другие исследователи, напротив, считают, что введение термина «фонд» для обозначения богатств недр не соответствует характеру недр как своеобразного объекта права и ничего не дает как для регулирования горных отношений, так и для планирования народного хозяйства. Наиболее ярко эта позиция выражена в работах Н. А. Сыродоева[166]. В качестве аргумента автор приводит следующие положения:

а) недра как объект права представляют разноплановый экономический интерес. Они используются, с одной стороны, для извлечения полезных ископаемых, а с другой – для устройства подземных сооружений и для научных целей. Причем в одном случае используется вещество недр, а в другом пространство подземной среды. А пространственные пределы не могут характеризоваться понятием фонд;

б) эксплуатация недр неразрывно связана с проблемой комплексного использования других природных ресурсов;

в) применение понятия «фонд» ведет к искусственному объединению различных по своему характеру и экономической природе запасов полезных ископаемых.

С приведенным доводами Н. А. Сыродоева нельзя согласиться не только потому, что мы вкладываем в понятие «недра» другой смысл. Дело в том, что использование тех или иных объектов природы для различных целей само по себе не препятствует применению термина «фонд». Известно, что земля используется человечеством для различных целей, т. е. как объект права, по выражению Н. А. Сыродоева, она представляет разноплановый экономический интерес. В сельском хозяйстве земля используется в качестве основного средства производства, в строительстве и промышленности – как пространственный операционный базис и место расположения человеческой деятельности и т. д. Точно также разноплановый экономический интерес представляют леса и воды. Тем не менее земельное, лесное и водное

[165] Н. Д. К а з а н ц е в. О научных основах дифференциации и интеграции законодательства, регулирующего использование и охрану природных ресурсов. «Вестник МГУ, Право», 1965, № 2, стр. 5

[166] Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр, стр. 27.

законодательства для обозначения природных богатств пользуются понятием «фонд».

2. Что же следует понимать под термином «фонд»? Это денежные или материальные средства, предназначенные для какой-либо цели. Так, говоря о фонде приусадебных земель, мы имеем в виду земли, предназначенные для организации подсобного хозяйства колхозных дворов, рабочих служащих и т. д. Говоря же о фонде общественных земель колхозов и совхозов, мы имеем в виду земли, которые являются базой основного сельскохозяйственного производства.

Термин «фонд» имеет и другое значение. Согласно словарю русского языка, например, фонд может обозначать не только денежные или материальные средства, но и ресурсы, запасы чего-либо[167]. В этом смысле земельное законодательство применяет «фонд», когда речь идет о землях государственного запаса.

Образованием фондов земель главным образом преследуется цель – подчеркнуть хозяйственное назначение тех или иных земельных участков и таким путем обособить их от других категорий земель. Наряду с этим: некоторые земельные фонды образуются для учета и регистрации земель, имеющих определенное хозяйственное назначение. Эти фонды имеют свой правовой режим, который в значительной мере отличается от режима других земельных фондов[168].

Таким образом, фонд – это понятие, применяемое для обозначения отдельных частей денежных или материальных средств, обладающих по своей природе определенным внутренним единством. Поэтому введение этого термина в горное законодательство не влечет за собой каких-либо отрицательных последствий, поскольку составные части недр, какими являются полезные ископаемые, несмотря на различия и особенности между отдельными их видами, характеризуются общими признаками и имеют, в конечном счете, одну область применения. Речь, следовательно идет не о создании в горном законодательстве какого-то особого понятия, изменяющего режим недр, а о правильном названии того, что уже есть. При этом не имеет значения, что эксплуатация месторождения полезных ископаемых связана с эксплуатацией других природных ресурсов. Между тем, соглашаясь в этом вопросе с Н. А. Сыродоевым, следовало бы признать, что законодательство, регулирующее использование лесов, не может пользоваться понятием фонд, поскольку эксплуатация лесных ресурсов непосредственно связана с проблемой комплексного использования земель, вод и других природных объектов. Беспорядочная вырубка лесов, например, вызывает засухи, эрозию почвы, падение урожая сельскохозяйственного производства и т. д.

Все объекты, являющиеся по своей природе дарами природы, связаны между собой физически. Отсюда неправильное использование одного из них отрицательно влияет на использование другого. Поэтому принцип

---

[167] «Словарь русского языка». М., 1961, стр. 841.

[168] См. об этом: Г. А. А к с е н е н о к. Земельные правоотношения в СССР, стр. 159-165

рациональной и комплексной эксплуатации природных ресурсов распространяется на порядок пользования землями, недрами, лесами и водами в равной мере и не препятствует применению термина «фонд». Объясняется это тем, что «фонд» – это понятие юридическое, в то время как «земля», а также «недра», «леса» и «воды», взятые в их естественном виде, – это понятия физико-экономические. На основе выделения тех или иных объектов природы в самостоятельные фонды лежат правовые признаки. Так, для признания недр самостоятельным объектом права необходимо отграничить их от поверхности, т. е. земли, в собственном смысле этого слова. Такое отграничение производится путем определения правового режима недр. Например, все известные особенности недр по сравнению с другими природными ресурсами можно разделить на две группы: 1) особенности, данные недрам самой природой; 2) особенности, данные недрам как объекту правовых отношений.

К первой группе относятся: потребляемость полезных ископаемых, их количественная ограниченность, невозобновляемость и т. д. Эти особенности предопределяют необходимость выделения недр в качестве самостоятельного объекта права собственности, но сами по себе не могут превратить необходимость в действительность.

В царской России полезные ископаемые рассматривались в качестве принадлежности земли. В силу этого в то время в системе фонда природных богатств полезные ископаемые не фигурировали как самостоятельный объект права. Они подчинялись режиму земель, хотя названные свойства ископаемых были налицо.

Ко второй группе особенностей относятся особый порядок предоставления недр в пользование, специфическая форма управления недрами и т. д.

Например, органы управления земельными ресурсами, как правило, сами хозяйства на земле не ведут, а предоставляют ее в пользование социалистических предприятий, организаций и граждан. Их функция ограничивается в основном отводом и изъятием земельных участков, контролем над деятельностью землепользователей и т. д. Иначе обстоит дело с управлением недрами.

Управление недрами чаще всего связывается с управлением самой горной промышленностью. О состоянии управления недрами судят по степени разработанности месторождений полезных ископаемых, по тому, как используются недра, и т. д.

Для признания недр в качестве самостоятельного объекта собственности важное значение имеют прежде всего эти организационно-правовые признаки. Именно эти признаки и выделяют полезные ископаемые в самостоятельный фонд, именуемый геологическим фондом.

3. Что представляет собой государственный геологический фонд в плане правовом? Какова его внутренняя структура? Отвечая на эти вопросы, В. Г. Плахута определяет геологический фонд как совокупность всех открытых месторождений, запасы полезных ископаемых по которым утверждены в

установленном законом порядке[169]. Аналогичного мнения с теми или иными правовыми оттенками придерживается Б. В. Ерофеев[170].

По-другому формулирует понятие геологического фонда Н. Д. Казанцев. Он включает в геологический фонд всю совокупность полезных ископаемых в пределах границ СССР, не исключая и те, запасы по которым не утверждены. Составными частями геологического фонда, по мнению Н. Д. Казанцева, являются: 1) рудные ископаемые (железная руда, медный колчедан, серебро, свинцовые и другие руды), 2) горючие (уголь, нефть, газ и др.), 3) соль, 4) строительные материалы, 5) другие ископаемые[171].

В высказываниях Н. Д. Казанцева имеется ряд правильных мыслей. В частности, он прав в том, что для геологического фонда не имеет существенного значения, являются ли входящие в его состав полезные ископаемые жидкими, твердыми и газообразными, общераспространенными или необщераспространенными, ибо геологический фонд как объект права государственной собственности находится на едином правовом режиме. Но вряд ли можно согласиться с характеристикой геологического фонда как совокупности всех полезных ископаемых подобно характеристике единого государственного земельного фонда как совокупности всей земли в пределах советского государства. Высказывая такое мнение, Н. Д. Казанцев, очевидно, исходит из того, что недра, так же как и другие объекты природы, составляют исключительную грсударственную собственность и в их правовом режиме имеется ряд общих свойств. Однако наличие общих черт не исключает различия между недрами и земельными ресурсами. Поэтому подобрать ключ к раскрытию содержания геологического фонда через посредство земельного не всегда возможно. С нашей точки зрения, для обозначения богатства недр не случайно используется термин, «геологический фонд», а не недряный, по аналогии с земельным, водным и т. д. Мы видим в этом не чисто словесное различие, а определенные особенности, связанные со структурой геологического фонда.

К эксплуатации недр в отличие от земельных и других природных ресурсов невозможно приступить сразу. Подавляющее большинство месторождений полезных ископаемых скрыты под поверхностью земли, и прежде чем использовать – их необходимо открыть и разведать. Поэтому не все месторождения полезных ископаемых могут охватываться понятием «геологический фонд». Образованием геологического фонда преследуется цель не только подчеркнуть хозяйственное назначение полезных ископаемых и тем самым обособить их от других фондов природных богатств, но и главным образом определить возможности использования их в народном хозяйстве. Поэтому нельзя не согласиться с Б. В. Ерофеевым и В. Г. Плахутой, которые ограничивают состав геологического фонда лишь теми месторождениями, по

---

[169] В. Г. П л а х у т а. Правовое обеспечение рационального и комплексного использования недр земли в СССР, стр. 5.

[170] Б. В. Е р о ф е е в. Советское земельное право, стр. 326.

[171] Н. Д. К а з а н ц е в. О научных основах дифференциации и интеграции законодательства, регулирующего использование и охрану природных ресурсов, стр. 5.

которым точно установлено количество и качество содержащихся в них полезных ископаемых. Без этих данных разработка недр является невозможной.

Для включения тех или иных месторождений полезных ископаемых в состав геологического фонда не имеет значения вопрос о возможности их использования в настоящее время или в будущем. Важно, чтобы они были признаны как самостоятельные объекты промышленного освоения. С этой точки зрения необходимо различать понятия: балансовые и забалансовые запасы полезных ископаемых. Балансовыми считаются разведанные и изученные запасы полезных ископаемых, пригодные для использования в народном хозяйстве при существующем уровне техники и экономики и утвержденные ГКЗ или ТКЗ в установленном порядке.

К балансовым запасам полезных ископаемых относятся также запасы категории A_1, A_2, B, C_1, и C_2, не проходившие утверждения в ГКЗ или ТКЗ[172]: а) запасы эксплуатируемых месторождений, соответствующие действующим стандартам и кондициям; б) вновь разведанные запасы как эксплуатируемых, так и неэксплуатируемых месторождений, если эти запасы по горнотехническим условиям и по качественным показателям на основе данных лабораторных исследований и технологических испытаний аналогичны эксплуатируемым запасам либо запасам, ранее утвержденным ГКЗ или ТКЗ для этих месторождений.

Забалансовыми считаются такие запасы полезных ископаемых, которые из-за низкого содержания полезного компонента в минерале, малой мощности залежей или особой сложности условий эксплуатации, а также вследствие отсутствия промышленных методов переработки данного типа полезного ископаемого не могут быть использованы промышленностью в настоящее время, но могут рассматриваться как объект промышленного освоения в дальнейшем[173].

Деление запасов полезных ископаемых на две группы прежде всего имеет значение для планирования добычи минерального сырья и определения на этой основе путей развития горной промышленности в стране. Поэтому все вновь открытые месторождения полезных ископаемых после изучения качества и горнотехнических условий их разработки и соответствующего юридического оформления могут быть переведены в состав геологического фонда. Здесь, однако, необходимо указать на одну неточность, допущенную Б. В. Ерофеевым. Так, он считает, что правовой основой перевода месторождений полезных ископаемых в состав геологического фонда являются наличие балансовой оценки по этим месторождениям и акт утверждения ГКЗ СССР, но в соответствии с действующим законодательством, запасы полезных ископаемых утверждает не только ГКЗ СССР, которая, как правило, утверждает разведанные запасы по месторождениям необщераспространенных полезных

---

[172] ГКЗ – Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых. ТКЗ – Территориальная комиссия по запасам по лезных ископаемых.

[173] О категориях и группах запасов полезных ископаемых см. классификацию запасов месторождения твердых полезных ископаемых, утвержденную 5 сентября 1960 г. ГКЗ СССР в кн.: «Инструкция по примению классификации запасов к месторождениям песка и гравия». М., 1961, стр. 271.

ископаемых. Что же касается запасов по месторождениям строительных материалов (кроме цементного, стекольного сырья, огнеупорных и тугоплавких глин для строительной керамики и облицовочного камня), то они подлежат утверждению ТКЗ. Кроме того, ТКЗ СССР утверждает запасы любых полезных ископаемых для предприятий местного значения. Поэтому, признавая высказывание Б. В. Ерофеева правильным, следовало бы прийти к выводу, что часть месторождений, несмотря на то, что запасы полезных ископаемых по ней утверждены, не может войти в состав геологического фонда. Но такой вывод, конечно, не соответствовал бы действительности.

4. Вопросы правовой природы отношений, возникающих между ГКЗ и ТКЗ СССР, с одной стороны, и геологоразведочными организациями – с другой, подробно освещены в работах Н. А. Сыродоева[174] и Б. А. Лисковца[175]. Как правильно отмечает Б. А. Лисковец, действия по утверждению запасов полезных ископаемых по своей правовой природе являются сложными, сочетающими гражданскоправовые элементы с административноправовыми. При подготовке Основ горного законодательства это соображение, безусловно, «должно быть принято во внимание. Заслуживает также внимания предложение Б. А. Лисковца о совершенствовании отношений между государственными и территориальными комиссиями.

По действующему законодательству, ТКЗ СССР находятся при соответствующих геологических управлениях и утверждают запасы полезных ископаемых, разведанные геологоразведочными организациями, подчиняющимися этим же управлениям. В ряде случаев это ведет к снижению требовательности к качеству представляемых материалов. Поэтому для повышения эффективности работы ТКЗ СССР имеет смысл передать все вопросы по руководству деятельностью территориальных комиссий Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР[176].

5. Право государственной собственности на геологический фонд основывается на праве государственной собственности на недра. Ибо геологический фонд – те же самые недра, но такие, в которые в той или иной мере вложен человеческий труд. Их соотношение – это соотношение части и целого. Поэтому как объект права государственной собственности геологический фонд представляет собой определенное единство[177].

---

[174] Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр, стр. 91-94.

[175] Б. А. Л и с к о в е ц. Правовое регулирование разведок и разработок месторождения полезных ископаемых. М., 1960, стр. 48-55.

[176] Там же, стр. 54.

[177] Понятие «единый государственный фонд» впервые было сформулировано в земельном законодательстве. В соответствии с декретом «О земле» вся земля была обращена во всенародное достояние и стала составлять общенародный земельный фонд. Юридически это получило выражение в установлении исключительной собственности Советского государства на всю землю в пределах государственных границ. В последующем термин «общенародный земельный фонд» был несколько уточнен и начиьвя с декрета от 14 февраля 1919 г. «О социалистическом землеустройстве и мерах перехода к социалистическому земледелию» стал именоваться «единым государственным земельным фондом».

Мы не согласны в этом отношении с М. И. Козырем, который отрицает единство объектов государственной собственности, распределяющихся на общесоюзные, республиканские и местные фонды[178]. По нашему мнению, единство объекта определяется лишь одним признаком, а именно единством собственника. Поэтому распределение объекта собственности на отдельные фонды не влечет за собой нарушения его единства. Только в случае отказа государства от права собственности на те или иные фонды, например на местные, можно будет сказать, что объект права собственности не является единым.

Вместе с тем, будучи единым как объект права государственной собственности, геологический фонд как объект права пользования подразделяется на отдельные, но тесно связанные между собой составные части. Социалистические предприятия и организации пользуются этими частями геологического фонда, которые в зависимости от их народнохозяйственной важности имеют различный правовой режим. Например, значительно различаются правовые режимы месторождений, общераспространенных и необщераспространенных. Однако между правовым положением геологического фонда как объекта права государственной собственности и как объекта права пользования нет непреодолимой грани. Они взаимосвязаны и взаимообусловлены. Дело в том, что, как уже указывалось выше, обладателем права собственности на недра в СССР является Советское государство и оно это право никому из пользователей не передает. Поэтому правовой режим геологического фонда, как объекта права государственной собственности, распространяется и на конкретные месторождения полезных ископаемых, которые выступают в правовых отношениях как объекты права пользования недрами.

В советском земельном праве установлено, что, становясь объектом права землепользования, земля выступает не в своем естественном состоянии как дар природы, а как вещь, уже имеющая соответствующий правовой режим, определенный содержанием права государственной собственности[179]. Это правило полностью подходит и для характеристики недр.

6. Государственный геологический фонд не является постоянной величиной. Он может увеличиваться за счет открытия новых месторождений и уменьшаться в результате добычи и потребления минерального сырья.

В настоящее время в нашей стране разведано свыше 9000 различных месторождений, в том числе около 1000 месторождений нефти, 900 месторождений угля, 400 месторождений железа и т. д. Запасы полезных ископаемых этих месторождений составляют геологический фонд советского государства. Но все возрастающая потребность промышленных предприятий в минеральном сырье приводит к известному сокращению запасов полезных ископаемых. Так, лишь за последнее время в мире добыто столько полезных ископаемых, сколько их не было добыто за всю историю человеческого

[178] См. «Земельное право». М., 1969, стр. 156.
[179] Г. А. А к с е н е н о к. Земельные правоотношения в СССР, стр. 137.

общества[180]. Такими же быстрыми темпами будет возрастать потребность в минеральном сырье и в дальнейшем. В Советском Союзе, например, планируется увеличить объем добычи полезных ископаемых к 1980 г. по сравнению с 1960 г. в шесть раз, в том числе выплавку стали до 250 млн.т., минеральных удобрений до 125-135 млн. т. Для обеспечения добычи этого объема промышленной продукции отводятся большие площади из уже открытых и разведанных месторождений и, с другой стороны, создаются новые разведанные запасы. По данным А. В. Сидоренко, проектируемые размеры добычи некоторых видов минерального сырья превышают их суммарно разведанные запасы. Поэтому перед геологами поставлена задача к 1975 г. увеличить разведанные запасы полезных ископаемых по сравнению с современным уровнем в пять-шесть раз, а по некоторым видам сырья – во много раз больше. Например, прирост запасов нефти должен во много раз превысить ее добычу за более чем столетний период существования нефтяной промышленности в стране, а по газу предстоит удваивать прирост запасов каждые два года[181].

Способность геологического фонда к увеличению и уменьшению в значительной мере отличает его от государственного земельного фонда, объем которого, несмотря на деление различных составных частей, остается неизменным и не утрачивает общих территориальных очертаний. Вместе с тем отмеченные свойства геологического фонда, в той или иной мере приближают его к государственному лесному фонду, который также не является постоянной величиной. Однако процесс увеличения и уменьшения лесного фонда происходит в другом порядке и осуществляется на иных началах, чем геологического фонда. Эти различия обусловлены особенностью леса по сравнению с полезными ископаемыми. Лес, подобно земле, постоянно улучшается, если правильно обращаются с ним. На этой предпосылке построено все лесное хозяйство, для которого сама рубка леса, если она производится должным образом, является одним из моментов, обеспечивающих улучшение состава и качества лесов[182].

Государственный лесной фонд возрастает за счет лесоразведения на нелесных землях и сокращается в результате вырубки и отвода из его состава земель для тех или иных надобностей. Это свойство лесного фонда дает возможность государству не только определять рост и уменьшение лесных ресурсов, но и осуществлять планомерное географическое перемещение лесов, исходя из потребностей в лесных материалах того или иного района.

Государственный геологический фонд подобной особенностью не обладает. Так, в европейской части нашей страны не хватает разведанных запасов угля, а на Украине, в Азербайджане и в ряде мест недостаточны природные запасы газа, в то время как по предполагаемому уровню добычи 1980 г. наша страна углем обеспечена на 1000 лет, природным газом – на 83

---

[180] Н. В. М е л ь н и к о в. Горная наука. М., 1964, стр. 3.
[181] А. В. С и д о р е н к о. Слово к молодым геологам. М., 1961, стр. 11-12.
[182] Г. Н. П о л я н с к а я. Право государственной собственности на леса в СССР. М., 1959, стр. 29.

года[183]. В настоящее время принимаются меры для увеличения запасов угля и газа в указанных районах. Но решение этой задачи прежде всего зависит от наличия в их недрах угля и газа. Человек бессилен в части улучшения географии минерального сырья, ибо богатство недр берется таким, какое оно есть.

7. Давая правовую характеристику государственному геологическому фонду и отмечая его особенности, нельзя не коснуться еще одной проблемы. Это – проблема соотношения геологического фонда с земной поверхностью, занятой месторождениями полезных ископаемых. Так, в литературе часто подчеркивается мысль, что фонды природных богатств охватывают наряду с природными богатствами и соответствующие земельные площади. Это положение впервые отмечалось в учебнике «Земельное право» 1940 г., в котором говорится, что имеется ряд специальных фондов, «охватывающих не только сами площади, но и природные богатства, имеющиеся на земной поверхности, под земной поверхностью и над земной поверхностью, как лесной фонд, торфяной фонд, водный фонд и пр.»[184]. Такую же мысль высказывает и Г. А. Аксененок, который пишет, что лесной, водный и недряный фонды представляют собой определенную часть земельной территории, занятой лесами, водой или содержащей в своих недрах полезные ископаемые. Отсюда он делает даже вывод, что выделение леса, воды и недр в самостоятельные объекты происходит в общеземлеустроительном порядке[185]. Наконец, авторы учебника «Земельное право» 1969 г., касаясь правового режима лесного, водного, геологического, торфяного фондов, указывают, что данные специальные фонды охватывают как соответствующие земельные площади, так и находящиеся на них природные богатства: леса, воды и недра[186].

Таким образом, в настоящее время в юридической литературе сложилось единое мнение: фонды природных богатств – это природные богатства плюс соответствующие земельные площади.

Однако этот вывод, вполне правильный, когда речь идет о лесном, водном и других фондах, не приемлем для характеристики геологического фонда.

Действительно, составные части геологического фонда, какими являются месторождения полезных ископаемых, трудно представить без земельной территории, в которой они находятся. Разработку недр, например, невозможно вести без занятия соответствующего земельного участка. Даже в тех случаях, когда полезные ископаемые залегают на поверхности земли, организациям, получившим горный отвод, предоставляются определенные земельные участки для размещения горнодобывающих предприятий и других построек. С этой

---

[183] Разведанные запасы полезных ископаемых в СССР составляют: уголь – 54%, природный газ – 40%, торф – 61% мировых запасов. Наша страна занимает первое место в мире по запасам железных руд (41%) и марганцевых руд (88%). калийных солей (54%) асбеста, никеля, свинца, молибдена, ртути, сурьмы и других видов минерального сырья. См. Н. В. М е л ь н и к о в. Состояние и использование природных ресурсов в СССР. В кн.: «Правовые проблемы охраны природы в СССР*. Тезисы докладов. М., 1969, стр. 11.

[184] «Земельное право». М., 1940, стр. 74-75.

[185] Г. А. А к с е н е н о к. Земельные правсотношения в СССР, стр. 171.

[186] «Земельное право». М., 1969, стр. 161-162

точки зрения, между геологическим фондом и земельной площадью, на которой или под которой расположены полезные ископаемые, существует тесная связь. Но данное обстоятельство еще не доказывает, что в состав геологического фонда включаются и соответствующие земельные территории. Здесь недопустима аналогия с лесным фондом. Лес представляет собой некий синтез из единства и противоречия древесной растительности со средой ее обитания. Отсюда в лесном хозяйстве, так же как и в сельском, земля используется не как пространственный операционный базис, а как производительная сила, как средство производства. Поэтому в понятие «лес» земля входит в качестве обязательного компонента[187]. Нельзя, например, говорить, что государственный лесной фонд – это столько-то тысяч тонн древесины. Такое утверждение не соответствовало бы характеру леса как своеобразного объекта права. Ибо лес и лесная земля – идентичные понятия.

Правовое положение земли, занятой месторождениями полезных ископаемых, совершенно иное, чем правовое положение земель, занятых лесами и водами.

Чтобы более правильно разобраться в этом вопросе, следует различать земли, занятые месторождениями полезных ископаемых, не переданными для разработки, и земли, занятые эксплуатируемыми месторождениями, и в соответствии с этим предоставленные предприятиям и организациям для нужд горного дела.

Обнаружение месторождений полезных ископаемых и утверждение их запасов не влекут за собой немедленной передачи этих месторождений для освоения. Некоторые из них не передаются для разработки из-за неблагоприятных горнотехнических условий залегания полезных ископаемых, а другие из-за малого содержания полезного компонента в руде и т. д. Но независимо от положительного или отрицательного решения вопроса о передаче месторождений для разработки запасы их после утверждения в соответствующем порядке признаются составными частями геологического фонда.

Что же касается земельных участков, под которыми обнаружены указанные месторождения, то они остаются в составе той категории земли, к которой относится само землепользование. Их правовой режим не претерпевает существенного изменения, пока они не будут переданы по общим правилам земельного законодательства в ведение горнодобывающих предприятий. Так, земли сельскохозяйственного назначения, содержащие в своих недрах полезные ископаемые, остаются таковыми, если даже запасы этих ископаемых будут переведены в геологический фонд. Сельскохозяйственные предприятия вправе пахать земли, сеять зерно и собирать урожай точно так же, как это они делали до обнаружения месторождений полезных ископаемых. Можно отметить лишь одно ограничение в праве их землепользования. В соответствии с действующим горным законодательством запрещается строительство предприятий, городов, жилых поселков, отдельных зданий, сооружений,

[187] Г. Н. П о л я н с к а я. Право государственной собственности на леса в СССР, стр. 248.

водоемов, курортов и других объектов на местах залегания полезных ископаемых. Поэтому, прежде чем начать строительство, землепользователи обязаны получить разрешение на то со стороны органа Госгортехнадзора СССР, который, исходя из характера залегания ископаемых и способа предполагаемой разработки недр, может либо отказать в даче разрешения, либо утвердить необходимую площадку под строительство объектов[188].

Утверждение органами Госгортехнадзора СССР площадей под строительство тех или иных объектов производится с целью охраны месторождений полезных ископаемых и не колеблет сделанный выше вывод, что геологическим фондом признаются не земельные участки, содержащие полезные ископаемые, а сами полезные ископаемые. Ведь земля, если даже будет отказано предприятиям и организациям в осуществлении на ней строительства, остается в их пользовании. На этот счет земельное законодательство содержит необходимые указания. Между тем, признавая правильным мнение Г. А. Аксененка и авторов учебника «Земельное право» (М., 1969) о том, что геологический фонд – это определенная часть земельной территории, содержащая в своих недрах полезные ископаемые, следовало бы прийти к выводу, что с утверждением запасов полезных ископаемых эта земельная территория выбывает из обладания землепользователей.

Указанные авторы неправы и в том случае, когда отмечают, что выделение недр в качестве самостоятельного объекта права происходит в общем землеустроительном порядке. Недра носят объемный характер, и их нельзя выделить в пространственном отношении. Может быть, поэтому индивидуализация недр для выделения их в пользование социалистических предприятий и организаций производится посредством горноотводных работ. В целом же установить границу недр как объекта права государственной собственности вообще невозможно. Разграничение недр и поверхности возможно путем определения их правового режима.

Правовое положение земельных участков, занятых месторождениями полезных ископаемых, несколько изменяется, если месторождения признаны заслуживающими разработки и передаются для промышленного освоения. В таких случаях в соответствии с действующим горным законодательством земельные участки, необходимые для горного промысла, делятся на безусловно необходимые и условно необходимые. Условно необходимые земельные участки по общему правилу передаче не подлежат. Что же касается безусловно необходимых участков, то они, с согласия землепользователей, после оформления горного отвода предоставляются пользователям недр. Земли, перешедшие от прежних пользователей к горнодобывающим предприятиям, не только не входят в состав геологического фонда, но и не образуют самостоятельную категорию земель. По своей природе они относятся к землям

[188] См.: «Инструкция о порядке утверждения площадок под строительство промышленных предприятий, поселков, сооружений и водоемов при размещении их на площадях залегания полезных ископаемых, утвержденная 25 июля 1956 г, Госгортехнадзором СССР». М., 1956.

«иного несельскохозяйственного назначения», предусмотренным в п. 3 ст. Основ земельного законодательства[189].

Основными признаками этих земель являются: а) предоставление в пользование только для нужд горного дела; б) предоставление земли на срок пользования недрами.

Одним из важных признаков указанных земель является также и то, что они используются горнодобывающими предприятиями не как средства производства, а как операционный базис. В связи с этим нельзя не указать на одну неточность, допущенную Н. И. Красновым при характеристике земель, отводимых субъектам правопользования недрами. Так, Н. И. Краснов признает, что горнодобывающие предприятия по характеру своей деятельности существенным образом отличаются от других объектов, располагаемых на землях специального назначения. Но эти отличия он видит в том, что якобы горнодобывающие предприятия используют производительную силу земли. Отсюда он делает даже такой далеко идущий вывод, что горнодобывающие предприятия имеют двоякое право пользования землей – право пользования землей для расположения необходимых средств производства и для изъятия полезных ископаемых[190]. Однако это представляется недоразумением. Ведь право на выемку ископаемых и право на пользование поверхности – это два разных самостоятельных института, их нельзя смешивать между собой. А это значит, что горнодобывающие предприятия используют не производительную силу земли как объекта права, а производительную силу недр. Земная поверхность выступает для них точно так же, как и для транспорта, курортов и заповедников в качестве операционного базиса.

Полезные ископаемые и их месторождения

1. Определение понятия «полезные ископаемые» имеет некоторую трудность. Это обусловлено тем, что количество минералов, используемых в народном хозяйстве как полезные ископаемые, не является постоянным. Оно изменяется в связи с изменением и развитием орудий производства, ростом производственного опыта людей. Достаточно сказать, что если до XVIII в. человек использовал 19 химических элементов, в XVIII в. – 28, в XIX в. – 50 и в начале XX в. – 59 элементов (данные В. И. Вернадского), то в настоящее время человек использует уже 100 химических элементов. Ученые полагают, что и это число не является пределом. Возникновение новых производительных сил и соответствующих им производственных отношений может привести к

[189] В свое время в литературе неоднократно высказывались предложения о необходимости превращения отводимых для нужд горного дела земель в самостоятельную категорию земель (см.: Г. А. А к с е н е н о к. Земельные правоотношения в СССР. Автореф. докт. дисс. М., 1955, стр. 13; Б. В. Е р о ф е е в, Л. Г. Г о л о в а ч е в а. Советское земельное право. М., 1960, стр. 155-165). Однако законодатель с этими предложениями не согласился. Дело в том, что земли, отведенные для нужд горного дела, по своей природе почти не отличаются от земель курортов, транспорта и т. д. Поэтому превращение их в самостоятельную категорию повлекло бы за собой превращение в самостоятельные категории и всех других земель несельскохозяйственного назначения.

[190] Н. И. К р а с н о в. Правовой режим земель специального назначения. М., 1962, стр. 119-120.

открытию полезных свойств таких минералов и горных пород, которые с точки зрения сегодняшней науки считаются бесполезными. Как справедливо отмечает Л. И. Гурвич, степень использования обществом предметов и сил природы определяется не законами природы, а законами развития общества, так как необходимым и первейшим условием их использования для целей производства является разрыв связи предметов природы с землей, превращение их тем самым в предметы труда, используемые для производства материальных благ. А характер и степень разрыва связи предметов природы с землей определяются уровнем общественного производства и обусловлены действием экономических законов[191]. Поэтому для правильного определения понятия «полезные ископаемые» необходимо применять такой критерий, который, с одной стороны, дал бы возможность охватить указанным понятием все используемые в настоящее время в народном хозяйстве минералы и горные породы, а с другой – включить в него обладающие полезными свойствами вновь открываемые минеральные вещества. За пределами действия горного закона не должны оставаться отношения по использованию какого-либо ценного минерала[192].

С этой точки зрения определение понятия «полезные ископаемые», которое содержится в действующем горном законодательстве, нельзя признать удачным. Согласно ст. 2 Горного положения Союза ССР 1927 г., полезными ископаемыми считаются составные части недр – твердые, жидкие, газообразные вещества, которые могут добываться с промышленной целью, путем извлечения или отделения их независимо от того, находятся ли они в глубине или выходят на поверхность. Из этого определения вытекает, что для признания тех или иных минеральных веществ полезными ископаемыми необходимы два признака: а) минеральное вещество должно быть составной частью недр; б) минеральное вещество должно быть годным для добычи с промышленной целью. Причем второй признак является главным и

---

[191] Л. И. Г у р в и ч. Роль природных богатств в развитии производительных сил. М., 1961, стр. 25.

[192] Вопрос об определении понятия «полезные ископаемые» в той или иной мере ставился и до отделения права на недра земли от права на ее поверхность. Римские юристы, например, решая эту проблему, полагали, что полезные ископаемые возобновляемы и их можно приравнять к плодам земли, которые принадлежат собственнику (см.: А. Е. Я н о в с к и й. Основное начало горного законодательства и пересмотр его в России. СПб., 1900). Стремление господствующих классов расширить рамки частной собственности на землю и на прочие данные природой средства производства не позволяло полностью отказаться от взгляда на полезные ископаемые как на произведение земли и в эпоху буржуазии, хотя ее представители сознавали невозобновляемость полезных ископаемых. «То, что добывается из рудника или каменоломни, не есть произведение земли: земля не производит минералы, или песку, или известь,–писал французский цивилист И. Пляниоль в XIX в. – В данном случае самое землю отрывают и продают кусками; эксплуатация рудника или каменоломни ведет неминуемо к их истощению. И тем не менее при пользовании ими то, что из них добыто, считается – вследствие обилия запасов руды и камня – именно произведением земли. Так же точно поступает и гражданский кодекс – он эти произведения относит к категории плодов и отдает их землевладельцу на том основании, что это доход, на котором живут собственники» (цитируется по книге: М. Я. П е р г а м е н т. К сенатской практике по горному праву. Петроград, 1917 г., стр. 24).

Подобная конструкция совершенно не приемлема для советского права, срывающего покровы, которыми в эксплуататорском обществе вуалируются действительные экономические отношения.

определяющим, но возникает вопрос: как же быть с теми минеральными веществами, которые не могут добываться с промышленной целью?

На территории Казахстана к настоящему времени открыто 455 месторождений и проявлений углей, горючих сланцев, торфа. Из них только около ста признано имеющими промышленное значение[193]. Можно ли исходя из ст. 2 Горного положения считать, что остальные 355 месторождений не являются месторождениями полезных ископаемых? Положительный ответ, как нам кажется, был бы неправильным и противоречил бы интересам государства, так как при необходимости эти месторождения могут разрабатываться для научных и других хозяйственных целей. Поэтому в основе признания минеральных веществ полезными ископаемыми должен лежать другой признак[194]. Таким признаком, с нашей точки зрения, может быть признак пригодности минеральных веществ для удовлетворения хозяйственных нужд.

Следует подчеркнуть, что отмеченный признак минеральных веществ, как полезных ископаемых, в той или иной мере уже ставится в литературе. Так, представители геолого-минералогической науки, давая характеристику полезным ископаемым, отмечают, что это – природные минеральные вещества (неорганического и органического происхождения), которые при данном состоянии техники могут с достаточной экономической эффективностью использоваться в народном хозяйстве в естественном виде или после предварительной обработки[195]. Однако, как это не трудно заметить, в этом определении, в отличие от выдвигаемого нами признака, речь идет о пригодности минеральных веществ для использования в народном хозяйстве, а не для удовлетворения хозяйственных нужд вообще. Это нельзя признать правильным. Некоторые месторождения общераспространенных полезных ископаемых, будучи непригодными для ведения горнопромышленных работ, могут служить в качестве объекта права пользования граждан. Кроме того, в указанном определении признак пригодности ограничивается еще двумя условиями: а) минеральные вещества должны быть пригодны к использованию при данном состоянии науки и техники; б) извлечение или отделение их от земли должно быть экономически выгодным. Из такого подхода к определению понятия полезных ископаемых следует вывод, что некоторые ценные минералы не могут признаваться полезными ископаемыми, поскольку их добыча в настоящее время является экономически нецелесообразной. Это относится к классическим и опорным образованиям, минералам, залегающим в трудных горнотехнических условиях или находящимся в небольших количествах. Между тем со временем, с развитием новых производительных сил их можно будет вовлекать для освоения. Так, в XIX в. добыча полезных ископаемых могла производиться только с глубины не более 100-150 м. Причем некоторые

---

[193] См. Ш. Е с е н о в, Д. К у н а е в, С. М у х а м е д ж а н о в. Недра Казахстана. Алма-Ата, 1968, стр. 75.

[194] На недостатки определения понятия «полезные ископаемые», данного Горным положением, справедливо указывал также Н. И. Краснов (Н. И. К р а с н о в. Правовой режим земель специального назначения. М., 1962, стр. 190-191).

[195] БСЭ. М., 1955, т. 33, стр. 511.

виды минералов из-за их особых свойств невозможно было добывать даже с глубины 30-35 м.

Технически доступной глубиной для бурения ныне считается 10–12 км. Однако разработку ряда минералов, в частности угля, вести на глубине более 1000 м современными средствами пока еще почти невозможно. Можно ли отсюда полагать, что месторождения угля, находящиеся на больших глубинах, не являются месторождением полезных ископаемых? Положительный ответ был бы неправильным.

Экономическая или техническая нецелесообразность или невозможность разработки какого-либо месторождения в данное время и при данном состоянии науки и техники не может служить основанием для признания ископаемого, вообще полезного, бесполезным со всеми вытекающими отсюда последствиями в виде допущения его порчи, выключения из учета и пр. Как правильно отмечает Юр. Ч., в задачу горного права входит не только регулирование горной промышленности сегодняшнего дня, но и всемерная забота о будущих поколениях, выражающаяся в максимальной охране невозобновляемых природных богатств[196]. Поэтому, говоря о пригодности минеральных веществ для удовлетворения хозяйственных нужд как о признаке полезных ископаемых, необходимо иметь в виду потенциальную пригодность минералов для развития производства и удовлетворения потребностей и т. д., а не относительную, обусловленную современным уровнем техники. В соответствии с этим под полезными ископаемыми следует понимать твердые, жидкие и газообразные вещества недр, которые на определенном этапе развития науки и техники могут быть использованы для удовлетворения хозяйственных нужд в естественном виде или после предварительной обработки.

2. Изложенное, конечно, не означает, что ставится знак равенства между минеральными веществами, разработка которых целесообразна и экономически оправдана в настоящий момент, и минеральными веществами, находящимися в трудных горнотехнических условиях. Поскольку первые являются непосредственным источником удовлетворения хозяйственных нужд при данном состоянии науки и техники, а последние имеют лишь потенциальную ценность и не включаются в естественную основу материального производства, их правовой режим не может быть одинаковым.

Критерием разграничения правового режима каждого из названных видов минеральных веществ может выступать понятие фонда запасов полезных ископаемых, т. е. геологического фонда.

Как уже указывалось, геологический фонд состоит из двух частей: фонд балансовых и забалансовых запасов полезных ископаемых. Балансовые – это запасы полезных ископаемых, пригодных для использования в народном хозяйстве при существующем уровне техники и экономики. Следовательно, включение минеральных веществ в балансовые запасы влечет за собой

[196] Ю р. Ч. Новый общесоюзный горный закон «Горное положение Союза ССР*. «Горный журнал», 1928, № 2, стр. 128.

передачу их горным предприятиям для разработки в установленный законом срок. Включение минеральных веществ в забалансовые запасы придает им характер номинального источника добычи минерального сырья.

3. Полезные ископаемые формируются на протяжении всей истории земли при самых разнообразных геологических процессах. На их образование оказывают существенное влияние геохимические, физико-химические, а в ряде случаев и физико-географические условия. То место, где образуются полезные ископаемые, где они под воздействием естественных сил скапливаются, в горной науке принято называть месторождением полезных ископаемых. Это определение месторождения получило отражение и в действующем горном законодательстве. «Естественное скопление ископаемых называется их месторождением», – говорит ст. 3 Горного положения Союза ССР 1927 г.

В литературе сделано предложение дать другое определение понятию «месторождение». Так, авторы Малой советской энциклопедии предлагают считать место рождением такое скопление полезных ископаемых, которое достаточно для экономически оправданного их извлечения[197]. Однако включение в ст. 3 такого дополнительного признака, как «экономическая целесообразность», не вызывается особой необходимостью. Дело в том, что хотя Горное положение называет месторождением естественное скопление полезных ископаемых, оно имеет в виду не всякое скопление минералов, а лишь такое, которое могло бы добываться с промышленной целью.

Согласно ст. 2 Горного положения, как уже отмечалось, возможность добычи: минеральных веществ с промышленной целью является главным признаком полезных ископаемых. Поэтому для того, чтобы расширить или сузить круг охватываемых правом минеральных веществ, вовсе не обязательно изменить понятие месторождений, а достаточно изменить понятие полезного ископаемого.

Вместе с тем, в литературе правильно отмечается, что значение слова «месторождение», взятое в чисто языковом аспекте, не соответствует тому понятию, которое вкладывает в него законодатель. На самом деле, местом рождения ископаемого является не его скопление, а та порода, в которой оно расположено. В естественных условиях, например, золото, как правило, встречается в кварце, в арсенопирите, пирите и т. д. Строго следуя смыслу термина «месторождение», было бы правильным считать месторождением золота эти горные породы и руды. Но в таком случае образование в законодательстве специального понятия – месторождение полезных ископаемых – не имело бы практического смысла. Поэтому, как справедливо подчеркивает Юр. Ч., указанная семантическая неточность находит свое оправдание в том логическом смысле, который придается практикой и законодателем термину «месторождение»: под ним понимается скопление полезных ископаемых, а не то место, где они залегают[198]. С нашей точки зрения, ст. 3 действующего Горного положения следует без изменения

[197] МСЭ, 1959, стр. 301.
[198] См.: «Горный журнал», 1928, № 2.

воспроизвести в Основах законодательства о недрах и ведении горного дела Союза ССР и союзных республик.

4. В хозяйственном или экономическом отношении значение полезных ископаемых и их месторождений неодинаково. Золото, например, более ценный минерал, чем, скажем, железо. В соответствии с этим в горном законодательстве для отдельных видов и категорий полезных ископаемых устанавливается различный правовой режим. Однако далеко не во всех случаях каждый самостоятельный вид полезных ископаемых имеет свой, отличный от другого вида режим использования. Согласно ныне действующему законодательству, особый режим пользования установлен лишь в отношении урановых руд и торфа. Кроме того, было бы неправильным да и невозможным подвергать все используемые в настоящее время в народном хозяйстве полезные ископаемые особой правовой регламентации каждого в отдельности. Поэтому проблемы совершенствования правового регулирования использования полезных ископаемых решаются путем установления их классификации.

Классификация полезных ископаемых и их месторождений осуществляется по различным основаниям и признакам: по физическому состоянию, экономической значимости, их применению в народном хозяйстве и т. д.

По своему физическому состоянию полезные ископаемые подразделяются на жидкие, твердые и газообразные. Это отражено в действующем горном законодательстве, в частности, в ст. 2 Горного положения, где дается понятие полезных ископаемых. Целесообразно его сохранить и в новом горном законодательстве. Дело в том, что при определении понятия полезных ископаемых как минеральных веществ, пригодных для удовлетворения хозяйственных нужд, наше представление о полезных ископаемых, как о составных частях недр, не будет полным. А это может привести к различным толкованиям того или иного положения горного законодательства.

Вместе с тем следует отметить, что основная правовая классификация полезных ископаемых и их месторождений как объекта горных правоотношений в горном законодательстве производится не по их естественно-природному признаку, а по их экономической значимости и подведомственности.

По экономической значимости горное законодательство делит полезные ископаемые на два вида – общераспространенные и необщераспространенные. Согласно Горному положению, к общераспространенным полезным ископаемым относятся: песок всякий, галька, гравий, глина всякая (кроме каолина, огнеупорной, кислотоупорной и красочной), камень булыжный, кремень, кварцит, песчаник, мел, гипс, мергель, известняк, сланцы (кроме горючих) и следующие массивно-кристаллические породы: гранит, базилит, диориты, сио-ниты, габбро, андезиты и порфир. Остальные минералы являются необщераспространенными полезными ископаемыми. Однако количество общераспространенных ископаемых не является постоянным. В этом не трудно убедиться, сравнивая перечни, данные Горным положением Союза ССР

последующими актами, в частности Инструкцией от 25 июля 1956 г. и ныне действующей инструкцией от 16 августа 1968 г. «О порядке предоставления горных отводов под разработку месторождений полезных ископаемых». Объясняется это явление тем, что с развитием новых производительных сил некоторые минералы, которые ранее не имели большого практического значения, вовлекаются в оборот в более широких масштабах, и тем самым увеличивается их ценность. Так, в период подготовки Горного положения 1927 г. пески разрабатывались, по существу, для одной цели – для строительства. Ныне же пески используются в производстве стекла и силикатных строительных материалов в литейном производстве, в производстве и т. д. В соответствии с этим в настоящее время из перечня общераспространенных полезных ископаемых исключены формовочные, стекольные, кварцевые и пески, используемые для фарфоро-фаянсовой промышленности. Вполне возможно, что при принятии нового горного законодательства список общераспространенных полезных ископаемых еще будет уточнен. Дифференцируя полезные ископаемые на общераспространенные и нераспространенные, Горное законодательство устанавливает для каждого из них особый правовой режим. Ст. 87 Горного положения Союза ССР, например, дает право всем организациям и гражданам безвозмездно открытым способом без применения взрывчатых веществ разрабатывать общераспространенные полезные ископаемые на своих земельных участках. Причем для непромышленной разработки этих ископаемых не требуется получения горного отвода.

В зависимости от подведомственности и порядка управления месторождения полезных ископаемых, входящие в состав единого государственного геологического фонда, подразделяются на месторождения союзного, республиканского и местного значения.

Особенность данной правовой классификации состоит в том, что она не только определяет народнохозяйственное значение соответствующих месторождений, но и устанавливает круг государственных органов, осуществляющих функции управления и распоряжения недрами. Вследствие этого правовой режим каждой из названных групп и месторождений определяется как по линии органов управления недрами, так и по линии экономической значимости ископаемых.

Действующее горное законодательство не указывает, по каким признакам те или иные месторождения должны быть отнесены к месторождениям местного, республиканского и общесоюзного значения. Очевидно, этого делать не следует и в новом горном законодательстве. Дело в том, что для определения возможности передачи месторождения в ведение тех или иных органов нельзя ограничиваться каким-то одним признаком. Здесь необходимо учитывать ряд объективных факторов, таких, как мощность месторождения, характер и глубина залегания полезных ископаемых, их экономическая значимость и т. д. Поэтому вопрос об отнесении месторождения к той или иной группе целесообразно решать каждый раз отдельно, применительно к конкретному случаю, после открытия месторождения в установленном порядке.

Открытыми месторождениями признаются: а) всякие скопления общераспространенных ископаемых; б) такие скопления необщераспространенных полезных ископаемых, наличие которых установлено ранее произведенными горными работами (поиски, разведка, разработка) или данными геологии. Однако в последние годы в юридической литературе было высказано мнение, что деление месторождений на уже открытые и еще не открытые в настоящее время утратило свое значение и поэтому от него следует отказаться в новом Горном законодательстве[199].

Действительно, Горное положение Союза ССР, подразделяя месторождения по степени известности на два вида, вкладывало в них такой смысл, который на современном этапе развития нашего общества не имеет практического значения. Так, согласно положению, месторождения, еще не открытые, могли передаваться для поиска и разведки, всем гражданам и организациям, предприятиям. Обнаруживший месторождение для обеспечения за собой права первого открывателя обязан был немедленно поставить на месте открытия столб с надписью, где должны были быть указаны фамилия, имя и отчество первого открывателя, время открытия и наименование открытого ископаемого.

Из признания соискателя первооткрывателем делался важный правовой вывод: он имел право получить открытое им месторождение для горного промысла.

В соответствии с Горным положением месторождения уже открытые предоставлялись горнопромышленникам (юридическим или частным лицам) под детальную разведку или под разработку на договорных началах (ст. 87).

В настоящее время, как уже отмечалось выше, нормы Горного положения, дающие право всем гражданам и организациям заниматься горным промыслом, уже не действуют. Тем не менее, с нашей точки зрения, деление месторождения на уже открытые и еще не открытые следует сохранить в новом горном законодательстве. Но, как правильно подчеркивает А. А. Рускол, из него должны быть сделаны иные правовые выводы.

Деление месторождений на уже открытые и еще не открытые важно для точного определения прав отдельных социалистических организаций по производству геологоразведочных, поисковых и разведывательных работ, необходимо для определения прав граждан на поиск и установление правил по охране недр земли от порчи по причинам, не связанным с их разработкой (например, при застройках)[200].

5. Заканчивая рассмотрение вопроса о классификации полезных ископаемых и их месторождений на основе действующего горного законодательства, прежде всего следует отметить, что ценным в этой классификации является то, что здесь более полно учтены особенности недр,

---

[199] М. Е. К о г а н. О кодификации советского горного законодательства. «Советское государство и право», 1957, № 6.

[200] А. А. Р у с к о л. Некоторые вопросы кодификации горного и водного законодательства. В кн.: «Вопросы кодификации». М., 1957, стр. 203.

как объекта горных правоотношений, по сравнению с ранее действовавшими законодательными актами.

Каждая отдельная категория полезных ископаемых и их месторождения в соответствии с отмеченной классификацией предназначается для особого хозяйственного использования и имеет свой правовой режим, что обособляет ее от других категорий.

Из действующего Горного положения вытекает весьма важный вывод о том, что классификацию ископаемых и их месторождений нельзя строить исходя из какого-либо одного признака, так как это не дает возможности определить все многообразие форм пользования недрами. Несомненно, достоинства действующего законодательства должны быть учтены при разработке и принятии нового акта. Но это еще не означает, что классификация полезных ископаемых и их месторождений, а также определение отдельных их категорий, данные Горным положением Союза ССР 1927 г., не нуждаются в изменении. В юридической литературе уже указывалось на неопределенность правового положения торфяных месторождений, отвалов горных пород и ряда ценных минералов, которые остались за пределами действия Горного положения. Разумеется, новое горное законодательство не может пройти мимо этих вопросов. Так, порядок пользования торфяными залежами ныне регулируется как общесоюзными, так и республиканским законодательным актом[201]. В условиях расширения компетенции союзных республик в решении тех или иных хозяйственных споров в области законодательной инициативы это положение следует признать правильным. Однако торф по своей природе является полезным ископаемым. Причем экономическая ценность торфа во много раз превосходит ценность некоторых видов общераспространенных полезных ископаемых, порядок использования которых регулируется Горным положением. Поэтому правовой режим торфяных месторождений в той или иной мере должен найти отражение в основах законодательства о недрах и ведении горного дела. В частности, в этом нормативном акте можно было бы определить природу торфа как ископаемого и в общих чертах регулировать порядок его добычи. Однако отнести торф к числу общераспространенных полезных ископаемых, как предлагает Н. А. Сыродоев, нельзя[202].

Месторождения общераспространенных ископаемых по общему правилу имеют местное и в редких случаях республиканское значение. Кроме того, при отнесении того или иного месторождения к числу общераспространенных наряду с их экономической значимостью большое значение имеет их фактическая распространенность. На это правильно указывает сам Н. А. Сыродоев. Между тем нельзя сказать, что торф имеет общее распространение. В ряде республик, если не в большинстве, месторождения торфа отсутствуют. Торф как топливо и химическое сырье применяется в народном хозяйстве страны все еще в большом количестве. Поэтому отнесение торфа к числу общераспространенных ископаемых не отвечало бы интересам государства.

---

[201] См. Постановление Совета Министров РСФСР от 13 августа 1960 г.

[202] Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр, стр. 3.

Вместе с тем на торф нельзя распространить и правовой режим необщераспространенных полезных ископаемых. Дело в том, что учет торфяных месторождений и управление торфяным фондом в соответствии с действующим законодательством осуществляются в ином порядке и на иных началах, чем необщераспространенных полезных ископаемых. Разрешение на разработку торфа выдают специальные органы управления, а не органы Госгортехнадзора. Вряд ли есть необходимость изменять это положение. Мы полагаем, что месторождения торфа должны занимать в горном законодательстве особое место, как самостоятельный вид месторождений полезных ископаемых.

В настоящее время, по существу, вне правового регулирования находятся так называемые техногенные скопления, т. е. отвалы прежних разработок. Что же касается Горного положения, оно ограничивается общим указанием на то, что отвалы прежних работ предоставляются горнопромышленникам под детальную разведку или под разработку на договорных началах (ст. 87). Эта норма никого ни к чему не обязывает и недостаточна для надлежащей охраны техногенных скоплений. Горные и другие предприятия не несут никакой ответственности за их порчу, хотя в последние годы отвалы горных пород становятся одним из важных источников добычи минерального сырья, которое ранее по тем или иным причинам не извлекалось. Даже в тех случаях, когда техногенные скопления не содержат в себе полезных компонентов, они все больше находят применение как дешевый строительный материал. Новое горное законодательство должно содержать специальные нормы, направленные на охрану и порядок использования отвалов прежних работ. Было бы правильным установить такой порядок, при котором за нарушение правил складирования пустых пород и за их порчу горное предприятие понесло бы административную, а в необходимых случаях и материальную ответственность.

Вопрос о правовом положении техногенных скоплений в той или иной мере обсуждался в периодической печати и в литературе. Авторы правильно подчеркивают, что пустая порода, шлаки имеют потребительную стоимость, в них заложен овеществленный труд геологов, горняков, транспортников, металлургов, и поэтому они не должны оставаться вне правового регулирования. Но иногда высказываются и такие предложения, с которыми вряд ли можно согласиться. Так, в статье «Драгоценные зерна отвалов», опубликованной 19 июня 1970 г. в «Социалистической индустрии», отмечается: «Пусть металлурги отвечают за реализацию шлаков, горняки – пустой породы, химики – пиритных огарков и т. д. Тогда отпадает надобность в площадях для складирования, водный и воздушный бассейн меньше будет загрязняться вредными для человека, животных и растений веществами». Однако, хотя в пустых породах и шлаках заключен труд людей и они тем самым становятся своеобразными товарами, на современном этапе развития нашего общества не может быть и речи об их реализации горными предприятиями. Кроме удивления ничего бы и не вызвало, если, скажем обязали бы Карагандинский угольный бассейн реализовать горы пустых пород и шлаков, которые все растут

и растут вокруг бассейна. Горные предприятия могут отвечать лишь за неправильное складирование и за порчу пустых пород.

Вполне возможно, что с развитием науки и техники пустые породы как важный строительный материал или как источник добычи минерального сырья не будут долго залеживаться. Но и в этих случаях будет неправильным возлагать на горные предприятия обязанность по продаже и предоставлению техногенных скоплений для разработки. Такие действия не соответствуют их правовому положению.

Нельзя также согласиться с учеными, которые выступают за распространение на отвалы горных разработок правового режима месторождений полезных ископаемых.

Под месторождением понимается естественное скопление ископаемых. Иначе говоря, месторождение – это такое скопление полезных ископаемых, которое является результатом воздействия природных сил. Что же касается отвалов горных разработок, то они являются результатом искусственного перемещения минералов. Поэтому приравнивать техногенные скопления к месторождениям полезных ископаемых нельзя, их правовой режим должен быть иным.

6. Помимо названных вопросов, которые необходимо решить в нормативном порядке, в новом горном законодательстве целесообразно несколько уточнять и развить классификацию полезных ископаемых и их месторождений в соответствии с требованиями сегодняшнего дня.

Мы уже указывали на то, что в последние годы человечество научилось использовать такие минералы и горные породы, которые раньше считались бесполезными. Более того, найдены новые способы применения уже известных видов полезных ископаемых. В этих условиях классификация полезных ископаемых и их месторождений только по признакам, данным Горным положением Союза ССР 1927 г., недостаточна для определения разнообразных форм использования недр. Так, в период, когда разрабатывалось ныне действующее горное законодательство, в зависимости от особенностей своего состава и характера использования в народном хозяйстве полезные ископаемые подразделялись на следующие группы: 1) руды металлов и сами металлы, 2) топливо, 3) нерудное сырье. В свою очередь в каждой группе различались подгруппы. В группе «нерудное сырье», например, выделялись: а) соли, б) строительные материалы, в) керамические, стекольные, изоляционные; г) строительные, д) разные промышленные, е) минеральные удобрения, ж) драгоценные камни, з) технические камни, и) природные газы, к) соединения редких и радиоактивных элементов.

Эта классификация, именуемая в геологической литературе классификацией А. Е. Ферсмана, вплоть до 60-х годов не вызывала возражения и рассматривалась как единственно правильная и приемлемая. Правда, предлагались и другие основы классификации полезных ископаемых. Но они носили уточняющий характер и не касались существа вопроса. И. М. Любимов, например, вместо отмеченного трехчленного деления ископаемых, предложил четырехчленное: 1) энергохимические (уголь, нефть, природный газ и т. д.); 2)

металлические ископаемые (черные, легирующие, цветные, благородные и т. д.): 3) неметаллические ископаемые (химическое сырье, огнеупоры, флюсы и т. д.); 4) минеральные источники[203]. Новым в этой классификации по сравнению с классификацией А. Е. Ферсмана является лишь выделение в отдельную группу минеральных источников. Сам метод классификации по сути не изменился.

Начиная с 60-х годов классификация полезных ископаемых по признаку их применения в народном хозяйстве подверглась существенному изменению. Свидетельством такого изменения является отказ от деления ископаемых на металлические и неметаллические. Дело в том, что с развитием науки и техники диапазон полезности неметаллических ископаемых значительно возрос и они стали применяться в промышленности в большем количестве, чем раньше. Кроме того, традиционное деление полезных ископаемых не отражало и действительную сущность предмета, так как из одного и того же сырья можно добывать и металлические и неметаллические ископаемые. Поэтому впервые в геологической литературе в 1963 г. И. Ф. Романович предложил делить все полезные ископаемые на три класса: класс месторождений элементов, класс месторождений минералов и класс месторождений горных пород[204].

В этой работе трудно судить, насколько правильна и приемлема классификация И. Ф. Романовича. Тем более, что некоторые специалисты-геологи поддержали ее с оговоркой[205]. Во всяком случае, как нам представляется, идея И. Ф. Романовича об отказе от деления ископаемых на металлические и неметаллические и установление на этой основе класса месторождений, по указанным выше основаниям, является правильной. Новое горное законодательство не должно пройти мимо этого вопроса, поскольку из него вытекают важные хозяйственные и правовые выводы.

---

[203] И. М. Л ю б и м о в. Полезные ископаемые СССР. М., 1966, стр. 8, 9.

[204] И. Ф. Р о м а н о в и ч. Опыт классификации месторождений полезных ископаемых по признаку использования в промышленности. «Геология и разведка», 1963, № 5.

[205] См.: «Геология и разведка», 1967, № 1, стр. 154-155.

Глава IV

СУБЪЕКТЫ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Понятие и круг субъектов права пользования недрами

Субъекты права – это люди и их организации, выступающие как носители предусмотренных законом государства прав и обязанностей[206]. Это общее теоретическое положение в той или иной мере относится и к субъектам права пользования недрами. Круг субъектов советского права весьма обширен.

В СССР в качестве субъектов права выступают советские граждане, иностранцы и лица без гражданства, государственные органы, учреждения и предприятия, колхозно-кооперативные и общественные организации, их органы, массовые самодеятельные организации, возникающие при Советах депутатов трудящихся, различные органы общественности. Особым субъектом права в ряде случаев является само Советское государство.

Могут ли выступать все перечисленные лица субъектами права пользования недрами? Утвердительный ответ был бы неправильным и не соответствовал бы действительному характеру общественных отношений, складывающихся в процессе использования недр земли. Специфика недр как своеобразного объекта права государственной собственности оказывает свое влияние на круг субъектов права пользования недрами. Так, разработка месторождений полезных ископаемых требует выполнения ряда обязательств и горнотехнических условий. В частности, субъекты права пользования недрами обязаны строго придерживаться принципа рационального и комплексного использования недр. Кроме того, при разработке горных отводов необходимо охранять от вредного влияния горных разработок все предусмотренные проектом ценные сооружения и природные объекты. Пользователи недр обязаны также вести разработку месторождений таким образом, чтобы их действиями не создавалась угроза для жизни трудящихся в пределах горного отвода и вблизи него и т. д. Выполнение этих и других условий разработки недр под силу лишь тем организациям и предприятиям, которые приспособлены для ведения горных разработок. Поэтому в настоящее время правила Горного положения Союза ССР 1927 г. о том, что горным промыслом могут заниматься все граждане и юридические лица, уже не применяется и фактически утратило силу.

Безусловно, Советское государство как единый и единственный собственник природных богатств свободно в выборе форм и методов пользования недрами. Права государства в отношении недр, как и любого другого природного объекта, ничем не ограничены. В принципе оно могло бы предоставить промышленную разработку месторождений полезных ископаемых не только всем советским гражданам, предприятиям и организациям, но в необходимых случаях, в порядке концессии, и иностранным

---

[206] А. В. М и ц к е в и ч. Субъекты советского права. М., 1962, стр. 5.

государствам. Однако в условиях социалистической системы хозяйства государству не безразлично, кто и как будет эксплуатировать бесценный дар природы, каким являются полезные ископаемые. Поэтому расширение круга субъектов права пользования недрами возможно лишь в порядке исключения. Не случайно принцип горной свободы, допущенный в нашей стране в период новой экономической политики, с победой социалистических производственных отношений в горной промышленности был отменен.

Изменение субъекта права пользования недрами нашло отражение и в терминологии. Так, если в Горном положении Союза ССР лица, имеющие в своем пользовании месторождение полезных ископаемых, именуются «горнопромышленниками», то в инструктивных материалах и законодательных актах, изданных в последние годы для регулирования горных отношений, их называют «горными предприятиями» или «предприятиями и организациями».

Итак, какие предприятия и организации в настоящее время являются субъектами права пользования недрами и какие могут быть ими?

Чтобы ответить на эти вопросы, необходимо хотя бы вкратце рассмотреть некоторые научные положения общей теории права применительно к праву пользования недрами.

Известно, что всякое правоотношение, независимо от его характера, есть регулируемое правом общественное отношение, участники которого выступают как носители определенных прав и соответствующих обязанностей. Например, социалистическая организация, получая в свое пользование месторождение, принимает на себя обязательство полно и рационально использовать это месторождение, в то же время оно вправе требовать от государственных органов создания необходимых условий для реализации этого обязательства.

Способность участников общественных отношений иметь права и нести обязанности в юридической литературе получила название правоспособности. Следовательно, для того чтобы те или иные предприятия и организации могли быть носителями прав и обязанностей, они должны быть признаны способными иметь такие права и обязанности. Как отметил С. Н. Братусь, «правоспособность – та общая основа, без которой невозможны конкретные правомочия»[207].

Понимание правоспособности как общей предпосылки правообладания поддерживается в литературе большинством ученых[208]. Однако мнения расходятся, когда речь идет о возможности распространения этой категории на все отрасли советского права. Так, Е. А. Флейшиц отмечает, что правоспособность является категорией гражданского и частично трудового

[207] С. Н. Б р а т у с ь. Субъекты гражданского права. М. 1950, стр. 6.

[208] По мнению О. Красавчикова, для вступления в правоотношения субъектам права недостаточно одной правоспособности, а необходимо еще наличие категории дееспособности, т. е. способности своим действием приобретать и осуществлять права и обязанности (см.: «Правоведение», 1960, № 1, стр. 22). Однако применительно к рассматриваемому случаю различие между правоспособностью и дееспособностью не имеет значения, поскольку предприятия и организации обладают дееспособностью в силу признания за ними правосубъектности. Дееспособность как особая категория различается только по отношению к гражданам, которые в горных отношениях участия почти не принимают.

права. Только в этих областях общественных отношений, как она пишет, есть необходимость устанавливать особую предпосылку возникновения субъективных прав и обязанностей, поскольку «в области обмена товаров и распределения по труду права и обязанности не могут быть одинаковыми у всех граждан и организаций»[209].

Действительно, распространение категории правоспособности, как общего условия правообладания, на все отрасли советского права имеет некоторую трудность. Дело в том, что основное проявление правоспособности относится не к осуществлению, а к приобретению права, так как правоспособность представляет собой лишь абстрактную возможность того или иного лица иметь соответствующие права и обязанности. А между тем в некоторых отраслях права в ряде случаев качество правоспособности неотделимо от правообладания, в силу чего иногда то или иное лицо становится правосубъектным, т. е. субъектом права в силу указания закона. Права органов Госгортехнадзора СССР по управлению недрами, например, охватываются их компетенцией, предусмотренной соответствующими законодательными актами, и для своей реализации не нуждаются в категории правоспособности. Аналогичное положение имеет место в отношении ряда институтов земельного (например, право управления земельным фондом), административного (право определять плановые задания, распределять жилые помещения и т. д.), государственного (политические права граждан) права и т. д. Поэтому в этих отраслях права советское законодательство, как правило, не пользуется термином «правоспособность». Однако из этого вовсе не следует, что вне гражданскоправовых отношений категория правоспособности не имеет какого-либо практического значения. Правоспособность как возможность лица участвовать в правоотношениях в той или иной мере имеет место во всех отраслях права[210].

Весьма интересные, на наш взгляд, рассуждения по вопросу о возможности применения категории правоспособности для характеристики правового положения социалистических предприятий, организаций и граждан как субъектов права землепользования дает Н. И. Краснов[211]. Он указывает, что, хотя в законе установлено, что земля предоставляется социалистическим организациям и гражданам, в действительности правом землепользования обладают не все организации и не все граждане. Это, однако, не означает, что организации и граждане, не обладающие в данный момент правом землепользования, не могут быть субъектами права землепользования. Отсюда Н. И. Краснов делает вывод, что в праве землепользования следует различать способность к обладанию правом землепользования, вытекающую из закона, и действительное обладание таким правом, основывающееся на

---

[209] Е. А. Ф л е й ш и ц. Соотношение правоспособности и субъективных прав. В кн.: «Вопросы общей теории советского права». М., 1960, стр. 272-274.

[210] Об этом см.: А. В. М и ц к е в и ч. Субъекты советского права, стр. 20–26.

[211] Н. И. К р а с н о в. Юридический анализ права землепользования в СССР. В кн.: «Права землепользования в СССР и его виды». М., 1964, стр. 102.

правоспособности и факте предоставления земли в пользование в установленном законом порядке.

Эти соображения Н. И. Краснова имеют, по нашему мнению, общетеоретическое значение и вполне применимы для обоснования необходимости распространения категории правоспособности для определения круга субъектов права пользования недрами.

Действующее горное законодательство устанавливает, что горные отводы предоставляются тем социалистическим предприятиям и организациям, в задачи которых, согласно их уставам, положениям или приказам вышестоящих организаций (министерств, ведомств и т. д.), входит промышленная разработка месторождений полезных ископаемых.

Значит ли это, что предприятия и организации автоматически станут участниками горных правоотношений, если разработка недр составляет цель их деятельности? Положительный ответ, предполагаемый в случае признания неприменимости категории правоспособности в горном праве, был бы неправильным, ибо по тем или иным причинам предприятия и организации могут не получить месторождения для использования. Так, по сложившейся практике субъективные права на недра у государственных специализированных горных предприятий (шахт, карьеров и т. д.) возникают, если есть заявка на получение недр, решение о горном и земельном отводе, и если недра и земельный участок предоставлены в натуре. Отсутствие одной из этих предпосылок, например решения о земельном отводе, достаточно для того, чтобы отказать предприятиям в праве на недра.

Следовательно, указание горного законодательства о том, что горные отводы предоставляются предприятиям и организациям, в задачи которых входит разработка недр, само по себе не обусловливает наделения этих лиц месторождениями полезных ископаемых. Оно создает лишь юридическую возможность обладания правами на недра. А для превращения этой возможности в действительность необходимо наступление определенных предпосылок. В переводе на язык общих понятий это означает, что в праве пользования недрами, так же как и в праве землепользования, способность лица к правообладанию и само правообладание не совпадают. Поэтому, как мы полагаем, нет оснований отрицать значение правоспособности за правом на горные отводы. Это право, с точки зрения его юридической природы, есть не что иное, как право на способность иметь горные отводы, т. е. вступать в горные правоотношения, и право на горный отвод не может рассматриваться как уже существующее субъективное право на недра.

Говоря о правоспособности, которая применительно к участникам горных правоотношений может быть названа горной правоспособностью, как о необходимом условии для приобретения теми или иными лицами прав и обязанностей по пользованию недрами нельзя не указать на ее характерные особенности.

1. Горная правоспособность по своей природе – отраслевая правоспособность, и соответственно этому права и обязанности, которые приобретают правоспособные лица, могут быть направлены лишь для

достижения одной цели – обеспечение рациональной и комплексной разработки месторождений полезных ископаемых.

2. Горная правоспособность не является равной для всех социалистических предприятий, организаций и граждан. В связи с особенностями недр как объекта права некоторые лица могут вовсе не обладать горной правоспособностью, другие могут обладать ею лишь для приобретения прав и обязанностей по разработке месторождений необщераспространенных, а третьи – по разработке месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

Неравенство горной правоспособности проявляется и в содержании, а также в объеме приобретаемых предприятиями и организациями прав и обязанностей в отношении недр. Согласно действующему законодательству, например, колхозы и совхозы могут добывать ископаемые, причем только общераспространенные, лишь для своих нужд.

Горная правоспособность граждан не гарантируется Конституцией СССР как, скажем, их земельная и трудовая правоспособность. Вследствие этого граждане могут быть участниками горных отношений в весьма ограниченных пределах.

3. Практическая реализация горной правоспособности в субъективные права и обязанности зависит от правового положения правоспособного лица. Так, горная правоспособность предприятий и организаций определяется целями и задачами, стоящими перед данными организациями, их местом в общей системе государственных и иных органов, их местом в народном хозяйстве, спецификой и профилем их основной деятельности. Поэтому одни предприятия и организации реализуют свою горную правоспособность с момента возникновения как самостоятельные юридические личности. Это, например, специализированные государственные горные предприятия. Другие предприятия и организации, добыча ископаемых для которых не составляет основной хозяйственной цели, могут вовсе не реализовать свою горную правоспособность.

4. Наконец, горная правоспособность не может принадлежать иностранным организациям и предприятиям. В нашей стране права на разработку недр сосредоточены в руках социалистических предприятий и организаций. Поэтому иностранные юридические лица не могут быть субъектами права пользования недрами.

Некоторые из отмеченных особенностей горной правоспособности характерны и для земельной правоспособности предприятий и организаций. В этом ничего удивительного нет, учитывая, что в обоих случаях речь идет о способности того или иного лица приобретать права и обязанности по пользованию объектами природы. Но, тем не менее, горную правоспособность предприятий и организаций, а также граждан нельзя смешивать с их земельной правоспособностью. Они существенно отличаются друг от друга.

Земельная правоспособность – это способность соответствующих субъектов права получить в пользование землю и стать носителями права землепользования. А горная правоспособность есть способность лица обладать правами и обязанностями по разработке недр. Поэтому признание за

государственными, общественными предприятиями и организациями качества субъекта права землепользования не влечет одновременного признания за ними качества субъекта права пользования недрами.

Горная правоспособность отличается от земельной правоспособности и по кругу субъектов правоотношений. По существу, любая организация и любой гражданин нашей страны при необходимости могут быть обладателями земельных участков. А разработкой месторождений полезных ископаемых, как уже отмечалось выше, может заниматься только узкий круг лиц. Этим и объясняется, что горная правоспособность того или иного субъекта права устанавливается в каждом конкретном случае.

Для полной характеристики правоспособности, которой наделяются субъекты горных правоотношений, необходимо указать также на то, что они не пользуются правом переуступки горного отвода, (об этом более подробно см. в главе VI).

По-другому решается вопрос о земельной правоспособности социалистических предприятии и организаций. Они могут иметь не только право пользования землей, но и право предоставления земли во вторичное пользование, изъятия ее из вторичного пользования. Иначе говоря, земельная правоспособность участников правовых отношений по своему содержанию шире, чем горная правоспособность[212].

В юридической литературе был высказан взгляд, что различные виды отраслевой правоспособности организаций являются не подчиненными друг другу, а соподчиненными целям и задачам, которые стоят перед организацией. В той или иной мере это положение может быть применимо и для характеристики соотношения горной и земельной правоспособности. Однако горные правоотношения представляют собой сложную область общественных отношений, обусловленных особым характером недр как объекта права исключительной государственной собственности. В связи с этим в зависимости от характера горных правоотношений может иметь место различное соотношение между горной и земельной правоспособностью. Действующее горное законодательство, например, различает промышленный и непромышленный порядок добычи полезных ископаемых. Право на промышленную разработку недр у предприятий и организаций возникает после получения горного отвода. Но разработку недр невозможно осуществлять без занятия определенного участка земной поверхности. Поэтому получение горного отвода создает у предприятий и организаций право на получение земельного участка. Причем с утратой права на горный отвод утрачивается и право на пользование земельными участками. Следовательно, в этой области общественных отношений горная правоспособность, которой наделяются субъекты правоотношений по пользованию недрами, является предпосылкой для наделения их землей и обладания земельной правоспособностью.

---

[212] О содержании и особенностях земельной правоспособности более подробно см.:
Г. А. А к с е н е н о к. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958, стр. 127-132.

Иначе обстоит дело в сфере отношений, возникающих в связи с непромышленной добычей ископаемых (имеются в виду общераспространенные полезные ископаемые. Добыча необщераспространенных полезных ископаемых в силу большого народнохозяйственного значения является всегда промышленной). Право на непромышленную разработку месторождений полезных ископаемых в соответствии со ст. 87 Горного положения Союза ССР основывается на праве землепользования. Субъект права землепользования обладает правом на разработку недр в силу обладания правом на земельный участок. А потеря права на земельный участок влечет за собой одновременную потерю права на добычу ископаемых. Иначе говоря, в этой области общественных отношений приоритет принадлежит не горной, а земельной правоспособности. Судьба полезных ископаемых следует судьбе земли.

Изложенное показывает, что соотношение горной и земельной правоспособности является довольно сложным, изменяющимся в зависимости от характера приобретаемых социалистическими предприятиями и организациями в результате реализации той или иной правоспособности субъективных прав. Однако в каком бы соотношении горная правоспособность ни находилась с земельной правоспособностью, она является самостоятельной правовой категорией и во всех случаях выступает в виде общей основы, определяющей характер и объем прав, которые могут находиться в обладании тех или иных горных предприятий.

Горную правоспособность нельзя смешивать также и с гражданской правоспособностью. Гражданская правоспособность – это способность предприятий и организаций обладать имущественными и связанными с ними неимущественными правами и нести соответствующие этим правам обязанности в связи с использованием того или иного имущества, находящегося в их оперативном управлении или собственности. В соответствии с этим субъекты гражданских правоотношений могут выступать в гражданском обороте, приобретать имущество, осуществлять правомочия собственника и т. д. Предприятия и организации как участники горных правоотношений не обладают подобными правами. Они могут заниматься разработкой недр не как собственники, а как пользователи.

Иногда горная правоспособность возникает одновременно с гражданской правоспособностью. Так, государственные специализированные горные предприятия, чтобы быть субъектами правопользования недрами, должны обладать правами юридического лица. Тем не менее правильное разграничение горной правоспособности от гражданской имеет большое значение. Оно необходимо не только для правильного теоретического построения общего понятия субъекта права, но и, что важно, для практического решения вопроса о наличии или отсутствии субъекта права пользования недрами в конкретных общественных отношениях, так как далеко не все субъекты гражданского права обладают по закону горной правоспособностью. Как правильно пишет А. В. Венедиктов, каждая социалистическая организация является единым субъектом права, но обладает различного рода правосубъектностью – в зависимости от

характера тех социалистических правоотношений (государственных, административных, гражданских, трудовых и др. участником которых она может быть или на деле является. Социалистический закон признает каждую организацию субъектом права, но это не означает, что он признает за нею способность быть носителем прав и обязанностей в любой области социалистических правоотношений, независимо от характера этих правоотношений и тех условий (предпосылок), наличие которых необходимо для признания за организацией способности быть носителем прав и обязанностей в данной области правоотношений, иными словами, в данной отрасли права[213].

Таким образом, из всего сказанного следует, что субъектами права пользования недрами могут быть только лица, которые обладают горной правоспособностью.

Поскольку разработкой недр может заниматься узкий круг лиц, наличие горной правоспособности у предприятий, обращающихся за горными отводами, должно устанавливаться каждый раз отдельно, применительно к конкретному случаю. При этом следует учитывать особенности запрашиваемых месторождений, предполагаемые способы добычи полезных ископаемых, особенности правового положения предприятий, организаций и т. д. Так, если за горными отводами обращаются государственные горные предприятия, добыча полезных ископаемых для которых составляет основной вид их деятельности, наличие горной правоспособности можно определять содержащимися в их уставах или положениях указаниями о том, что эти предприятия созданы для промышленной разработки недр. На горную правоспособность предприятий, для которых участие в правоотношениях по пользованию недрами не является главным, указывают приказы вышестоящих органов, разрешающие заниматься горным промыслом. Однако непосредственно из горной правоспособности субъективные права на недра не возникают. Имея правоспособность в качестве своей юридической основы, они возникают лишь при наступлении указанных в законе предпосылок. Признание категории правоспособности, обязательной для характеристики субъектов права пользования недрами, само по себе не решает проблемы, так как для того, чтобы то или иное предприятие считалось действительным субъектом права пользования недрами, необходимо, чтобы оно было наделено месторождениями и в связи с этим выступало в качестве носителя определенных прав и обязанностей по поводу использования недр.

Совокупность прав и обязанностей, которые возникают в результате участия данного лица в действительных правовых отношениях, называется правосубъектностью.

Вопрос соотношения правоспособности и правосубъектности неоднократно обсуждался в юридической литературе[214]. Поэтому ограничимся

---

[213] А. В. В е н е д и к т о в. О субъектах социалистических правоотношений. «Советское государство и право», 1955, № 6.

[214] «Право землепользования в СССР и его виды», стр. 102-105; С. Н. Б р а т у с ь. Субъекты гражданского права, стр. 5-6; Ю. Г. Ж а р и к о в. Право сельскохозяйственного землепользования,

лишь некоторыми замечаниями, необходимыми для анализа правового положения тех или иных субъектов в праве пользования недрами.

Правоспособность может существовать самостоятельно, а правосубъектность всегда основывается на правоспособности. Отсюда для анализа правового положения субъектов отношений по пользованию недрами определяющее значение имеет категория правоспособности. Правосубъектность должна соразмеряться с правоспособностью.

Далее. Правосубъектность как особое юридическое качество возникает, как правило, по воле самих предприятий и организаций. Согласно действующему законодательству, например, органы Госгортехнадзора СССР не могут предоставлять горные отводы без согласия на то заинтересованных лиц. Правоспособность же возникает, изменяется и прекращается только по воле государства.

Соотношение между правосубъектностью и правоспособностью характеризуется также тем обстоятельством, что в правосубъектности выражается связь ее носителя не только с государством, но и с третьими лицами. Правоспособность же сама по себе не порождает возможности требовать определенного поведения от третьих лиц.

Горная правоспособность и правосубъектность – такие юридические категории, которые характеризуют субъекты права пользования недрами в целом. Но в связи с тем, что в недрах земли содержатся разнообразные по своей экономической значимости полезные вещества, которые в одних случаях разрабатывают только государственные предприятия, а в других и колхозно-кооперативные организации, содержание указанных категорий в реальной жизни не является одинаковым. Поэтому конкретное проявление правоспособности и правосубъектности мы рассмотрим применительно к отдельным видам института права пользования недрами[215].

Субъекты права пользования недрами, содержащие необщераспространенные полезные ископаемые

Необщераспространенные полезные ископаемые имеют важное народнохозяйственное значение и, как правило, извлечение их из недр земли связано с применением сложной горной техники. В силу этого они разрабатываются только государственными горнодобывающими предприятиями.

М., 1969, стр. 75–79; Е. А. Ф л е й ш и ц. Соотношение правоспособности и субъективных прав. В кн.: «Вопросы общей теории права», стр. 255; А. В. М и ц к е в и ч. Субъекты советского права, стр. 5.

[215] Понятие «правосубъектность» толкуется в литературе по-разному. Так же, как и Н. И. Краснов, мы считаем этот термин тождественным правообладанию. «Правообладание – это результат реализации правоспособности, обладание правами в соответствии с установленной законом способностью к этому и на основании установленных законом юридических фактов (акт отвода земли, договор и др.). Правообладание – это действительная, наличествующая правосубъектность. (См.: Н.И. К р а с н о в. Юридический анализ права землепользования в СССР, стр. 104).

Горнодобывающими предприятиями считаются специализированные производственно-хозяйственные единицы, осуществляющие добычу полезных ископаемых. Это предприятия Министерства угольной промышленности СССР, Министерства нефтедобывающей промышленности СССР, Министерства цветной металлургии СССР, Министерства черной металлургии, Министерства газовой промышленности и т. д. Другие государственные предприятия и организации, тем более кооперативные и общественные организации, а также и граждане не могут быть субъектами права пользования недр, содержащих необщераспространенные полезные ископаемые. Следовательно, они и не могут обладать горной правоспособностью в этой области общественных отношений.

Правоспособность горнодобывающих предприятий возникает с момента их образования и определяется теми задачами, которые стоят перед ними в процессе хозяйственной деятельности. Государство наделяет их месторождениями полезных ископаемых в соответствии с этой правоспособностью.

Специальный характер правоспособности накладывает отпечаток и на названия горнодобывающих предприятий: шахта, рудник, карьер, прииск, промысел и т. п.[216]

Правовой статус горнодобывающего предприятия определяется уставом (положением), утверждаемым органом, принявшим решение об образовании предприятия. На них полностью распространяется также Положение о социалистическом государственном производственном предприятии от 4 октября 1965 г.[217]

Положение указывает следующие признаки предприятия: 1) осуществление силами коллектива своих работников производственно-хозяйственной деятельности на основе хозрасчета, 2) деятельность на основе государственного плана под руководством вышестоящего органа, 3) наличие закрепленного в оперативном управлении или пользовании имущества, составляющего базу экономической самостоятельности предприятия и являющегося частью единого фонда государственной социалистической собственности, 4) выступление в качестве самостоятельного субъекта права и обладание правами юридического лица.

В нашу задачу не входит подробный анализ правового положения горнодобывающих предприятий. Это составляет предмет самостоятельного исследования. Здесь важно подчеркнуть, что горнодобывающие предприятия занимают особое место в системе государственных производственных предприятий. Они создаются для добычи ископаемых и прекращают свою деятельность с полной отработкой минерального сырья. В силу этого горные предприятия всегда реализуют свою правоспособность и не могут не выступать субъектами права пользования недрами.

---

[216] Об особенностях горнодобывающих предприятий см.: Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр, М., 1969, стр. 136.

[217] СП СССР 1965, № 19-20, ст. 155.

Возникает, однако, вопрос: является ли наличие названных выше признаков предприятия, среди которых качество юридического лица занимает ведущее положение, непременным условием для признания горнодобывающих предприятий субъектами права пользования недрами?[218]

Г. А. Аксененок указал, что распространение термина «юридическое лицо» на субъекты всех правоотношений неправильно. Этот термин можно употреблять только в отношении субъектов гражданских, в основном имущественных правоотношении[219].

Аналогичного мнения придерживаются С. Н. Братусь, В. В. Лаптев и другие исследователи гражданских правоотношений. «Юридическое лицо – категория только гражданского права»,– пишет В. В. Лаптев[220].

Действительно, категория юридического лица обязана своим возникновением прежде всего гражданскому праву, что объясняется особым характером гражданских правоотношений, требующих для субъектов права большой степени юридической самостоятельности. Согласно Основам гражданского законодательства, только качество юридического лица позволяет предприятиям и организациям пользоваться банковским кредитом, заключать хозяйственные договоры и участвовать в товарно-денежных отношениях.

Природные ресурсы – недра, земля, леса и воды – изъяты из оборота и предоставляются на правах пользования. Поэтому отношения по пользованию объектов природы не всегда и не во всех случаях требуют для субъектов права такой степени, самостоятельности, которая необходима для участников гражданского оборота. Но из этого вовсе не следует, что вне товарно-денежных отношений категория юридического лица не имеет какого-либо значения. Такой вывод без учета характера и особенностей социалистических правоотношений, возникающих по поводу использования тех или иных видов объектов природы, нельзя признать обоснованным. Можно говорить о различных формах проявления юридической личности предприятий применительно к отдельным видам правоотношений, но нельзя ее сводить только к гражданской правосубъектности, которая является такой же отраслевой правосубъектностью, как земельная, горная и т. д.[221].

Юридическое лицо, как это признается всеми, характеризуется организационным единством, имущественной обособленностью, выступлением в правовых отношениях от своего имени и самостоятельной имущественной

---

[218] На первый взгляд постановка такого вопроса может показаться неправомерной, поскольку, как уже отмечалось, на горные предприятия распространяется Положение от 4 октября 1965 г., согласно которому качество юридического лица – необходимый признак предприятия. Но все дело в том, что Положение – это общий нормативный акт, определяющий правосубъектность пред приятия как единого субъекта права, т. е. как участника разнообразных по своему характеру отношений – гражданских, земельных, горных и т. д. Поэтому некоторые из отмеченных признаков, имея важное значение для характеристики предприятия как участника одних отношений, не являются определяющими для характеристики предприятия в других отношениях.

[219] Г. А. А к с е н е н о к. Земельные правоотношения в СССР, стр. 74-76.

[220] С. Н. Б р а т у с ь. Субъекты гражданского права, стр. 5; В. В. Лаптев. Правовое положение государственных промышленных предприятий в СССР. М., 1963.

[221] Н. И. К р а с н о в. Юридический анализ права землепользования в СССР, стр. 110.

ответственностью. Однако эти признаки играют неодинаковую роль в формировании качества юридического лица. Одни из них служат материальными и организационными предпосылками юридической личности социалистических организаций, а другие характеризуют само содержание правоспособности юридического лица. К числу материальных и организационных предпосылок относятся: а) определение общих задач и целей хозяйственно-оперативной деятельности государственной организации, б) наделение государственной организации обособленным имуществом, предназначенным для выполнения возложенных на нее оперативно-хозяйственных функций, в) определение организационной структуры, позволяющей осуществлять оперативное управление имуществом в соответствии с задачами, возложенными на данную организацию[222].

Необходимость дифференцированного подхода к признакам юридического лица подчеркивается во многих работах. А. В. Венедиктов, например, рассматривает самостоятельное участие в правовых отношениях в качестве содержания правоспособности юридического лица, а имущественную обособленность и организационное единство – предпосылками для признания организаций юридическим лицом[223].

С этих позиций мы и рассмотрим возможность применения качества юридического лица для характеристики горнодобывающих предприятий субъектами права пользования недрами.

Прежде чем выступить участниками общественных отношений по пользованию недрами, горнодобывающие предприятия должны быть организованы надлежащим образом. Было бы, например, неправильным полагать, что недра отводятся еще не существующему предприятию. Ни одно общественное образование не может выступить субъектом каких-либо прав, не имея организационного единства, выраженного в уставе или его положении. «Предприятие приобретает связанные с его производственно-хозяйственной деятельностью права и обязанности и является юридическим лицом со дня утверждения устава, а в случаях, когда оно действует на основании общего положения о предприятиях данного вида,– со дня принятия соответствующим органом решения о его образовании»,– говорится в п. 7 Положения о социалистическом государственном предприятии. Поэтому с организационной оформленностью горных предприятий нельзя связывать возникновение только их гражданской правоспособности, С момента утверждения устава возникают и другие отраслевые правоспособности горных предприятий. В области права пользования недрами это совершенно очевидно, так как разработкой месторождений могут заниматься лишь предприятия, уставы которых разрешают осуществлять добычу ископаемых.

Далее. Основная цель деятельности горнодобывающих предприятий – это обеспечение рационального и комплексного использования недр. А выполнение этой задачи невозможно без обладания определенным комплексом

[222] А. В. М и ц к е в и ч. Субъекты советского права, стр. 136.
[223] А. В. В е н е д и к т ов. Государственная социалистическая собственность. М., 1948.

имущества, являющегося частью государственной социалистической собственности. Не случайно действующее законодательство обязывает соответствующие государственные органы, компетентные принимать решение о горном отводе, прежде чем рассмотреть вопрос по существу, точно установить, обладает ли предприятие, возбудившее ходатайство о предоставлении недр, необходимым для обеспечения рациональной разработки месторождений имуществом (горной техникой, строениями, сооружениями и т. д.), способно ли оно выполнить все те требования, которые будут предъявляться к нему как субъекту горных правоотношений.

На практике часто встречаются случаи, когда в получении одного и того же месторождения бывают заинтересованы различные предприятия и организации. Вопрос об отводе таких месторождений решается исходя из наличия у этих предприятий и организаций достаточной степени обособленного имущества. Приоритет принадлежит тому предприятию, которое имеет наибольшую возможность маневрировать закрепленными средствами для наилучшей организации добычи ископаемых. В этом ничего удивительного нет, если учесть, что разработка недр требует выполнения ряда специфических обязательств и горнотехнических условий.

Обычно, когда говорят об обособленности имущества как о важном признаке юридического лица, то, как правило, его практическое значение усматривают в одном: в обеспечении самостоятельного участия предприятий и организаций в товарно-денежных отношениях, в гражданском обороте. Однако такое толкование неверно освещает содержание правоспособности юридического лица, не раскрывает те сложные и многогранные отношения, в которые вступают предприятия и организации в процессе осуществления своей хозяйственной деятельности, и не отражает все права, принадлежащие им как хозяйствующим субъектам.

Горнодобывающее предприятие разрабатывает недра в соответствии с установленными в правовых нормах технологическими процессами. Оно вправе и обязано вести свою деятельность по разработке недр в соответствии с требованиями этих правовых норм. Но для реализации прав и обязанностей по осуществлению технологических процессов предприятие вступает в самые разнообразные отношения внутри своего хозяйства: организовывает выполнение плана, закрепляет и перераспределяет технику и другое необходимое для добычи ископаемых имущество между своими подразделениями и т. д. Все эти действия носят большей частью правовой характер и имеют своей целью обеспечение эффективности разработки недр на основе наиболее правильного использования закрепленного имущества. Поэтому вряд ли будет правильным оставлять за пределами правоспособности юридического лица права и обязанности предприятий по организации хозяйственного использования выделенных им материальных средств для осуществления производственного процесса.

Кроме того, не все внешние отношения, самостоятельное участие в которых обеспечивается качеством юридического лица, могут быть отнесены к товарно-денежным отношениям. Предприятия участвуют от своего имени, и

причем могут участвовать, только обладая правами юридического лица, и в таких внешних отношениях, которые хотя и признаются имущественными, но не являются гражданско-правовыми. Такими отношениями, например, являются рентные правоотношения и правоотношения по разведке месторождений полезных ископаемых, возникающие между горными предприятиями и геологоразведочными организациями.

Недра являются дарами природы и предоставляются предприятиям бесплатно. Но в процессе разработки как средства производства недра приносят большие доходы, значительно превышающие затраты на их освоение. Часть этих доходов горные предприятия направляют на пополнение своих основных и оборотных средств, а часть в форме дифференциальной горной ренты передают государству как собственнику недр.

Рентные правоотношения тесно связаны с горными отношениями и вытекают из них. Поэтому несмотря на то, что в их основу заложен принцип возмездности, они не могут рассматриваться как отношения гражданско-правового порядка.

Своеобразны также отношения горнодобывающих предприятий с геологоразведочными организациями по разведке месторождений полезных ископаемых. Геологические работы, если они проведены с соблюдением необходимых условий, независимо от результата, подлежат оплате. Специфичным является порядок определения стоимости и срока выполнения разведки[224]. Отсюда правовую сущность отношений по разведке недр невозможно объяснить только с позиции гражданского права. В них имеются элементы горных отношений.

Примеров, показывающих, что правоспособность юридического лица призвана обеспечить участие предприятий не только в гражданско-правовых, но и в других отношениях, можно было бы привести много. Представляется, однако, что и те примеры, которые были приведены выше, с достаточной полнотой подтверждают высказанное нами положение, что горнодобывающие предприятия не могут пользоваться недрами, не обладая правами юридического лица.

Переход на новые условия хозяйствования и введение экономической оценки месторождений значительно расширяют оперативную самостоятельность и инициативу горнодобывающих предприятий в использовании недр. В связи с этим усложняются и задачи правового регулирования. Горное законодательство должно будет регулировать и сам процесс эксплуатации недр. Возникает необходимость предусматривать экономические меры воздействия на нарушителей правил разработки месторождений. Решению этих и других задач способствует дальнейшее использование категории юридического лица в сфере отношений по пользованию недрами. Так, для установления материальной ответственности горнодобывающих предприятий за нехозяйское отношение к недрам прежде всего важен вопрос о том, каким имуществом и в каких пределах они могут им

[224] Об этом более подробно см.: Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр, стр. 89–90.

распоряжаться. Предприятие может самостоятельно отвечать за неправильное выполнение своих обязанностей только в том случае, если оно определенным образом организовано и у него имеется в достаточной степени обособленное государственное имущество. А обособленным имуществом горнодобывающие предприятия и организации могут обладать лишь будучи юридическим лицом.

Рассматривая вопрос о юридической личности горнодобывающих предприятий и организаций, нельзя не подчеркнуть следующее важное положение. Категория юридического лица может быть признана необходимой только в тех областях общественных отношений, которые требуют для субъектов права большую степень самостоятельности. Там, где совершение самостоятельных правовых действий не входит в круг обязанностей предприятий, наличие прав юридического лица не обязательно. Поэтому нельзя считать, что возникновение горной правосубъектности всех субъектов права пользования недрами связано с признанием за ними качества юридического лица. В системе горных правоотношений имеется ряд правоотношений, для возникновения которых права юридического лица не имеют определяющего значения. Такими отношениями, например, являются отношения по непромышленной добыче необщераспространенных полезных ископаемых.

Непромышленная разработка недр предполагает добычу ископаемых предприятиями и организациями для удовлетворения своих собственных потребностей. Она не требует применения сложной горной техники, больших имущественных затрат и т. д. Поэтому компетентные органы государственного управления могут разрешать и в действительности разрешают непромышленную разработку недр и таким организациям, которые не пользуются правами юридического лица.

В дальнейшем мы подробно остановимся на вопросе об общей правосубъектности социалистических предприятий и организаций в сфере отношений по разработке недр, содержащих общераспространенные полезные ископаемые. Здесь важно подчеркнуть, что содержание правоспособности предприятий как субъектов права в значительной мере зависит от характера и особенностей отношений, в которые они будут вступать. Поэтому распространение категории юридического лица на субъекты всех правоотношений по пользованию объектами природы, по нашему мнению, неправильно.

Иной точки зрения придерживается Н. И. Краснов. Правда, свои взгляды по рассматриваемой проблеме он изложил применительно к субъектам земельных правоотношений, но его выводы, безусловно, имеют общий характер.

Анализируя правовое положение землепользователей, Н. И. Краснов пришел к совершенно правильному выводу, что понятие юридического лица не может быть сведено к понятию субъекта гражданского права. Категория юридического лица имеет более широкое значение[225]. Однако при дальнейшем обосновании своей позиции он допустил ряд неточностей.

---

[225] Н. И. К р а с н о в. Юридический анализ права землепользования в СССР, стр. 108.

Н. И. Краснов исходит из того, что качество юридического лица – необходимый признак всех землепользователей. «Социалистическая организация, чтобы обладать земельной правоспособностью, следовательно, возможностью быть субъектом права землепользования, должна возникнуть как юридическое лицо...»,[226] – заявляет он. Но такое утверждение не согласуется ни с практикой работы органов земельного управления, которые предоставляют земельные отводы не пользующимся правами юридического лица предприятиям и организациям, ни с нормами Основ земельного законодательства, которые практически не ограничивают круг лиц, могущих быть субъектами права землепользования. Н. И. Краснов, очевидно, полагает, что признак организационного единства характерен только для общественных образований, возникающих в качестве юридических лиц. Однако это неверно. Организационная оформленность необходима всякому субъекту права. Данным признаком обладают все без исключения предприятия и учреждения, в том числе и организации, лишенные хозяйственной самостоятельности. Но не всякое общественное образование, как справедливо подчеркивает Ю. Г. Жариков, через организационное единство приводит к возникновению юридического лица[227]. Некоторые образования по характеру своей деятельности не испытывают потребности в правах юридического лица, а другие не могут быть признаны юридической личностью из-за указания соответствующего нормативного акта. Тем не менее все они могут выступать и действительно выступают участниками земельных правоотношений. Поэтому вывод Н. И. Краснова о том, что категория юридического лица в одинаковой мере распространяется на субъекты всех земельных правоотношений, нуждается в некотором уточнении. Как нам представляется, он приемлем для определения правосубъектности сельскохозяйственных предприятий, но не подходит к другим государственным предприятиям, организациям и учреждениям как землепользователям.

Основным и главным в деятельности сельскохозяйственных предприятий является обеспечение высокодоходной эксплуатации земель. Поэтому уже в самом начале возникновения правоотношений по пользованию землей в целях сельскохозяйственного производства совхозы обязаны провести целый комплекс мероприятий по организации интенсивного внутрихозяйственного использования земельных ресурсов (агротехническое, агромелиоративное, землеустроительное и т. д.). В дальнейшем в процессе непосредственной эксплуатации земель эти обязанности значительно усложняются, требуя для своего выполнения все новых и новых средств. Было бы неправильным полагать, что эффективный по своим результатам процесс земледелия можно осуществлять без предоставления совхозам широкой самостоятельности в решении тех или иных вопросов управления и пользования землей. Ни одно сельскохозяйственное предприятие не может обеспечить настоящее научно

[226] Там же, стр. 110.
[227] Ю. Г. Жариков. Право сельскохозяйственного землепользования, стр. 68.

обоснованное землепользование, если оно не обладает такими правами, которые позволяли бы ему самостоятельно вступать в правовые отношения.

В связи с вовлечением земельных отношений в общее русло проводимой в стране экономической реформы необходимость расширения прав совхозов как землепользователей значительно возрастет. Если раньше некоторые совхозы могли обходиться без качества юридического лица, то в условиях экономической оценки земли и развития рентных отношений совхоз не может выступать участником земельных правоотношений, не обладая правами юридического лица.

Иначе обстоит дело с организациями и предприятиями, для которых земля выступает всего лишь пространственным базисом для размещения производства. Какими бы крупными они ни были, какую бы обширную территорию они ни занимали, как бы ни была сложна и разветвлена их внутрихозяйственная структура, в земельных отношениях эти организации выступают как субъекты права землепользования с простейшим внутрихозяйственным землеустройством и минимальным объемом прав и обязанностей[228]. Поэтому здесь можно говорить о влиянии юридической личности предприятия на развитие земельных правоотношений, а не об обязательности наличия качества юридического лица для обладания землей.

Распространение категории юридического лица на субъекты всех правоотношений независимо от их характера и особенностей не только не нужно, но и может привести к нежелательным практическим последствиям: к сужению субъектов горных, земельных и других правоотношений по пользованию объектами природы. Так, если считать, что для обладания правами по непромышленной разработке недр предприятие должно быть признано юридическим лицом, то тогда небольшим сельским организациям и учреждениям следует отказать в предоставлении недр. Но такой порядок не соответствовал бы самой сущности отношений по непромышленной добыче полезных ископаемых, которые имеют целью удовлетворение внутренних потребностей организаций.

Субъектом горных правоотношений, как правило, является каждое горнодобывающее предприятие в отдельности, а иногда группа предприятий в целом.

В связи с проведением хозяйственной реформы, требующей применения новых форм и методов руководства, развития хозяйственного расчета в

---

[228] Правильно раскрывая содержание права сельскохозяйственного землепользования и сущность возникающих в этой области рентных отношений, Ю. Г. Жариков вместе с тем выступил против применении категории юридического лица в земельном праве. (Ю. Г. Ж а р и к о в. Право сельскохозяйственного землепользования, стр. 63-70). Он обосновывает это невозможностью вовлечения природных ресурсов в гражданский оборот. Однако, как уже отмечалось выше, те ученые, которых критикует Ю. Г. Жариков, не считают, что юридические лица в земельном и в гражданском праве не имеют различий. Через качества юридического лица субъекты отношений по пользованию объектами природы вступают в рентные отношения и отвечают по своим земельноправовым и горноправовым обязанностям. Что же касается субъектов гражданского права, то они вступают в товарно-денежные отношения, ибо содержание правоспособности юридического лица не сводится только к возможности участия в товарном обращении.

управлении экономикой, в нашей стране в последние годы получили распространение хозяйственные объединения типа трестов, комбинатов, фирм и т. д. С правовой точки зрения различаются три вида объединений: а) объединение, которому подчинены производственные единицы, не являющиеся самостоятельными предприятиями, б) объединение, которому подчинены как самостоятельные хозрасчетные предприятия, так и производственные единицы, лишенные хозяйственной самостоятельности, в) объединения, состоящие из самостоятельных предприятий,

В области горной промышленности добывающие предприятия чаще всего осуществляют свою деятельность в составе трестов или комбинатов. В состав трестов обычно входят предприятия, занимающиеся добычей полезных ископаемых, а в состав комбината – предприятия, занимающиеся и добычей, и переработкой полезных ископаемых.

Решение вопроса, сохранить ли за входящими в состав объединения горнодобывающими предприятиями положение самостоятельной хозяйственной единицы или нет, зависит от геологической характеристики месторождений полезных ископаемых (запасы полезного ископаемого, мощность рабочего пласта, характер и глубина залегания горных пород и т. д.) и хозяйственных соображений. Действующее законодательство не содержит на этот счет каких-либо указаний. Обычно положение самостоятельного предприятия сохраняется за крупными шахтами, рудниками и т. д. Мелкие шахты и рудники после вхождения в объединение обычно теряют свою самостоятельность. В подобных случаях пользователем и владельцем месторождений полезных ископаемых является само объединение. Критерием признания за объединениями (трестами, комбинатами) качества субъекта права пользования является непосредственное владение недрами в соответствии с правами юридического лица на основе горной правоспособности. Последнее обстоятельство следует подчеркнуть особо. Дело в том, что при обнаружении новых месторождений в тех местах, где отсутствуют специализированные горнодобывающие предприятия, ходатайства о горном отводе возбуждают соответствующие министерства и ведомства. В подобных случаях месторождения отводятся для промышленного освоения этим министерствам (ведомствам). Однако это положение не дает основания для признания их субъектами права пользования недрами, ибо министерства и ведомства не обладают горной правоспособностью, т. е. способностью иметь права и нести обязанности по разработке месторождений полезных ископаемых. Непосредственным владельцем и субъектом права пользования является тот, на кого министерство возложит, в соответствии с его уставом или положением, обязанность по разработке месторождений. Поэтому определение субъекта права пользования недрами всегда обусловливает необходимость не только указания на наличие у той или иной организации качества юридического лица или горного отвода, но и на наличие у ней горной правоспособности.

Субъекты права пользования недрами, содержащими общераспространенные полезные ископаемые

Круг субъектов права пользования недрами, содержащими общераспространенные полезные ископаемые, несколько шире, чем круг субъектов права пользований недрами, содержащими необщераспространенные полезные ископаемые.

В соответствии с действующим законодательством месторождения нерудных материалов могут разрабатываться как государственными, так и колхозно-кооперативными и другими общественными организациями, а также в законом предусмотренных случаях и гражданами. Однако установленный законом порядок промышленной и непромышленной разработки недр накладывает существенный отпечаток на правовое положение лиц, которым предоставлено право эксплуатировать указанные выше месторождения.

Право на промышленную разработку месторождений нерудных материалов прежде всего принадлежит специализированным государственным предприятиям, в задачу которых, согласно их уставам или положениям, входит добыча общераспространенных полезных ископаемых. Это в большинстве своем предприятия Министерства промышленности строительных материалов. Отводы для разработки месторождений могут предоставляться также предприятиям и организациям тех министерств и ведомств, горный промысел для которых носит вспомогательный характер. В частности, Министерство транспортного строительства, Министерство обороны СССР и т. д. действующим в соответствии с действующим законодательством имеют право заниматься промышленной разработкой недр для получения необходимых строительных и другим материалов.

Содержание горной правоспособности вышеназванных предприятий и организаций также определяется закрепленными в уставе целями и задачами их деятельности. Однако наличие горной правоспособности у организаций само по себе не означает того, что эта организация является субъектом права пользования недрами. С этой точки зрения, между предприятиями, специализированными по добыче нерудных материалов, и предприятиями, для которых горный промысел носит вспомогательный характер, имеются существенные различия. Первые всегда реализуют свою горную правоспособность и не могут не выступать в качестве субъектов права пользования недрами, ибо добыча ископаемых – Главное в их деятельности. В этом смысле правовое положение специализированных предприятий по добыче общераспространенных полезных ископаемых аналогично правосубъектности предприятий, занимающихся добычей рудных материалов (необщераспространенных полезных ископаемых). Что же касается вторых, то они могут и быть и не быть субъектами права пользования недрами. Этот вопрос решается каждый раз отдельно, применительно к конкретному случаю. Соответствующие органы государственной власти по тем или иным причинам могут отказать в предоставлении месторождений полезных ископаемых

предприятиям, для которых горный промысел носит вспомогательный характер. Здесь, однако, следует подчеркнуть, что отказ в предоставлении недр не влечет за собой потерю указанными предприятиями своей горной правоспособности. С наступлением необходимых условий горная правоспособность может быть реализована ими в любое время.

В последние годы круг субъектов, имеющих право заниматься промышленной разработкой месторождений общераспространенных полезных ископаемых, несколько расширился. Так, в связи с большим объемом строительных работ в сельской местности в нашей стране начали развиваться межколхозные предприятия по производству местных строительных материалов. Они могут заниматься добычей ископаемых наравне с государственными специализированными предприятиями.

Межколхозные предприятия, в отличие от государственных, возникают в явочно-нормативном порядке. Причем их имущество составляет собственность колхозов-участников[229]. Однако, это положение не отражается на содержании горной правоспособности межколхозных организаций. Они оформляют горные отводы в том же порядке и на тех же условиях, что и другие субъекты правопользования недрами.

Горное законодательство запрещает колхозам и совхозам заниматься промышленной разработкой недр.

Устанавливая такое право, государство исходит из того, что основной целью колхозов и совхозов является осуществление сельскохозяйственной деятельности. Они могут добывать ископаемые в тех пределах, которые необходимы для удовлетворения их хозяйственных нужд.

Необходимо отметить, что в принципе государство могло бы предоставить промышленную разработку месторождений полезных ископаемых не только специализированным горнодобывающим предприятиям, но и всем предприятиям и организациям, в том числе колхозам и совхозам. Для этой цели государство могло бы обеспечить колхозы необходимой горной техникой, специалистами и т. д. В свое время такие предложения высказывались со стороны некоторых работников колхозов и совхозов. Но, как справедливо отмечалось в литературе, разрешить совхозам и другим сельскохозяйственным предприятиям самим заниматься промышленной добычей ископаемых – это значит стать на путь организации при колхозах и совхозах таких отраслей хозяйства, которые не связаны непосредственно с их сельскохозяйственным производством, это значит превращать колхозы и совхозы в разновидность промышленных предприятий, что противоречит целям и задачам колхозов и совхозов как сельскохозяйственных предприятий[230].

Характерной особенностью правоспособности колхозов (совхозов) на обладание недрами является ее тесная связь с земельной правоспособностью. Колхоз становится обладателем недр после получения в установленном

---

[229] Об этом более подробно см.: Н. М у х и т д и н о в. Правовые основы хозяйственной деятельности межколхозных строительных организаций. Алма-Ата, 1968.

[230] См.: Г. А. А к с е н е н о к. Правовое положение совхозов в СССР. М., I960, стр. 166.

порядке земельного участка. Поэтому земельная правосубъектность в отношении колхозов выступает необходимой предпосылкой их горной правосубъектности. В связи с этим иногда отмечается, что горная правоспособность как самостоятельная правовая категория не является характерной для колхозов, что они не могут быть признаны субъектами права пользования недрами и т. д.

Однако с таким взглядом согласиться нельзя. Занимаясь непромышленной добычей ископаемых, колхозы (совхозы) вступают с государством в определенные правоотношения, возникающие из факта пользования недрами. В нормальных условиях эти отношения не всегда заметны, ибо для разработки недр колхозам не обязательно иметь разрешение. Но, как только нормальный ход событий нарушается, указанные отношения сразу же дают знать о себе. Так, право колхозов на добычу ископаемых, как уже отмечалось, ограничено их собственными потребностями. Допустим теперь такое положение: колхоз начал добывать ископаемые с применением сложной горной техники в большем количестве, чем это требуется. Действия такого колхоза (совхоза), согласно горному законодательству, квалифицируются не как нарушение прав землепользования, а как нарушение прав по пользованию недрами со всеми вытекающими отсюда последствиями. Поэтому считать право на добычу ископаемых как дополнительное правомочие, включенное в право землепользования колхозов, нет основания. В соответствии с действующим законодательством использование земельного участка и разработка недр независимо от способа добычи ископаемых и объема правомочий пользователя на недра – это разные права. Оба эти права являются особыми, самостоятельными, объединяемыми лишь одним субъектом – колхозом (совхозом). Для их обладания необходимо наличие как земельной, так и горной правоспособности. Кроме того, нельзя не учитывать и другие обстоятельства. Например, Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик предоставляют право сельскохозяйственным предприятиям как землепользователям использовать без особого разрешения имеющиеся на их территории водоемы, лесные массивы и т. д. Но из этого не делается вывод, что права колхозного и совхозного водо-лесопользования не являются самостоятельными институтами[231].

Из сказанного теоретического положения следует такой практический вывод: необходимо установить государственный контроль за деятельностью колхозов по добыче ископаемых. В настоящее время для возникновения права пользования недрами и их объектами в рассматриваемой области общественных отношений колхозам не требуется оформлять горные отводы.

Очевидно, в изменении этого порядка и нет необходимости, учитывая, что колхозы добывают ископаемые в пределах своих земельных площадей и, как правило, для своих нужд. Но контроль над деятельностью колхоза при разработке им месторождения нужен, поскольку, во-первых, эти месторождения являются собственностью государства, во-вторых, в связи с

[231] См.: О. С. К о л б а с о в. Законодательство о водопользовании в СССР. М., 1965.

усилением мощи колхозов объем потребления полезных ископаемых в последние годы значительно возрос. Так, Примерный устав колхоза в целях полного и равномерного использования трудовых ресурсов и местных источников сырья, повышения доходности общественных хозяйств предоставил колхозам право создавать и развивать, не в ущерб сельскохозяйственному производству, подсобные предприятия, а также различные промыслы. Среди этих подсобных предприятий, которые начали создаваться после постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 апреля 1966 г.[232], важное место занимают предприятия по производству местных строительных материалов. Обеспечение их сырьем невозможно без сооружения крупных карьеров для добычи общераспространенных полезных ископаемых. А на таких колхозных карьерах, как неоднократно отмечалось в печати и в юридической литературе, не всегда соблюдаются правила техники безопасности и вообще не ведутся геолого-маркшейдерские работы[233]. Кроме того, пользуясь отсутствием контроля, колхозы нередко ведут разработку недр беспорядочно, выбирая богатые пласты и нанося тем самым непоправимый ущерб крупным месторождениям, памятникам природы и т. д. Поэтому целесообразно установить в законодательном порядке правило о том, что колхозы могут начать непромышленную добычу распространенных полезных ископаемых лишь после письменного разрешения на это соответствующих органов Госгортехнадзора СССР. Последние должны знать о дне начала и месте разработки недр, что позволит им своевременно пресекать любые нарушения колхозами прав по пользованию недрами. Далее, Госгортехнадзор мог бы отказать колхозам в выдаче разрешения на добычу ископаемых, если это необходимо для сохранения тех или иных месторождений для промышленной разработки. А такой обоснованный отказ соответствовал бы принципу отделения недр земли от их поверхности в нашей стране и не противоречил бы Основам земельного законодательства Союза ССР и союзных республик.

Говоря о правах колхозов и совхозов на залежи общераспространенных полезных ископаемых, нельзя смешивать недра – средства производства, существующие до и независимо от приложения к ним человеческого труда, с добытыми ископаемыми – результатами труда. Недра как объект природы составляют исключительную собственность государства и распоряжаться ими может только государство. Колхозы и совхозы не вправе передавать их каким-либо предприятиям и организациям в пользование. Такая передача признается нарушением законов о национализации недр со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Права колхозов и совхозов на добытые ископаемые значительно шире. Ископаемые, которые оказались выделенными в результате приложения к ним человеческого труда, составляют естественную основу процесса производства и не являются по сути своей объектами природы. Поэтому добытые ископаемые

[232] СП СССР, 1966, № 7, ст. 71.
[233] См.: Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр, стр. 152-153.

становятся продукцией колхоза (совхоза) и ими распоряжается сам колхоз (совхоз).

Вместе с тем правомочия колхоза (совхоза) по распоряжению ископаемыми не могут приравниваться к правомочиям по распоряжению другой колхозной (совхозной) продукцией. Они обязаны добывать ископаемые для своих нужд. Поэтому продажа ископаемых ни в сыром, ни в переработанном виде каким-либо организациям и предприятиям исключается.

Субъектами права пользования недр, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, иногда выступают граждане, а также расположенные на колхозных и совхозных землях сельские организации (школы, больницы, сельпо и т. д.).

Право на непромышленную добычу ископаемых указанным лицам принадлежит в силу Основ земельного законодательства, как землепользователям. Однако, как землепользователи, они могут добывать лишь имеющиеся на своих участках общераспространенные полезные ископаемые. А для добычи ископаемых, которые находятся за пределами их участков, им необходимо получить разрешение. По сложившейся практике такое разрешение дают руководители колхозов и совхозов. Возможно, такой порядок, оправдав себя на практике, будет закреплен в новом горном законодательстве. Но, безусловно, прав Н. А. Сыродоев в том, что добыча ископаемых, каким бы способом она ни производилась, в конечном счете, затрагивает интересы государства как собственника недр[234]. Поэтому органы, ведающие разработкой и охраной общераспространенных полезных ископаемых, должны вести учет и тех месторождений, которые разрабатываются гражданами.

Содержание горной правоспособности граждан и сельских организаций заключается в праве на получение месторождений общераспространенных полезных ископаемых и вытекающей отсюда способностью обладать правами и обязанностями, связанными с использованием недр. Вместе с тем, при анализе горной правоспособности указанных лиц необходимо иметь в виду, что право пользования недрами предоставляется не всем гражданам и сельским организациям. Это существенным образом отличает их горную правоспособность от горной правоспособности других субъектов права. Необходимым признаком обладания горной правосубъектностью для граждан, например, является наличие трудовых отношений с колхозами и совхозами. Лишь находясь в трудовых отношениях с тем или иным сельскохозяйственным предприятием, гражданин может возбудить ходатайство о предоставлении ему участка месторождений.

Аналогичным образом решается вопрос и в отношении сельских организаций. Горная правоспособность предоставляется не всем сельским организациям, а тем, которые находятся на территории колхоза или совхоза. Именно нахождение на колхозной (совхозной) территории является необходимой предпосылкой возникновения их горной правоспособности. Причем для непромышленной добычи полезных ископаемых указанным

[234] Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр, стр. 184.

организациям не обязательно иметь права юридического лица. Достаточно, чтобы они были образованы надлежащим образом, т. е. имели организационное единство.

Отличие между горной и земельной правоспособностью граждан и сельских организаций заключается в различных возможностях их реализации. Требование колхозников (рабочих) о предоставлении земельного участка, например, всегда подлежит удовлетворению, если имеются к тому законные основания, ибо предоставление земель колхозникам (рабочим) не право, а обязанность колхозов (совхозов). Другое дело недра. Здесь возможны случаи отказа.

К сожалению, действующее законодательство не содержит на этот счет каких-либо указаний. Было бы правильным решить этот вопрос в новом Горном законодательстве.

* * *

Таким образом, исходя из деления полезных ископаемых на необщераспространенные и общераспространенные, различая промышленную и непромышленную разработку недр, следует прийти к выводу, что субъектами права пользования недрами в СССР являются: государственные, кооперативные и общественные предприятия и организации, а также граждане, работающие в колхозах и совхозах. Определяющее и важное место среди субъектов права пользования недрами принадлежит государственным горным предприятиям и организациям.

А. В. Карасс высказал взгляд, что государственные предприятия, учреждения и организации в отличие от кооперативных и других общественных организаций не могут быть признаны самостоятельными субъектами права пользования объектами природы и во всех случаях пользования объектами природы государственными предприятиями субъектом права является само Советское государство. Имея в виду землю, он писал: «Это непосредственное государственное землепользование, при котором все правомочия социалистического государства как исключительного собственника земли сосредоточиваются в руках самого государства всецело и нераздельно»[235].

Аналогичного мнения придерживается В. К. Григорьев[236].

Однако такая точка зрения не соответствует действительному характеру отношений, которые складываются между государством как собственником природных богатств и государственными предприятиями как пользователями этих богатств. Предоставляя землю, недра, воды и т. д. предприятиям и организациям, государство не только наделяет их правами, но возлагает на них соответствующие обязанности по правильному и рациональному использованию объектов природы. За нарушение этих обязанностей государственные предприятия несут установленную ответственность наравне с

[235] См.: А. В. К а р а с с. Право государственной социалистической собственности. М., 1954.
[236] См.: В. К. Г р и г о р ь е в. Вопросы теории земельного права. М., 1963.

другими субъектами права. В этом смысле они ничем не отличаются от колхозов и других кооперативных и общественных организаций. В качестве примера можно сравнить правомочия совхозов и колхозов по использованию недр. В соответствии с действующим законодательством совхозы так же, как и колхозы, могут пользоваться лишь теми месторождениями полезных ископаемых, которые расположены на их территории. Причем, как указывалось выше, они не имеют права осуществлять промышленную разработку недр. Между тем, признавая действия совхозов действиями самого государства, следовало бы прийти к выводу, что они имеют больше прав в отношении недр, чем колхозы. Поэтому правы те авторы, которые отмечают, что общий принцип – всякое использование природных объектов возможно только на праве пользования – распространяется также и на государственные предприятия и организации. Когда государство-собственник передает объекты природы в пользование своих предприятий, учреждений, оно наделяет их особыми правомочиями, которые охватываются понятием «право пользования», отдельным от понятия «право собственности»[237].

Заканчивая рассмотрение вопроса о субъектах права пользования недрами, нам бы хотелось подчеркнуть следующее обстоятельство.

Круг субъектов права пользования недрами зависит от определения понятия «недра» как объект права. При широком толковании понятия «недра» к числу субъектов права пользования могут быть отнесены все социалистические предприятия и организации, которые в той или иной мере имеют отношение к подземной среде. При узком же понимании круг субъектов права пользования недрами совпадает с перечисленными нами выше лицами. Однако, независимо от того, какой смысл вкладывается в понятие «недра», мы не можем согласиться с утверждением Л. А. Заславской, будто субъектами права пользования недрами являются и геологоразведочные организации[238].

Основная цель деятельности геологоразведочных организаций – это поиск и разведка месторождений полезных ископаемых. Обнаружив и разведав

---

[237] См.: Л. И. Д е м б о. Право землепользования в СССР и его виды. «Вестник ЛГУ», 1950, № 7, стр. 29; Г. А. А к с е н е н о к. Земельные правоотношения в СССР, стр. 75.

По-иному подходит к этой проблеме Ю. Г. Жариков. Он не отрицает самостоятельную правосубъектность государственных предприятий и организаций в области пользования объектами природы. Но из того, что Советское государство как исключительный собственник природных богатств не теряет правовой связи со всеми пользователями и является участником правоотношений, он делает вывод, что оно является субъектом права пользования Наравне с социалистическими предприятиями и организациями. (Ю. Г. Ж а р и к о в. Право сельскохозяйственного землепользования, стр. 58). Такой взгляд неверно отражает действительное Положение вещей. Государство непосредственно не разрабатывает иедра и не эксплуатирует земельные и другие природные ресурсы. Что же касается его права взыскивать ренты и другие доходы от предприятий и организаций, то это право охватывается правомочием пользования, являющимся одним из элементов права собственности. Поэтому надлежит признать, что государство вступает в отношения по использованию объектов природы не как субъект права пользования, а как субъект права собственности.

[238] Л. А. З а с л а в с к а я. О понятиях объекта права государственной собственности на недра земли и пользования ими. «Ученые записки ВНИИСЗ», М., 1969, вып. 16, стр. 113.

месторождения, они прекращают свою деятельность, и обладателями недр становятся горные предприятия.

Признавая мнение Л. А. Заславской правильным, следовало бы прийти к выводу, что субъектами права пользования недрами являются и маркшейдерские службы горнодобывающей промышленности, и дирекции строящихся предприятий и т. д. Но такой вывод не соответствовал бы характеру отношений по пользованию недрами. Ошибка Л. А. Заславской состоит в том, что она при определении круга субъектов права пользования недрами не учитывает такого признака, как горная правоспособность. Между тем, признак владения недрами может послужить критерием определения круга субъектов права пользования лишь в сочетании с горной правоспособностью.

Правильное определение того, кто может быть субъектом права пользования недрами, кто способен обладать правами на недра,– необходимое условие обеспечения рациональной и комплексной разработки месторождений полезных ископаемых. Новое горное законодательство должно более четко решить эти вопросы.

Глава V

СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ И ПУТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО И КОМПЛЕКСНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕСТОРОЖДЕНИЙ

Общая характеристика прав и обязанностей горных предприятий и организаций

1. Получив недра в установленном законом порядке, горнодобывающие предприятия и другие организации выступают как носители определенных правомочий и юридических обязанностей. Совокупность этих прав и обязанностей составляет содержание права пользования недрами.

Советскому государству – собственнику недр – небезразлично, насколько правильно используют предприятия и организации месторождения полезных ископаемых, так как недра в отличие от земли и ряда других объектов природы относятся к числу потребляемых имуществ и в то же время их запасы в природе ограничены. Поэтому, предоставляя недра, Советское государство создает социалистическим предприятиям и организациям благоприятные условия для лучшего использования месторождений полезных ископаемых. Для этой цели государство разрабатывает меры, помогающие горнодобывающим предприятиям изыскивать наиболее прогрессивные технологические процессы разработки недр. Оно ведет кадастр месторождений полезных ископаемых, снабжает предприятия и организации, получившие горный отвод, необходимой техникой, выделяет им значительные материальные и денежные ресурсы. С другой стороны, органы государственного управления в систематическом и организованном порядке контролируют деятельность горнодобывающих предприятий, чтобы последние полностью и комплексно извлекали полезные ископаемые при их добыче в соответствии с утвержденными проектами и планами развития горных работ. Однако как бы широко и значительно ни было участие государства в разработке недр, эффективность всех мероприятий, направленных на улучшение хозяйственной эксплуатации месторождений полезных ископаемых, прежде всего зависит от производственной деятельности самих горнодобывающих предприятий, от организации использования месторождений внутри каждого из пользователей недрами. Поэтому исследование вопроса о том, какие конкретные правомочия горнодобывающих предприятий и других организаций в своей совокупности составляют содержание права пользования недрами и какова сущность каждого из соответствующих правомочий в отдельности, представляет большой интерес.

Содержание права пользования недрами устанавливается как законодательными актами, так и актами министерств и ведомств. Значительное количество норм, определяющих его содержание, приводится в специальных горноправовых актах (Горное положение Союза ССР и т. д.), а также в актах, которые, не имея специального горноправового характера, регулируют

некоторые виды горных отношений. Нормы, определяющие содержание права пользования недрами, формируются также в ведомственных инструкциях, приказах, циркулярах и т. д. К числу действующих инструкций могут быть отнесены: Инструкция о порядке предоставления горных отводов под разработку месторождений полезных ископаемых, утвержденная 16 августа 1968 г. Госгортехнадзором СССР, Инструкция о порядке предоставления горных отводов для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, утвержденная 31 марта 1960 г. Госгортехнадзором Казахской ССР и т. д.

Анализ горного законодательства и изучение практики работы горнодобывающих предприятий показывают, что Советское государство, предоставляя недра социалистическим предприятиям и организациям, возлагает на них следующие права и обязанности:

- производить работы в соответствии с проектом разработки месторождений полезных ископаемых;
- применять наиболее эффективные методы добычи полезных ископаемых, не допуская их выборочной отработки, а также сверхнормативных потерь и разубоживания минерального сырья;
- обеспечивать сохранность разработок, а также соседних с ними месторождений от порчи в результате проводимых горных работ;
- обеспечивать геологическое и маркшейдерское обслуживание горных работ и ведение соответствующей технической документации;
- вести учет состояния и движения запасов полезных ископаемых, а также обеспечивать сохранность временно консервируемых в недрах запасов минерального сырья;
- складировать и сохранять попутно добываемое, но временно не используемое, минеральное сырье;
- обеспечивать чистоту воздушного бассейна, сохранность земной поверхности, расположенных на ней зданий, сооружений, лесов, вод и других природных объектов, а также подземных горных выработок и запасов полезных ископаемых от вредного влияния горных работ;
- возводить и эксплуатировать технические сооружения и другие объекты, связанные с разработкой месторождений, в пределах земельного и горного отводов;
- изменять в установленном порядке направление горных работ с учетом фактических горно-геологических условий их проведения;
- списывать в установленном порядке погашенные и не подтвердившиеся в процессе эксплуатации и доразведки балансовые запасы полезных ископаемых.

Действующее законодательство предоставляет органам государственного управления большую инициативу и самостоятельность в определении содержания правомочий конкретных пользователей недр, исходя из

хозяйственного назначения отдельных категорий месторождений и тех задач и целей, которые стоят перед организациями и предприятиями как субъектами права. Поэтому в реальной жизни объем и характер правомочий на недра разных предприятий и организаций могут не совпадать. Но, несмотря на это, правомочиям всех пользователей месторождениями полезных ископаемых присущ ряд общих моментов, которые дают возможность прийти к выводу о том, что по своему содержанию право пользования недрами представляет собой единство правомочий владения, пользования и управления ими. Эти общие моменты сводятся к следующему: во-первых, права и обязанности всех горнодобывающих предприятий подчинены одной задаче –правильному и рациональному использованию недр; во-вторых, предоставленное горнодобывающим предприятиям право по использованию недр должно быть осуществлено, а обязанности выполнены; в-третьих, как бы ни был велик объем предоставленных правомочий на недра, он не превращает горнодобывающие предприятия в субъекты права собственности.

В связи с осуществляемой в нашей стране хозяйственной реформой нормы горного законодательства призваны способствовать переходу преимущественно к экономическим методам руководства, улучшению государственного планирования и расширению правомочий горных предприятий и организаций в использовании месторождений полезных ископаемых. Поэтому в Основах законодательства о недрах и ведении горного дела Союза ССР и союзных республик, в горных кодексах и в других нормативных актах, регулирующих отношения по пользованию недрами, должно быть обеспечено правильное сочетание императивных и рекомендательных норм права. В противном случае не будет гарантии от излишнего администрирования со стороны органов управления недрами.

Итак, что следует понимать под владением, пользованием и управлением недрами.

2. Под владением тем или иным объектом природы понимается непосредственное обладание данным объектом – фактическое господство лица над вещью, или, как иногда пишут, «право владения есть такое основанное на законе положение, при котором объект владения находится в сфере фактической власти у правомоченного лица».

Право владения является основой, предпосылкой правомочия пользования, ибо, чтобы пользоваться объектами природы, надо прежде ими владеть. Вместе с тем владеть объектами природы можно только на правах пользования. Получив недра, горнодобывающие предприятия, например, не могут уклониться от разработки месторождения полезных ископаемых. В соответствии с действующим законодательством нельзя владеть недрами, не пользуясь ими. С этой точки зрения право владения неотделимо от права пользования. Они выступают у пользователей недр как двуединое правомочие. Это обстоятельство дало некоторым авторам повод считать, что в отношении объектов природы, в том числе земли, недр и вод, правомочие владения нельзя рассматривать как элемент, имеющий самостоятельное значение. Так, по мнению Л. И. Дембо, термин «землевладение» вообще не приемлем для

советского права в условиях национализации земли, в условиях исключительной государственной собственности на землю. Владение землей не является самостоятельным правом, отделенным от права землепользования или от права распоряжения землей. Государство-собственник передает отдельным юридическим и физическим лицам лишь право пользования землей, а не право владения[239].

С такой постановкой вопроса нельзя согласиться. В ее основе лежит ошибочное предположение, что понятия «землевладение», «землевладелец», с одной стороны, и понятие «владение», с другой – по своей природе равнозначны. Между тем это не так. Термин «землевладелец», применяемый в условиях частной собственности на землю, ее недра и воды, совпадает с понятием «собственник земли». Что же касается термина «владение», который применяется в условиях нашей действительности, то он имеет другой смысл. У нас объекты природы национализированы и составляют исключительную государственную собственность, т. е. всенародное достояние. Поэтому, говоря о владении объектами природы, в частности недрами, мы имеем в виду фактическое обладание частью недр, месторождениями полезных ископаемых тех или иных организаций и предприятий на условиях пользования. Без такого обладания невозможно использовать недра и другие природные ресурсы[240]. Кроме того, анализируя отношения, связанные с использованием объектов природы, следует учитывать, что участники этих отношений находятся в правовой связи не только с государством – собственником земли, недр, лесов и вод, но и другими субъектами права, так называемыми третьими лицами. В этой области общественных отношений правомочие владения для пользователей природных ресурсов имеет практическое значение, так как для того, чтобы защитить свое право на природные ресурсы от возможных посягательств третьих лиц, им не обязательно доказывать, что в настоящий момент они пользуются этими природными ресурсами. Поэтому при характеристике содержания права пользования недрами недостаточно сказать, что право горнодобывающих предприятий на закрепленные за ними части недр – это право пользования месторождениями полезных ископаемых. Данное положение подчеркивает лишь то обстоятельство, что горнодобывающим предприятиям и другим организациям недра могут быть предоставлены только в пользование, а не в собственность, однако оно не раскрывает содержания права пользования недрами как самостоятельного правового института в системе горного права.

В последние годы взгляд на право владения как на самостоятельное правомочие в общем содержании права пользования объектами природы завоевывает все больше признания. Значит ли это, что в отношении природных

---

[239] Л. И. Д е м б о. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948, стр. 67.

[240] Правильно пишет А. М. Турубинер, что использование земли в соответствии с ее целевым назначением может производиться только в том случае, если организация или гражданин, которому предоставлен тот или иной земельный участок, действительно имеет возможность владеть этой землей, получить ее в фактическое обладание (А. М. Т у р у б и н е р. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958, стр. 220).

ресурсов, переданных в пользование предприятий и организаций, государство лишается владения? Мнения ученых при ответе на этот вопрос значительно расходятся. Так, с точки зрения Г. А. Аксененка, нельзя утверждать, что государство – собственник земли владеет землей только тогда, когда ею пользуется. Советское государство осуществляет право владения всей землей на территории Советского Союза в силу того, что земля принадлежит ему на праве собственности. Советское государство беспрепятственно распоряжается землей независимо от того, в чьем ведении она находится, потому, что оно владеет землей как своей собственностью[241].

Другого мнения по этому вопросу придерживается А. М. Турубинер. Право владения, утверждает он, может принадлежать только одному субъекту, который и осуществляет фактическое обладание тем или иным участком земли, той или иной частью земельного фонда[242]. Применительно к недрам аналогичную мысль высказал Н. А. Сыродоев[243]. Эти исследователи считают, что земельные участки (недра), находящиеся в пользовании и владении государственных предприятий и организаций, находятся во владении самого государства, что же касается земель (недр), предоставленных государством в пользование кооперативных и общественных организаций, то в отношении их государство не осуществляет правомочие владения. Оно переходит к кооперативным организациям.

Приведенные высказывания А. М. Турубинера и Н. А. Сыродоева вызывают большие сомнения. Прежде всего, как нам представляется, авторы допускают неточность, анализируя правомочия собственника и пользователя природных ресурсов с чисто цивилистических позиций. Между тем правомочия указанных субъектов права в отношении земли и недр не могут рассматриваться в качестве обычных гражданскоправовых правомочий. Здесь уместно вспомнить высказывание А. В. Карасса о том, что «заранее обречены на неудачу всякие попытки объяснить право государственной собственности на землю, исходя из цивилистической природы правомочий собственников владения, пользования и распоряжения»[244]. Правда, он в дальнейшем допускает ошибку, полагая, что гражданскоправовые элементы в содержании права государственной собственности на землю вытесняются элементами государственноправовыми и административноправовыми. Тем не менее для правильного ответа на вопрос о том, является ли право владения самостоятельным элементом содержания права государственной собственности на землю и ее недра, указанное суждение А. В. Карасса имеет большое значение. Дело в том, что правомочия владения, пользования и распоряжения объектами гражданского права существенно отличаются от одноименных правомочий в отношении объектов природы. Их сходство внешнее, только в названиях. Гражданские правомочия опосредствуют переход права

---

[241] Г. А. А к с е н е н о к. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950, стр. 194.
[242] А. М. Т у р у б и н е р. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе, стр. 225.
[243] Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр. М., 1969, стр. 47.
[244] А. В. К а р а с с. Право государственной социалистической собственности. М., 1954, стр. 235.

собственности и права оперативного управления имуществом. Что же касается правомочия в отношении земель и недр, то они могут опосредствовать лишь переход права пользования. Закон запрещает отчуждение недр в какой бы то ни было форме. Предоставление горных отводов в пользование горнодобывающих предприятий и других организаций производится на основе специальных юридических актов, издаваемых органами Госгортехнадзора Союза ССР и исполкомами местных Советов депутатов трудящихся.

С нашей точки зрения, ошибка А. М. Турубинера по рассматриваемой проблеме в значительной мере результат игнорирования этих важных различий между гражданскими правомочиями и правомочиями в отношении земель и недр. Иначе трудно объяснить его утверждение о том, что в отношении земель, предоставленных государством в пользование кооперативных и общественных организаций, правомочие владения переходит от государства к этим организациям в точном соответствии со ст. 21 ГК РСФСР (старый кодекс.– Я. М.)[245]. Между тем, по общепринятому мнению, институт права государственной собственности на землю представляет собой самостоятельный институт и не входит в гражданскоправовой институт собственности. Поэтому права и обязанности на землю устанавливаются не гражданским законодательством, а специальными нормативными актами, в частности Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик и издаваемыми в соответствии с ними земельными кодексами и другими земельноправовыми нормами.

Право владения имуществом, если речь идет об имуществе в гражданскоправовом смысле этого слова (например, предприятия, сооружения, машины и т. д.), с передачей имущества переходит от государства к пользователям – субъектам права оперативного управления. Государство в этом случае теряет свое право владения, ибо одна и та же машина не может одновременно находиться во владении государства и субъекта права оперативного управления. Но это положение не распространяется на право владения землей и ее недрами. Дело в том, что земля и ее недра в правовых отношениях выступают в двух качествах: как объект права государственной собственности и как объект права пользования. Правовое положение земли и недр в том и другом качестве различно. Земля, например, как объект права государственной собственности выступает в качестве определенного правового единства и представляет собой единый государственный земельный фонд. В качестве же объекта права землепользования государственный земельный фонд не представляет собой такого единства. Следовательно, когда мы говорим, что государство-собственник владеет землей и недрами, независимо от того, предоставлены ли они в пользование предприятий и организаций или нет, то имеем в виду не какие-то части недр или какой-то земельный участок, а всю землю, все недра в пределах границы СССР, т. е. землю и недра, выступающие как объекты права государственной собственности. В отношении единого

[245] А. М. Т у р у б и н е р. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе, стр. 229.

земельного фонда государство ни с кем не делит свое правомочие, ибо неделима сама земля как объект права исключительной государственной собственности.

Другое дело – здания, сооружения, машины и т. д., т. е. все те имущества, которые по своей природе не составляют исключительную государственную собственность. Эти имущества могут находиться не только в собственности государства, но и в собственности колхозно-кооперативных организаций. В необходимых случаях они могут быть предметом договора купли-продажи, залога, мены и т. д. В силу этого, уже будучи собственностью государства, указанные имущества не составляют такого правового единства, скажем, как государственный земельный фонд. Они имеют различные правовые режимы. Поэтому, передавая эти имущества в пользование той или иной организации, государство передает и свое правомочие владения ими. С утверждением А. М. Турубинера и Н. А. Сыродоева о том, что правомочие владения землей и недрами может принадлежать только одному субъекту (либо государству, либо субъекту права пользования) можно было бы согласиться, если присоединиться к высказанной в литературе точке зрения, согласно которой и единый государственный земельный фонд, как объект права государственной социалистической собственности, состоит из различных категорий земель[246]. При таком подходе к проблеме различия между объектами природы, являющимися исключительной государственной собственностью, и другими имуществами не оказали бы существенного влияния на характер правомочий государства в отношении земли и ее недр. Полагая, что земля как объект права государственной собственности состоит из отдельных частей, вполне можно было бы определить, что с передачей той или иной части земли в пользование предприятий и организаций государство передает им и свои правомочия. Но рассматриваемая точка зрения не соответствует действительности и противоречит правовому положению объектов природы, так как один и тот же объект не может быть одновременно единым и раздельным в одном и том же правовом отношении[247].

Мы не случайно так подробно остановились на вопросе о том, является ли право владения самостоятельным элементом содержания права государственной собственности на землю и ее недра, так как, признавая право владения одним из необходимых правомочий советского государства – исключительного собственника всех природных ресурсов страны, нельзя отмахнуться от вопроса, принадлежит ли государственным предприятиям, организациям в отношении переданных им земель и недр отличное от права государства самостоятельное право владения. Исходя из вышеизложенного положения о том, что природные ресурсы выступают в правовых отношениях в двух качествах, на этот вопрос следует дать положительный ответ. Государственные предприятия владеют предоставленными им земельными

[246] В. К. Г р и г о р ь е в. Единый государственный земельный фонд СССР. В кн.: «Вопросы колхозного и земельного права». М., 1957, стр. 147.

[247] Об этом более подробно см.: Н. И. К р а с н о в. Правовой режим земель специального назначения. М., 1962, стр. 7-23.

участками и недрами. Но в отличие от государства, владеющего землей и недрами, являющимися объектами права собственности, они владеют конкретными земельными участками и месторождениями полезных ископаемых, являющимися объектами права пользования.

Отстаивая свою точку зрения, Н. А. Сыродоев отмечает, что если земельный участок предоставляется совхозу или часть недр передается шахте для разработки содержащихся в них полезных ископаемых, то происходит лишь конкретизация владения. Соответствующий участок земли или часть недр передаются тем самым «в руки» совхоза или шахты, которые являются государственными предприятиями и которые применительно к определенной части объекта государственной собственности олицетворяют государство[248].

Такой подход к проблеме нельзя признать правильным. Ведь, если согласиться с Н. А. Сыродоевым, следует отрицать наличие земельных и горных правоотношений между государством – собственником земли и недр и государственными предприятиями, организациями – пользователями природных ресурсов. Государство не может вступать в правовые отношения с самим собой.

Представляется, что Н. А. Сыродоев в указанном выше вопросе смешивает два взаимообусловленных, но в то же время разных по своей природе вопроса. Это вопрос социально-экономический и правовой. С точки зрения социально-экономической действия государственных предприятий и организаций есть действия самого государства, поскольку эти предприятия и организации признаются составной частью государственного аппарата. Но с точки зрения правовой государство и государственные предприятия – это два разных и самостоятельных субъекта права[249]. Не случайно, например, предоставляя недра своим предприятиям и организациям, государство принимает на себя ряд обязанностей по обеспечению рационального использования месторождений полезных ископаемых. Поэтому хотя правомочия субъектов права пользования недрами и производны от права государственной собственности на недра, их нельзя рассматривать как правомочия самого государства. Они могут и должны защищаться как самостоятельные правомочия.

Вместе с тем разумеется, что принадлежащие горным предприятиям и организациям правомочия не являются беспредельными. В интересах соседних пользователей недрами либо в интересах всего народного хозяйства или отдельных его отраслей эти права в ряде случаев ограничиваются законом. Так, в соответствии с действующим законодательством горные предприятия и организации обязаны допускать соседних пользователей в пределы своих горных отводов для производства вспомогательных работ, необходимых для обеспечения рациональной разработки месторождений и безопасности ведения горного промысла. Для этой же цели горные предприятия обязаны также в случае необходимости предоставлять им свое оборудование и устройство. Эти

---

[248] Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр, стр. 47.

[249] Об этом см. также: Б. В. Е р о ф е е в. Советское земельное право. М., 1965, стр. 65; е г о же. Основы земельного права. М., 1971, стр. 95.

ограничения, однако, не ущемляют права горных предприятий. Более того, вопрос об ограничениях в горном деле ныне приобретает особо актуальное значение, поскольку многочисленные естественные препятствия, которые приходится преодолевать горным предприятиям в процессе разработки недр, зачастую требуют оказания необходимых услуг друг другу. Поэтому в Основах законодательства о недрах и ведении горного дела Союза ССР и союзных республик этот вопрос должен быть урегулирован надлежащим образом.

3. Важным правомочием предприятий, организаций, получивших горный отвод, является правомочие пользования. Если право владения дает возможность субъектам права пользования недрами закрепиться на отведенных им участках месторождений, то посредством правомочия пользования они могут непосредственно приступить к эксплуатации недр. Поэтому раскрытию содержания права пользования действующее горное законодательство посвящает большинство своих норм.

Правомочие пользования объектами природы значительно отличается от одноименного гражданскоправового правомочия пользования, под которым, как правило, понимается право хозяйственной эксплуатации имущества в целях извлечения из вещей доходов и других материальных выгод. Поэтому Г. А. Аксененок справедливо критикует В. К. Григорьева, который в своей работе «Вопросы теории земельного права» отмечал, что основной целью каждого землепользователя, будь это государственное сельскохозяйственное предприятие, колхоз или гражданин, является получение определенных результатов, доходов и выгод от земли вследствие приложения к ней труда и средств. Такое понимание основных целей и задач землепользователей в использовании предоставленной им земли, как правильно отмечает Г. А. Аксененок, способствует порождению частнособственнических тенденций у землепользователей, использованию с их стороны земли в целях личной наживы. Далеко не всякие «доходы» и «выгоды», извлекаемые из земли отдельными землепользователями, поощряются советским земельным законодательством, а только те, которые соответствуют интересам государства и не ведут к использованию земли для извлечения нетрудовых доходов[250]. Это общее теоретическое положение относится и к характеристике правомочия пользования недрами.

Недра предоставляются социалистическим предприятиям и организациям для извлечения содержащихся в них полезных ископаемых. Поэтому основным и определяющим в содержании правомочия пользования недрами является деятельность участников горных правоотношений по правильной и наиболее рациональной разработке месторождений полезных ископаемых в соответствии с тем режимом, который установлен для них горным законодательством. Иначе говоря, правомочие пользования недрами есть не что иное, как права горных предприятий по непосредственному извлечению полезных ископаемых.

[250] См.: «Право землепользования в СССР и его виды». М., 1964, стр. 29. На применимость к природным богатствам гражданскоправового понятия правомочия пользования указывает и Ю. Г. Жариков. (Ю. Г. Ж а р и к о в. Право сельскохозяйственного землепользования, стр. 137).

Конечно, это обстоятельство вовсе не означает, что разработка недр не связана с получением горнорудными предприятиями определенных доходов и материальных выгод. Такой вывод не соответствовал бы действительному характеру горных правоотношений, которые в связи с распространением принципов хозяйственной реформы на горнодобывающую промышленность все более приобретают черты имущественных отношений[251]. Однако следует различать недра как дар природы и недра, которые в результате приложения к ним человеческого труда оказались выделенными из природной среды. В первом качестве недра выступают объектом горных, а во втором – объектом гражданских правоотношений. В соответствии с этим различаются и правомочия пользования, которыми обладают предприятия и организации в отношении недр. Если право пользования недрами, выделенными из природной среды (т. е. вещь в гражданскоправовом смысле) состоит в получении связанных с ними материальных выгод и в удовлетворении с их помощью производственных и других нужд предприятий, то право пользования недрами, выступающими в правовых отношениях как дар природы, состоит в разработке месторождений и тем самым в извлечении (отделении) полезных ископаемых. Этим и объясняется, что все горное законодательство, изданное с момента отделения права на недра земли от права на ее поверхность, говоря об обязанности горнодобывающих предприятий и других участников горных правоотношений, на первый план выделяет именно обязанность правильной и рациональной эксплуатации недр в соответствии с их хозяйственным назначением.

К сказанному следует добавить еще одно положение, которое, как нам думается, имеет немаловажное значение для характеристики правомочия пользования горнодобывающих предприятий и других организаций.

Наше горное законодательство проблему правильного и наиболее рационального использования недр в соответствии с их правовым режимом связывает, как правило, с проблемой непосредственного воздействия на недра, т. е. непосредственной разработкой недр самими горнодобывающими предприятиями. Закон запрещает уступку горного отвода в какой бы то ни было форме. Горнодобывающие предприятия обязаны сами эксплуатировать недра, сами разрабатывать месторождения путем приложения своего труда. Они, например, могут продать, уступить, передать и т. д. полученные в результате воздействия на недра полезные ископаемые, но не могут производить эти же операции, пока полезные ископаемые продолжают существовать как составные части природной среды. Следовательно, одна из особенностей правомочия пользования недрами в отличие от одноименного гражданского правомочия состоит в его личном характере.

---

[251] До реформы 1967 г. цены на многие виды минерального сырья в нашей стране были низкими, а в некоторых горнодобывающих отраслях (железорудная, угольная и др.) – планово убыточными. После реформы оптовые цены на уголь увеличились на 77%, на нефть – в 2, 3, железную руду – в 2,4 раза и т. д. Увеличение цен на минеральное сырье позволило повысить уровень рентабельности горных предприятий и создало условия для развития рентных отношений.

Говоря о том, что правильная и рациональная разработка месторождений полезных ископаемых путем непосредственного приложения к ним своего труда является главным и основным в содержании правомочий пользования горнодобывающих предприятий и других участников горных правоотношений, мы тем самым не хотим сказать, что правомочие пользования этим и ограничивается.

Недра – это особый объект права. К их разработке невозможно приступить без проведения соответствующих подготовительных действий. Так, для извлечения полезных ископаемых прежде всего необходимо построить горнодобывающие предприятия, вести вскрышные работы, проходку стволов шахт и т. д. Права и обязанности участников горных правоотношений по проведению всех этих работ в конечном счете вытекают из правомочия пользования. Это значит, что уже с момента осуществления подготовительных действий, направленных на разработку месторождений полезных ископаемых, социалистические предприятия и организации находятся в состоянии пользования недрами. Поэтому применительно к недрам как особому объекту природы правомочия пользования складываются из двух элементов: 1) подготовительные работы, 2) извлечение полезных ископаемых, т. е. непосредственно сама разработка недр.

Конечно, разделение всякого правомочия, в том числе и правомочия пользования на ряд самостоятельных частей носит несколько условный характер. В действительности указанные элементы тесно связаны между собой. Тем не менее признание проведения подготовительных работ начальной самостоятельной стадией реализации правомочий пользования для участников горных правоотношений имеет огромное значение. Дело в том, что, как уже указывалось выше, владеть недрами можно лишь на правах пользования. Организация, получившая горный отвод и не приступившая в течение установленного законом времени (в отношении общераспространенных полезных ископаемых, например, установлен двухгодичный срок) к разработке полезного ископаемого, теряет право на разработку месторождения и обязана вернуть горноотводный акт, выдавшему его органу государственной власти. Поэтому при характеристике правомочия пользования недрами лишь одним признаком – непосредственным извлечением полезных ископаемых – органы Госгортехнадзора имели бы право считать, что предприятия и организации, несмотря на ведение ими подготовительных работ, не выполняют своих обязанностей по использованию недр.

Отмеченные выше положения о понятии правомочия пользования недрами не вызывают сомнений в литературе. Еще в 1928 г. Юр. Ч. писал, что под пользованием следует понимать не только саму выемку или отделение ископаемого, но и все те предварительные действия, которые, имея своим объектом земную кору, предпринимаются горнопромышленниками[252]. В настоящее время это положение с теми или иными правовыми оттенками

[252] Ю р. Ч. Новый общесоюзный горный закон «Горное положение СССР». «Горный журнал», № 12, стр. 118.

повторялось в работах М. Е. Коган и Л. А. Заславской[253].

Однако необходимо подчеркнуть, что, и находясь на этих правильных позициях, не все авторы приходят к правильному выводу относительно характера правомочия пользования недрами. Некоторые исследователи необоснованно расширяют сферу подготовительных действий, предпринимаемых предприятиями и организациями для разработки месторождений полезных ископаемых. В результате даже поисково-разведочные работы иногда включаются в содержание правомочий пользования горнодобывающих предприятий и других организаций. Однако с такой постановкой вопроса нельзя согласиться.

В соответствии с действующим горным законодательством право на разработку недр у горнодобывающих предприятий возникает с момента оформления горного отвода и получения необходимого для организации горных работ земельного участка. А вопрос о выдаче горного отвода может быть поставлен лишь после того, как месторождение найдено, разведано и утвержден подсчет запасов полезных ископаемых. Это значит, что все действия по геологическому изучению недр производятся до горного отвода, т. е. до возникновения общественных отношений, именуемых отношениями по пользованию недрами. Поэтому они не могут быть включены в содержание правомочия пользования, а составляют в своей совокупности самостоятельный правовой институт. Правда, в настоящее время горнодобывающие предприятия в своем составе имеют соответствующие геологические службы, которые в ряде случаев осуществляют геологоразведочные работы. Но эти работы они ведут в пределах разведанных и переданных предприятиям месторождений в целях рационального их освоения. Деятельность геологических служб по доразведке и изучению месторождений вытекает не только из правомочия пользования, но и, как будет показано в дальнейшем, из правомочия управления недрами горнодобывающих предприятий.

Горное положение Союза ССР 1927 г., допуская частную инициативу в горном деле, указывало, что месторождения еще не открытые предоставляются для горного промысла первым их открывателям. Поэтому проведение различий между разведочными и промысловыми работами для определения содержания правомочий горнодобывающих предприятий в то время особого теоретического значения не имело. В соответствии с указанным Положением субъект права на поиск и разведку месторождения и субъект права пользования недрами в большинстве случаев совпадал в одном лице. Другое дело – в настоящее время. Ныне организацией и осуществлением поиска и разведки новых месторождений занимаются органы Министерства геологии СССР, а непосредственной разработкой недр – специализированные горнодобывающие предприятия. Первые выступают в правовых отношениях как субъекты права

[253] Л. А. З а с л а в с к а я. О понятиях объекта права государственной собственности на недра земли и пользования ими. «Ученые записки ВНИИСЗ», 1969, № 16, стр. 114; М. Е. К о г а н. О кодификации советского горного законодательства. «Советское государство и право», 1957, № 6, стр. 92.

на поиски и разведку месторождений полезных ископаемых, а вторые как субъекты права пользования недрами.

4. Своеобразие в осуществлении правомочия пользования недрами, а также особенности недр как объекта права государственной собственности влияют на характер правомочия по внутрихозяйственному управлению недрами.

Сущность управления недрами как самостоятельного правомочия горнодобывающих предприятий и других специализированных организаций заключается прежде всего в установлении порядка рациональной и комплексной разработки месторождений полезных ископаемых.

При решении вопросов, связанных с наиболее целесообразным использованием богатств недр, перед горнодобывающими предприятиями возникает множество проблем. Они не снимаются и после того, как шахты или рудники в надлежащем порядке построены и организация, получившая горный отвод, приступила к разработке месторождений полезных ископаемых. Например, успешное освоение недр невозможно без проведения соответствующих эксплуатационных разведок. Таким путем горнодобывающие предприятия уточняют контуры балансовых и забалансовых руд, определяют качественную оценку руд и горнотехнические условия каждого отрабатываемого участка. Это дает им возможность найти рациональное направление горноподготовительных работ и пути оперативного планирования добычи полезных ископаемых.

В процессе разработки недр возникает также необходимость в ведении горнодобывающими предприятиями учета потерь и разубоживания полезных ископаемых.

Учет потерь и разубоживания при разработке месторождений полезных ископаемых осуществляется в целях правильного решения вопросов рационального использования балансовых запасов, оценки с этой точки зрения применяемых на руднике систем разработки, выявления источников сверхплановых потерь и разубоживания, а также для принятия мер по их устранению.

Современные горнодобывающие предприятия – это крупные хозяйственные организации, которые имеют в своем составе ряд производственных подразделений и единиц. Правильное закрепление за ними отдельных участков месторождений в пределах горных отводов и надлежащий контроль за их разработкой оказывают существенное влияние на рациональную эксплуатацию недр.

Эти и другие однородные по своей природе и основаниям возникновения действия горнодобывающие предприятия осуществляют в порядке решения вопросов по внутрихозяйственному управлению недрами. Следовательно, если правомочие пользования дает возможность социалистическим предприятиям и организациям производить непосредственную хозяйственную эксплуатацию недр, то право внутрихозяйственного управления позволяет им организовать эту эксплуатацию на рациональных началах. Основными функциями права управления являются: а) обеспечение строительства шахт, приисков, карьеров и

т. д. в соответствии с проектно-сметной документацией; б) планирование горных работ; в) подсчет потерь и промышленных запасов полезных ископаемых; г) контроль за разработкой месторождений внутренними организационными подразделениями; д) разработка и проведение мероприятий по безопасному ведению горных работ. Функции эти имеют общий характер, и все горнодобывающие предприятия обязаны их осуществлять. Но применительно к отдельным видам права пользования недрами конкретное содержание каждой из них может быть различным.

Правомочие управления недрами, осуществляемое горнодобывающими предприятиями для определения порядка внутрихозяйственного использования месторождений полезных ископаемых, в значительной мере отличается от права управления землей, осуществляемого субъектами права землепользования. Различие заключается не только в содержании функции управления, но и в объеме прав по управлению природными ресурсами.

Управление землей – это управление использованием того земельного массива, который прежде всего предоставляется землепользователю для осуществления его деятельности, но может быть попользован в соответствии с законом и для других целей[254]. Так, предоставление земли государством всегда сопровождается указанием в акте отвода на конкретную цель землепользования. Но земля – это всеобщее средство производства. Поэтому наряду с основным целевым назначением землепользователи имеют право использовать землю и для других разрешенных законом целей. Они могут использовать свои земли для размещения населенных пунктов, линий связи, электропередач и т. д.

Решение вопросов определения целевого назначения отдельных частей земельного массива для размещения указанных сооружений осуществляется землепользователями в порядке внутрихозяйственного управления землей.

В отличие от земли недра не могут использоваться для различных целей. Поэтому правомочие управления недрами не включает в себя определение целевого назначения тех или иных частей предоставленных предприятиям и организациям горных отводов.

Право внутрихозяйственного управления имеет некоторую связь с функцией управления недрами, осуществляемой государством как собственником недр. Эта связь выражается, во-первых, в том, что государство определяет объем права внутрихозяйственного управления, устанавливает, в какой мере социалистические предприятия и организации могут управлять недрами, и т. д.; во-вторых, в том, что и правомочия пользователей и государства по управлению недрами имеют единую правовую сущность и, в конечном счете, направлены на решение одной задачи – организации рационального и комплексного использования недр. С этой точки зрения право внутрихозяйственного управления в той или иной мере является продолжением общего государственного управления недрами. Но государство как собственник

[254] Н. И. К р а с н о в. Юридический анализ права землепользования в СССР. В кн.: «Право землепользования в СССР». М., 1964, стр. 161.

природных ресурсов организует эффективную разработку недр в масштабе всей страны, а горные предприятия осуществляют эту функцию в пределах предоставленных им горных отводов. Кроме того, функции государства по управлению недрами носят властный и обязательный характер. Поэтому правомочие внутрихозяйственного управления нельзя смешивать и отождествлять с государственным управлением недрами. Подобно правам владения и пользования, право внутрихозяйственного управления, будучи производным от одноименного правомочия государства, носит самостоятельный характер и осуществляется от имени пользователя недрами.

В юридической литературе право внутрихозяйственного управления рассматривается иногда как право распоряжения недрами. С такой точкой зрения нельзя согласиться. Право распоряжения представляет собой право совершать действия, направленные на возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей в отношении имущества. По отношению к недрам право распоряжения заключается в определении их хозяйственного назначения, условия и порядка пользования недрами, в предоставлении и изъятии горных отводов и т. д. Между тем совершение таких действий не входит в содержание правомочий пользователей недрами. Они не могут передавать и уступать горные отводы. Не могут также по своей инициативе изменить хозяйственное назначение недр. Право распоряжения недрами принадлежит только государству и осуществляется им через управомоченные на то органы власти.

К сожалению, отождествление правомочий управления и распоряжения привело некоторых авторов к ошибочному выводу, будто природные объекты предоставляются предприятиям и организациям не на пользование, а в оперативное управление. Так, анализируя правомочия субъектов права землепользования, С. Н. Братусь указывает, что здесь мы сталкиваемся с теми имущественными правами, которые А. В. Венедиктов именует правами оперативного управления, имея в виду правомочия хозяйственной организации на закрепленные за ней имущества[255]. Аналогичное мнение, с теми или иными правовыми оттенками, высказывает А. А. Забелышенский[256].

Такой подход к проблеме ведет, во-первых, к отрицанию самостоятельности права пользования природными ресурсами как правового института, во-вторых, к превращению природных объектов в гражданскоправовые имущества со всеми вытекающими отсюда последствиями. Дело в том, что в соответствии со ст. 21 Основ гражданского законодательства право оперативного управления представляет собой совокупность вещных правомочий, которые необходимы для обеспечения стабильности хозяйственного расчета, стабильности имущества, закрепленного за субъектами гражданского права. Правильно пишут авторы книги «Государство, право, экономика» (М., 1970, стр. 209), что основой,

[255] С. Н. Б р а т у с ь. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963, стр. 117.
[256] А. А. З а б е л ы ш е н с к и й. Правовое обеспечение рационального использования земли. Автореф. канд. дисс. Саратов, 1964, стр. 9-10.

определяющей необходимость института права оперативного управления, является товарное производство. Между тем, как уже отмечалось выше, природные ресурсы не являются товарами, а организация их использования не связана с хозрасчетом и товарно-денежными отношениями. Поэтому конструкция права оперативного управления как субъективного вещного права в рассматриваемой области может применяться лишь для характеристики правомочий горных предприятий и организаций в отношении технических сооружений, строений и иных других имуществ, необходимых для освоения месторождений полезных ископаемых.

В соответствии с действующим законодательством для лучшей организации разработки месторождений горные предприятия обязаны возводить необходимые постройки и сооружения и иметь соответствующее техническое оборудование. Вопрос же о том, какие постройки и сооружения должны возводиться горными предприятиями и каков характер этих построек и сооружений, решается, каждый раз отдельно, применительно к способам разработки месторождений и горнотехническим условиям залегания полезных ископаемых. Так, для разработки месторождений подземным способом сооружаются шахты, а для разработки открытым способом – карьеры и т. д. Однако, какой бы характер эти постройки и сооружения, а также техническое оборудование ни имели, для их правового положения всегда присущ общий момент: все они являются товарами и подвергаются воздействию закона стоимости.

По общему правилу гражданского законодательства право оперативного управления осуществляется в соответствии с целями деятельности предприятия, плановыми заданиями и назначением имущества. Поэтому при характеристике объема правомочий, входящих в право оперативного управления горных предприятий и организаций в отношении построек, сооружений и оборудования необходимо учитывать роль и значение этих имуществ в разработке месторождений.

С точки зрения производственно-хозяйственной связи с месторождениями полезных ископаемых указанное имущество делится на два вида: а) постройки, сооружения и оборудование, непосредственно связанное с разработкой недр, т. е. осуществлением горными предприятиями и организациями своих функций по пользованию недрами; б) постройки, сооружения и оборудование, не связанные с разработкой недр (жилые дома производственные помещения и т. д.).

Первый вид имуществ не может рассматриваться отдельно от недр, а по существу, признается принадлежностью месторождений. Он не может отчуждаться, ибо продажа его означала бы переуступку права пользования недрами. Поэтому права и обязанности горных предприятий и организаций в отношении построек, сооружений и оборудования, связанных с разработкой недр, в основном определяются исходя из характера права исключительной государственной собственности на недра.

Иной характер носит правовое положение имуществ, не связанных с разработкой недр. Поскольку вопрос об их юридической судьбе не

затрагивает основ права пользования недрами, горные предприятия обладают правом распоряжения этими имуществами в пределах, установленных законом. В случае необходимости горные предприятия их могут продать, сдавать в наем и т. д.

Представляется, что Основы законодательства о недрах и ведение горного дела Союза ССР и союзных республик должны содержать специальные нормы, посвященные порядку пользования строениями, сооружениями и оборудованием, связанными с обслуживанием деятельности горных предприятий.

Обеспечение рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых правом пользования недрами

1. Проблема рационального и комплексного использования недр решается, прежде всего, как уже указывалось выше, в процессе их разработки социалистическими предприятиями и организациями. Поэтому эффективность горного законодательства как средства обеспечения хозяйского отношения к недрам в значительной мере зависит от того, насколько нормы института права пользования недрами правильно и полно отражают в правах и обязанностях этих предприятий и организаций требования рационального и комплексного использования недр.

Но что означает рациональное и комплексное использование недр?

В отличие от земли, которая служит для человечества и как орудие производства и как территориальная операционная база, недра выступают в правовых отношениях лишь в одном качестве, а именно, как источник добычи минерального сырья. Это обстоятельство накладывает определенный отпечаток на понятие рационального и комплексного использования недр. Использовать недра рационально – это значит не допускать потерь при добыче ископаемых.

Использовать недра комплексно – это значит не допускать выборочную разработку тех или иных видов полезных ископаемых. Иначе говоря, комплексное использование недр предполагает обеспечение такого положения, при котором богатства недр, включая и сопутствующие к основному полезные компоненты, извлекались бы полностью, а при невозможности их разработки на данном этапе развития науки и техники оставались бы годными к добыче в будущем.

Вместе с тем задачи рационального и комплексного использования не сводятся только к обеспечению полного извлечения полезных ископаемых. В своем естественном состоянии все природные богатства связаны между собой и в процессе использования оказывают друг на друга как полезное, так и отрицательное воздействие. Неправильная разработка недр хотя и обеспечивает полное извлечение ископаемых, может вызвать, например, понижение уровня грунтовых вод, обрушение земной поверхности, разрушение плодородного почвенного слоя и другие нежелательные последствия. В свою очередь, неправильная планировка использования земельного участка, водных, лесных и

других природных ресурсов может задержать освоение месторождений либо сделать вообще непригодной его разработку. Поэтому рациональное и комплексное использование недр предполагает такую организацию пользования недрами, при которой учитывалось бы взаимодействие различных видов природных богатств друг с другом и разработка месторождений не влекла бы за собой ухудшения состояния земли, вод и лесов.

На необходимость учета взаимосвязи и взаимозависимости природных ресурсов при разработке недр неоднократно указывал В. И. Ленин. Так, в своем письме на имя А. П. Серебровского, он писал: «Еще один вопрос: правильно ли ставится в Баку вопрос о нефти с точки зрения согласования разных сторон народного хозяйства? Ведь край богатейший: леса, плодородная (при орошении) земля и т. п. Качаем воду (с нефтью) и не употребляем эту воду на орошение, которое бы дало гигантские урожаи сена, риса, хлопка?.. Можно ли развить нефтепромышленность, не развивая орошения и земледелия вокруг Баку? Думает ли кто и работает ли кто над этим как следует?»[257].

Закрепление в горном законодательстве требований, вытекающих из общего понятия рационального и комплексного использования месторождений в сфере непосредственного пользования недрами имеет большое практическое значение. Оно дает возможность более конкретно и четко определить права и обязанности социалистических предприятий и организаций на предоставленные им горные отводы. Эффективным станет также и контроль за деятельностью горных предприятий, расширится круг правовых гарантий, направленных на обеспечение хозяйственного отношения к недрам.

Таким образом, рациональное и комплексное использование недр заключается, прежде всего, в обеспечении наиболее полного извлечения содержащегося в них минерального сырья с учетом взаимодействия различных видов объектов природы. В этом основное содержание требований хозяйского отношения к недрам. С этой точки зрения в общем комплексе вопросов, который должен быть урегулирован в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик и в горных кодексах, большое место займет проблема сокращения потерь полезных ископаемых при их добыче и переработке. Решение этой проблемы имеет важное значение не только для повышения рентабельности горных предприятий и обеспечения народного хозяйства необходимым сырьем, но и для сбережения и сохранения природных богатств на будущее. Идея полного извлечения полезных ископаемых и комплексного использования природных богатств, как отмечал еще в 30-х годах А. Е. Ферсман, «есть идея в корне экономическая, создающая максимальные ценности с наименьшей затратой средств и энергии, но это идея не только сегодняшнего дня, это идея охраны наших природных богатств от их хищнического расточения, идея использования сырья до конца, идея возможного сохранения наших природных запасов на будущее. Эта идея дает максимально эффективное использование производительных сил, открывая пути для приложения самых высоких технических методов и вместе с тем

[257] В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. 52, стр. 124.

группируя предприятия не только по типу продукции, но и по типу технологических процессов и свойствам местного сырья»[258].

Следует подчеркнуть, что на данном этапе развития науки и техники потери полезных ископаемых в том или ином размере допустимы, причем они заранее планируются при строительстве горнодобывающих предприятий и организаций[259]. С народнохозяйственной точки зрения сокращение потерь минерального сырья при его добыче и переработке возможно лишь в той степени, в которой оно обеспечивает повышение эффективности общественного производства. Правильно пишет Н. Г. Фейтельман, что величина потерь без учета технических и экономических возможностей их предотвращения или сокращения и сопоставления затрат на осуществление этих возможностей с экономическими результатами использования дополнительно полученных ресурсов в народном хозяйстве не может служить критерием экономической эффективности производственного процесса при добыче и обогащении[260]. Поэтому в настоящее время речь может идти не о полной ликвидации потерь минерального сырья, а о разумных пределах этих потерь. Однако количество потерь, допускаемое в настоящее время горными предприятиями, не может быть признано разумным. Экономистами подсчитано, что за 1940-1967 гг. средний уровень потерь полезных ископаемых возрос при добыче каменного угля с 18-20 до 30%, железных руд – с 12-15 до 25, руд цветных и редких металлов – с 10-12 до 15-20, калийных солей – до 50-60, слюды – до 90%. Из некоторых месторождений извлекается: нефти всего – 30-40%, угля – 50%. Установлено, что если на Кузнецком и Карагандинском угольных бассейнах и на рудниках Джезказгана будут допускаться такие же потери, как в настоящее время, то срок их службы сократится вдвое.

Не все благополучно с комплексным использованием недр. На Соколовско-Сарбайском месторождении, например, извлекают только железо, а медь и другие сопутствующие основному минералу полезные компоненты считаются пустыми породами и идут в отвалы. Между тем меди здесь столько же, сколько в крупнейшем Коунрадском месторождении.

---

[258] А. Е. Ф е р с м а н. Комплексное использование ископаемого сырья. Л., 1932, стр. 19.

[259] Потери – часть балансовых запасов полезного ископаемого, безвозвратно оставленная в недрах при разработке месторождения. Различаются проектные, нормативные плановые и эксплуатационные потери. Плановые – это потери полезного ископаемого, предусмотренные планом развития горных работ в соответствии с геологическими и горно-геологическими условиями эксплуатации месторождения и нормативами потерь для применяемых на руднике систем разработки. Проектные – это потери части балансовых запасов полезного ископаемого, предусматриваемые проектом к безвозвратному оставлению в недрах при отработке всего или части месторождения. Нормативные – это потери, которые специально рассчитаны и установлены для каждой системы разработки, применяемой на руднике. Эксплуатационные – это потери балансовых запасов полезных ископаемых, оставленные в недрах в зависимости от применяемой системы разработки.

Разубоживание – засорение полезного ископаемого пустой породой (или некондиционными полезными ископаемыми), влекущее за собой снижение в нем содержания полезного компонента. (См.: «Основные указания по учету потерь и разубоживания полезных ископаемых при разработке рудных, нерудных и рассыпных месторождений Казахской ССР». Алма-Ата, 1960)

[260] Н. Г. Ф е й т е л ь м а н. Экономическая эффективность затрат на подготовку минеральносырьевой базы СССР, стр. 228.

Было бы, конечно, неправильным объяснять все имеющиеся факты нехозяйственного отношения к недрам недостатками действующего законодательства. В одних случаях причинами потерь минерального сырья могут быть особые горно-теологические условия залегания полезных ископаемых, а также не зависящие от горнодобывающих предприятий хозяйственные трудности (например, отсутствие соответствующей горной техники). Проблема борьбы с такими потерями выходит за рамки института права пользования недрами и является предметом горной технической науки. Так, на одном из заседаний круглого стола «Известия», посвященном проблеме рационального использования недр, на вопрос корреспондента: «Почему же многие предприятия не по-хозяйски распоряжаются подземными кладами?»– Председатель Госгортехнадзора СССР Н. Б. Мельников ответил: «Конечно не от того, что там не хотят быть бережливыми... Здесь я усматриваю, прежде всего, противоречия между возможностями новой техники, обладающей огромной производительностью, но не способной «вылизывать» все закоулки месторождения, и требованием максимально полного извлечения полезного ископаемого. Задача как раз и состоит в том, чтобы при добыче полезных ископаемых найти более выгодные соотношения между масштабами современного производства и степенью использования природных ресурсов»[261].

В других случаях причинами нерационального использования недр являются недостатки в организации горнодобычных работ и нерадивость предприятий в хозяйствовании. Проблемы борьбы с этими причинами составляют задачу института права пользования недрами. Однако недостаток действующего Горного положения Союза ССР 1927 г. состоит в том, что оно как раз не уделяет этим вопросам должного внимания. Все мероприятия по обеспечению рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых оно в основном сводит к порядку предоставления недр в пользование и осуществлению горного надзора за деятельностью добывающих предприятий. Поэтому горное законодательство слабо реагирует на то, каковы состояние эксплуатируемых месторождений и хозяйственные результаты этой эксплуатации. Закон не предусматривает реальных и достаточно конкретных правовых последствий в случаях, когда те или иные горные предприятия и организации допускают нерациональную разработку недр.

Горное законодательство в большинстве случаев ограничивается тем, что в общей форме требует соблюдения тех или иных правил в области разработки недр. Но сами эти правила не подкрепляются необходимыми правовыми средствами, которые сделали бы их выполнение обязательным.

Не решают многих проблем, связанных с обеспечением рационального и комплексного использования недр и инструктивные материалы, изданные в последние годы для регулирования горных отношений (Инструкция о порядке предоставления горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых, кроме общераспространенных, 1968 г. и т. д.). Правда, на основе этих инструкций был изменен порядок отвода недр для разработки, введена

[261] См.: «Известия», 1970, 8 августа.

единая система учета недр, приняты меры к улучшению государственного контроля за правильным использованием недр, расширены права горных предприятий и организаций как хозяйствующих субъектов и т. д. Однако эти меры почти не касаются тех отношений, которые возникают в процессе непосредственной разработки недр, приложения труда к недрам. Инструктивные акты не учитывают также такие экономические категории, как прибыль, рента и т. д., которые в условиях осуществляемой ныне хозяйственной реформы имеют исключительно важное значение в повышении материальной заинтересованности горных предприятий в рациональном использовании недр.

Интересы обеспечения хозяйского отношения к недрам требуют устранения подобного положения. Разрабатываемые в настоящее время Основы законодательства о недрах и горные кодексы союзных республик должны создать более прочные предпосылки для дальнейшего развития и совершенствования горных отношений путем четкого регулирования обязанностей горных предприятий по правильному и наиболее эффективному использованию предоставленных недр.

Более того, в соответствии с принципами хозяйственной реформы они также должны не только устанавливать условия и формы пользования недрами, но и регулировать в определенной мере правила хозяйственной эксплуатации месторождений полезных ископаемых. С этой точки зрения прав Н. А. Сыродоев, который предлагает ввести в Основы законодательства о недрах самостоятельный раздел, предусмотрев в нем: а) основные требования, предъявляемые к планированию использования недр, проектированию и строительству горнодобывающих предприятий; б) основные требования к предприятиям, занимающимся горной разработкой, и способам добычи полезных ископаемых; в) о необходимости выполнения проектных решений и о порядке отклонения от них; г) основное требование комплексного и полного извлечения полезных ископаемых; порядок списания балансовых запасов полезных ископаемых; д) взаимные права и обязанности горнопромышленных предприятий; с) охрана других объектов природы при разработке недр; ж) обеспечение безопасности ведения горных работ; з) ответственность за нарушение правил ведения горнодобычных работ[262].

2. Отмеченный перечень вопросов, которые необходимо урегулировать для обеспечения рационального и комплексного использования недр, разумеется, не является исчерпывающим. Имеются и другие общие для всех пользователей недрами правила, которые следует закрепить в горном законодательстве и сделать обязательным для всех горнодобывающих предприятий, органов управления недрами и т. д. Это – геолого-экономическая оценка месторождений полезных ископаемых и составление кадастра минерально-сырьевых ресурсов. Экономическая оценка месторождений имеет исключительно важное значение при изучении эффективности капитальных вложений в горную промышленность и в обеспечении рационального и

[262] Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр. М., 1969, стр. 132-133.

комплексного использования недр. Однако отождествление ее в течение многих лет со стоимостной оценкой и установлением «цены» недр привело к тому, что вопрос об экономической оценке месторождений не получил достаточно полного отражения в законодательстве. Между тем понятия «оценка», «стоимость» и «цена» не тождественны. Применение категории стоимости возможно лишь в отношении объектов, выступающих как товар. Недра – это не товар, на их создание не затрачен труд. Можно определить, сколько труда вложено в поиск, разведку, разработку месторождения, но нельзя установить его стоимость, а следовательно, его цену.

Экономическая оценка природных ресурсов – это прежде всего характеристика их пригодности для использования, определение их хозяйственной значимости. Как справедливо отмечает О. С. Колбасов, экономической оценкой природных богатств является оценка их значения как условия материального производства. Такая оценка возможна в разнообразных формах и имеет место при решении вопросов территориального размещения производства, выбора технологии, определения сроков функционирования различных производственных объектов, их производственной мощности и т. д. Природные богатства подлежат экономической оценке независимо от того, созданы ли они стихийными силами природы или трудом людей[263].

Каковы основные задачи геолого-экономической оценки месторождений полезных ископаемых?

В Минске в 1967 г. состоялся научно-технический семинар по проблемам геолого-экономической оценки месторождений твердых полезных ископаемых, в котором приняли участие представители СССР, Чехословакии, Польши, Болгарии, ГДР и Венгрии. На нем были приняты рекомендации по методам геолого-экономической оценки месторождений твердых полезных ископаемых. Согласно рекомендации, геолого-экономическая оценка месторождений производится с целью: а) определения народнохозяйственного значения месторождений, б) решения вопросов об основных направлениях геологоразведочных работ и определения необходимых для их осуществления материальных затрат, в) определения экономической целесообразности промышленного освоения месторождения, г) определения возможного значения разведуемых месторождений для покрытия потребности народного хозяйства страны в данном виде минерального сырья с учетом состояния и перспектив развития его сырьевой базы, возможности замены дефицитного сырья менее дефицитным, а также возможности и экономичности приобретения его за счет экспортно-импортных операций, д) охраны недр. Геолого-экономическая оценка месторождений полезных ископаемых, в конечном счете, служит основой для решения вопроса о промышленной разработке месторождения и возможных сроках его освоения; она включает основные

[263] См.: «Государство, право, экономика», М., 1970, стр. 227. Обзор точек зрения по проблемам экономической оценки природных ресурсов см.: «Вопросы экономики», 1969, № 1, стр. 75.

исходные данные, необходимые для проектирования строительства горнодобывающего предприятия[264].

Следует подчеркнуть, что в целом проблема геолого-экономической оценки месторождений выходит за рамки права пользования недрами. Это общегосударственная проблема, и организация ее решения лежит в сфере государственного управления геологическим фондом. Однако весьма важно в законодательном порядке установить обязанность горнодобывающих предприятий как пользователей недрами по изучению качества находящихся в их пользовании месторождений. Дело в том, что в процессе разработки недр на некоторых месторождениях горнодобывающие предприятия непрерывно ведут эксплуатационную разведку. В результате этой разведки в ряде случаев первоначальные запасы полезных ископаемых увеличиваются или же остаются стабильными, несмотря на ведение горнодобычных работ. Поэтому от правильного ведения горнодобывающими предприятиями геолого-экономической оценки месторождений, по существу, зависит состояние общегосударственного учета качества месторождений.

Следующий важный вопрос, который должен найти отражение в Основах законодательства о недрах, это – вопрос о кадастре минерально-сырьевых ресурсов.

Необходимость введения кадастра в целях улучшения изучения недр предусмотрена Инструкцией о порядке составления государственного кадастра месторождений полезных ископаемых СССР, утвержденной Министерством геологии и охраны недр СССР 1 февраля 1958 г.[265]. Согласно Инструкции, кадастры составляются геолого-разведочными организациями и сосредоточиваются во Всесоюзном геологическом фонде. В них учитываются достоверно известные месторождения всех твердых, жидких и газообразных полезных ископаемых, независимо от их размера, степени разведанности, промышленной ценности и условий их залегания. Однако изучение практики свидетельствует, что вопрос о создании кадастра минерально-сырьевых ресурсов все еще решенным нельзя назвать. Пока не выработана единая методика экономической оценки месторождений, страдают недостатками и сами кадастровые листы. При этом действующая инструкция не предусматривает ответственности геологических организаций за несвоевременное предоставление кадастровых листов, за некачественное их оформление и т. д. Между тем данные кадастра имеют важное значение для правильного проектирования и строительства горнодобывающих предприятий, для более конкретного выражения прав и обязанностей субъектов правопользования недрами, а также для оценки итогов их производственной деятельности.

---

[264] См.: «Методы геолого-экономической оценки месторождений твердых полезных ископаемых» (сборник материалов научно-технического семинара, состоявшегося с 20 по 25 июля]967 г. в Минске). М., 1967.

[265] «Инструкция о порядке составления государственного кадастра месторождений полезных ископаемых СССР». М., 1958.

Сведения, содержащиеся в кадастре полезных ископаемых, помогают не только упорядочению горных отношений, но и дальнейшему улучшению управления горной промышленностью страны в целом. Органы управления недрами, благодаря кадастру, получат возможность более обоснованно решать вопрос о передаче тех или иных месторождений для освоения, более эффективно вникать в сущность деятельности горнодобывающих предприятий по разработке недр.

Можно без преувеличения сказать, что данные кадастра, по существу, пронизывают всю проблему рационального и комплексного использования недр, являются основой почти всех мероприятий, направленных на улучшение разработки месторождений полезных ископаемых. Поэтому в нормативном акте о порядке составления кадастра минерально-сырьевых ресурсов следует обратить особое внимание на необходимость своевременного составления кадастровых листов и значительно усилить способы обеспечения правильности и достоверности содержащихся в кадастре сведений.

Обязанность по проверке данных кадастра, согласно действующей инструкции, возложена на территориальные геологические фонды. Они же занимаются сбором кадастровых листов от геологических организаций. Интересы обеспечения рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых требуют установления материальной и административной ответственности геологических организаций за несвоевременное предоставление кадастра, за некачественное оформление кадастровых листов. Было бы также правильным предоставить территориальным геологическим фондам право требовать от всех лиц и организаций материалы, касающиеся изучения состояния недр. Это в значительной мере способствовало бы улучшению качества кадастровых документов, дало бы возможность более точно определять размеры ущерба, которые несет государство от нехозяйственного отношения предприятий к недрам.

Бесспорно, что закрепление в Основах законодательства о недрах необходимости введения экономической оценки месторождений полезных ископаемых и составления на этой основе кадастра минерального сырья будет способствовать дальнейшему развитию и совершенствованию горных отношений, успешному осуществлению социалистическими предприятиями и организациями тех задач, которые стоят перед ними как хозяйствующими субъектами права. Вместе с тем, разумеется, одними экономическими мерами нельзя решить все проблемы, касающиеся эффективной разработки месторождений полезных ископаемых. Необходимы также и правовые меры, устанавливающие строгий порядок в пользовании недрами и предусматривающие ответственность горных предприятий в случаях нарушения такого порядка.

3. Первое направление в этой области – установление ответственности горнодобывающих предприятий и других организаций за экономически необоснованные потери полезных ископаемых.

Горное законодательство – это, по-существу, единственная отрасль законодательства, где за нарушение правил пользования объектами природы социалистические предприятия и организации не несут материальной ответственности. При этом в Горном положении вообще не предусматривается возможность возложения на горнодобывающие предприятия обязанности по возмещению материального ущерба, причиненного вследствие нерациональной разработки недр.

Теоретической предпосылкой подобного положения служит следующий исходный принцип: в СССР природные объекты не имеют цены. Поэтому сама по себе потеря полезных ископаемых не может быть выражена в денежной сумме, которая подлежала бы возмещению. Исходная позиция этой концепции, как уже указывалось, правильна. Недра не продаются и не покупаются в нашей стране, а передаются в пользование горнодобывающим предприятиям на безвозмездных началах. Однако в отличие от других объектов природы полезные ископаемые как предметы труда, прежде чем быть извлеченными и использованными, должны быть обнаружены и разведаны в установленном порядке, что требует огромных расходов, исчисляемых иногда миллионами рублей. По этому поводу акад. С. Г. Струмилин писал: «К числу даровых благ природы относят все ископаемые – рудные и нерудные богатства – до тех пор, пока они покоятся в недрах. На этом основании все поисковые геологические работы по разведке ископаемых месторождений не включаются в нашей практике ни в основные фонды добывающей промышленности, ни в издержки производства уже добытых РУД и угля, нефти и природных газов. А это, несомненно, ошибка, и немалая, Даровыми ископаемыми богатства остаются только до тех пор, пока о них мы еще ничего не знаем. Но уже первая поисковая разведка о том, где они лежат, сколько их и какого они качества,– это уже первый трудовой вклад в их общественную стоимость, игнорировать который совершенно непозволительно, независимо от результатов поиска»[266].

Следовательно, на каждую тонну полезного ископаемого, до того как горнодобывающие предприятия начнут заниматься добычей, государство затрачивает определенные материальные средства. Эти затраты в последующем возвращаются ему в виде добытого сырья. Но если полезные ископаемые, на обнаружение которых произведены затраты материальных средств, окажутся неправомерно уничтоженными или непригодными к использованию, то и материальные затраты будут бесполезны. В связи с этим государство понесет материальный ущерб, который может быть выражен в денежной сумме.

Далее. Нерациональное использование недр и потеря из-за этого ископаемых при их добыче приводит к уменьшению промышленной продукции, которую могли бы получить соответствующие предприятия и организации, используя потерянное минеральное сырье. Кроме того, большие потери минерального сырья значительно сокращают сроки работы горного предприятия, приводят к необходимости поиска и разведки новых месторождений, а также строительства новых горнодобывающих предприятий

[266] С. Г. С т р у м и л и н. О цене «даровых благ» природы. «Вопросы экономики», 1967, № 8.

взамен закрытых и т. д. На проведение этих работ требуются значительные средства, которые также могут быть определены в денежной сумме.

Поэтому отсутствие стоимости полезных ископаемых как дара природы не обусловливает имущественной безвредности действий, совершаемых в нарушение установленного порядка пользования недрами, и не дает оснований для отказа от установления материальной ответственности горнодобывающих предприятий за потери минерального сырья при его добыче. Совершенствование правового регулирования ответственности горнодобывающих предприятий за нерациональное использование недр, вероятно, встретит на своем пути немало затруднений, связанных со спецификой полезных ископаемых как своеобразного объекта охраны. Такие затруднения могут возникать, например, при определении конкретного размера ущерба, который может понести государство в результате нехозяйского отношения предприятий к недрам. Поэтому наличие в законе только общих норм об установлении ответственности горнодобывающих предприятий за нерациональную разработку месторождений не решает проблемы. Для этого необходимо совместно с экономистами разработать научно обоснованные дифференцированные нормативы потерь и разубоживания минерального сырья при его добыче и методику определения размера ущерба, причиняемого государству субъектами права пользования недрами.

Представляет большой интерес практика определения размеров убытков, взыскиваемых в случаях самовольной рубки леса, незаконной добычи полезных диких животных и ценных видов рыб. В убытках, наступающих за неправомерное использование этих природных объектов, большое место занимает упущенная выгода, т. е. то, что могло бы получить государство при нормальном течении обстоятельств. Но, поскольку при упущенной выгоде исчисление действительных размеров убытков является сложным, законодательством установлены таксы ущерба, взыскиваемые с виновных лиц в пользу государства.

Размер подлежащего взысканию возмещения за ущерб установлен в таксах в твердых суммах, в которых учтены все отрицательные имущественные последствия от уничтожения или порчи объектов природы: а) прекращение возможности получения определенного количества промышленного сырья, обусловленные утратой того или иного природного объекта; б) недоиспользованные затраты материальных средств, ранее вложенных в природные объекты в интересах улучшения природных условий; в) затраты материальных средств, которые государство вынуждено будет сделать для восстановления прежнего благоприятного состояния природной среды. В таксах учтены также хозяйственная и культурно-историческая ценность различных видов природных объектов, их распространенность в данной местности и прочие специфические условия. По свидетельству О. С. Колбасова, установление таксы ущерба облегчает на практике определение размера убытков, причиняемых неправомерным использованием природных объектов, а

поэтому является целесообразным[267]. Мы полагаем, что принципиальное положение данной методики с учетом специфики недр может быть применено и в рассматриваемой нами области. В частности, подобную методику можно было бы применить для исчисления размера ущерба, выражающегося в недополучении определенного количества продукции, которое получило бы государство при использовании потерянных полезных ископаемых (упущенная выгода) и в затратах средств на обнаружение новых месторождений, а также на строительство новых горных предприятий. При этом разумеется, что принципы определения таксовых расценок взысканий за нерациональное использование недр должны быть иными, чем принципы определения таксовых расценок взысканий за неправомерное использование указанных выше объектов природы. Так, размер подлежащего взысканию возмещения за ущерб от потерь минерального сырья не может быть установлен в твердой сумме, Дело в том, что чем сложнее горно-геологические условия залегания полезных ископаемых, тем выше ущерб от потерь сырья. Отсюда потеря одних и тех же видов ископаемых в зависимости от характера месторождений и других технических условий может причинить различный ущерб. Поэтому следует установить минимальные и максимальные размеры таксовых расценок с одновременным предоставлением органам охраны природы права решать исходя из конкретных условий вопрос о том, какую сумму необходимо взыскивать с виновных в причинении ущерба.

Мы не рассматриваем установление такс ущерба как единственно правильный путь определения размера убытков, причиненных нерациональным использованием недр. Это один из возможных вариантов решения проблемы совершенствования правового регулирования материальной ответственности горнодобывающих предприятий. Но эта методика более совершенна, чем другие, в том отношении, что она избавляет органы охраны природы от сложных расчетов при определении размера убытков.

В состав убытков, подлежащих исчислению путем применения таксовых расценок, нами не включены убытки от потерь минерального сырья, выражающиеся в виде материальных затрат на поиск и разведку месторождений полезных ископаемых. Это, конечно, не означает, что они не должны быть взысканы с виновных предприятий. Они также подлежат полному возмещению. Но определение размера ущерба в данной области имеет свою специфику и поэтому не может быть учтено в таксовых расценках.

Затраты должны определяться каждый раз отдельно, применительно к конкретному месторождению, так как при поисках и разведке месторождений полезных ископаемых применяется целый комплекс работ, методика и техника проведения которых в зависимости от характера объекта поиска чрезвычайно различны. Кроме того, не исключается возможность возмещения затрат на геологоразведочные работы не только путем взыскания ущерба от горнодобывающих предприятий, но и другим способам.

---

[267] О. С. К о л б а с о в. Возмещение вреда, причиненного неправомерным использованием природных объектов. В кн.: «Правовые вопросы охраны природы в СССР». М., 1963, стр. 129.

Выше мы уже говорили о том, что начиная с 1967 г. по некоторым полезным ископаемым при установлении цен на продукцию горных предприятий и себестоимости добычи минерального сырья частично начали учитываться затраты на геологоразведочные работы. Изучение практики свидетельствует, что реформа цен значительно повысила экономическую заинтересованность горных предприятий в рациональном использовании недр. Правда, установленные размеры отчислений в бюджет, введенные в связи с реформой, в настоящее время полностью не отражают фактические материальные затраты на поиск и разведку полезных ископаемых, но сам по себе такой способ возмещения затрат на геологоразведочные работы представляет большой практический интерес и имеет перспективу. Мы полагаем, что после того как ставки на покрытие затрат будут несколько повышены и имеющиеся еще недостатки этого способа устранены, он станет одним из действенных инструментов в области борьбы с потерями материального сырья.

Возмещение затрат на геологоразведочные работы путем отчисления определенной суммы в бюджет не влечет за собой отрицания установления в горном законодательстве материальной, административной или иной формы ответственности горных предприятий за экономически необоснованные потери полезных ископаемых. Мы твердо убеждены, что неурегулированность вопроса об ответственности горнодобывающих предприятий в настоящее время является одной из основных причин больших потерь минерального сырья при их добыче. Отсутствие ответственности создает у горных предприятий чувство безнаказанности и не стимулирует проведение мероприятий по рациональному и комплексному использованию недр, и, чтобы положить конец этому, необходимо в горном законодательстве установить такой порядок, согласно которому все горные предприятия, допускающие потери полезных ископаемых вследствие бесхозяйственности, несли бы имущественную ответственность, а те предприятия, которые используют недра правильно и рационально, могли бы материально поощряться путем выплаты их работникам премий и других надбавок.

4. Четкое регулирование отношений по ведению маркшейдерских работ через институт права пользования недрами имеет самое непосредственное отношение к обеспечению рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых.

На маркшейдерские службы системы горнодобывающей промышленности действующим законодательством возложены большие обязанности, которые при правильном выполнении значительно влияют на качество разработки недр. Они участвуют в проектно-изыскательских работах, проектировании шахтных полей и систем разработки, в планировании горных работ и в решении других основных вопросов разработки месторождений. Маркшейдерские службы обязаны также осуществлять контроль за полнотой отработки месторождений, правильным ведением горнодобычных работ, за учетом выдачи полезных

ископаемых на поверхность и т. д.[268]. Однако, как свидетельствует изучение практики, состояние деятельности маркшейдерских служб горных предприятий ныне нельзя признать удовлетворительным. Не всегда ими ведется строгий учет расходования промышленных запасов горных предприятий, учет добычи и запасов, списанных и потерянных при эксплуатации месторождений. В ряде случаев маркшейдерские службы в ущерб своей основной деятельности занимаются несвойственными им функциями, например составлением паспортов буровзрывных работ на карьерах и т. д. При этом некоторые горные предприятия поручают маркшейдерским службам всю работу по разработке и составлению перспективных планов горных работ, что им не всегда под силу. В результате, составление планов горнодобычных работ во многих случаях затягивается, что в конечном счете сказывается на качестве отработки месторождений с точки зрения полноты выемки полезных ископаемых и комплексности освоения недр.

Эти факты происходят потому, что права и обязанности маркшейдерских служб в действующем законодательстве достаточно не конкретизированы и их функции не отграничены от функций геологической службы горных предприятий.

На слабую организацию маркшейдерских работ на горных предприятиях в значительной мере влияет также отсутствие четко разработанной инструкции и методических указаний по проведению необходимых видов маркшейдерских работ. Имеющиеся в настоящее время многочисленные инструкции по маркшейдерскому обслуживанию горных предприятий носят довольно общий, декларативный характер и не создают условий для качественного учета особенностей строения отдельных участков отрабатываемых месторождений. Это при существующем так называемом косвенном методе определения величины потерь и разубоживания полезных ископаемых ведет к значительным неучитываемым потерям.

Для устранения подобных фактов необходимо разработать прежде всего новое положение о маркшейдерской службе горных предприятий, в котором четко определить ее права и обязанности по обеспечению рационального и комплексного использования недр, обратив особое внимание на необходимость строгого учета расходования промышленных запасов минерального сырья. В этом положении целесообразно также предусмотреть ответственность маркшейдерских служб за неправильное осуществление своих обязанностей. Необходимо четко разграничить функции маркшейдерской и геологической служб. Последняя должна отвечать за правильность ведения геологоразведочных работ как в начале, так и в процессе освоения недр.

Маркшейдерская служба должна в основном сосредоточить свое внимание на правильном использовании месторождений с точки зрения полноты выемки полезных ископаемых.

---

[268] См., например, «Положение о маркшейдерской службе горнодобывающей промышленности РСФСР», утвержденное постановлением Совета Министров РСФСР от 30 ноября 1960 г. (СП РСФСР, 1960, № 41, ст. 204). Аналогичное по содержанию положение имеется и в Казахской ССР.

Следует также разработать соответствующие инструкции и методические указания по проведению необходимых видов маркшейдерских работ, причем, чтобы улучшить использование недр, целесообразно придать им нормативный характер. Это соответствует указанию В. И. Ленина о том, что для обеспечения наиболее эффективного использования природных богатств «мы должны добиться выполнения и соблюдения научно-технических правил»[269].

Иногда высказывается предложение о необходимости выделения маркшейдерских служб от горных предприятий и возложения на них выполнения маркшейдерских работ на договорных началах. Однако с таким взглядом нельзя согласиться. В настоящее время объем текущих маркшейдерских работ на горных предприятиях значительно увеличился. Поэтому выполнение их на договорных началах представляется невозможным. Кроме того, маркшейдеры предприятий участвуют в планировании добычных работ, осуществляют оперативное руководство деятельностью горных предприятий по эксплуатации недр и т. д. Как отмечают специалисты, их деятельность трудно учитывать и нормировать[270]. Поэтому в будущем маркшейдерские службы целесообразно оставить, как и в настоящее время, при горных предприятиях.

5. В наведении должного порядка в использовании недр большое значение имеет усиление эффективности государственного контроля за деятельностью горных предприятий.

На первый взгляд может показаться, что эта проблема не связана с институтом права пользования недрами. В действительности дело обстоит не так. Практика показывает, что некоторые горные предприятия и организации не выполняют обязанности по рациональному использованию недр не потому, что они им не под силу, а потому, что отдельные руководители горных предприятий чувствуют отсутствие должного контроля за порядкам разработки месторождений. Поэтому надлежащее регулирование вопроса о государственном контроле за деятельностью горных предприятий и организаций значительно повысит роль института права пользования недрами как одного из важных средств в системе правового обеспечения рационального и комплексного использования месторождений.

В настоящее время функции контроля за правильностью эксплуатации месторождений полезных ископаемых и за охраной недр осуществляет образованный в 1966 г. Госгортехнадзор СССР. В соответствии с Положением о Государственном Комитете по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР (Госгортехнадзоре ССР), утвержденным постановлением Совета Министров

---

[269] В. И. Л е н и н. Поли. собр. соч., т. 43, стр. 174.

[270] Д. М. К а з и к е е в. Задачи маркшейдерской службы горного предприятия. Труды Всесоюзного научно-исследовательского маркшейдерского института. М,1962, сб.XLVII, стр. 291; Н. И. С т е н и н. О структуре маркшейдерской службы на горнопромышленных предприятиях. Там же, стр. 297;
С. А. Ф и л а т о в. Маркшейдерское дело и вопросы кодификации горного законодательства. Там же, стр. 278. О деятельности маркшейдерской службы см. также: Х. И. Ш в а р ц, Ю. И. Т ю т е к и н. Правовая охрана природы в Молдавии. Кишинев, 1964.

СССР от 1 февраля 1968 г.[271] Госгортехнадзор СССР контролирует выполнение правил и инструкций по охране недр на действующих, строящихся и реконструируемых предприятиях горнодобывающей промышленности; правильность эксплуатации недр в части полноты выемки разведанных запасов и комплексного извлечения полезных ископаемых при их добыче в соответствии с утвержденными проектами и планами развития горных работ; осуществляет контроль за правильностью проведения на горнодобывающих предприятиях всех видов работ в части охраны недр, выполняемых шахтой, рудничной и промысловой геологическими службами; контроль за учетом запасов, потерь и разубоживанием полезных ископаемых при разработке месторождения и т. д.

Контрольные функции за деятельностью предприятий и организаций по разработке недр возложены также на министерства и ведомства добывающей промышленности (союзные министерства газовой и нефтедобывающей промышленности, черной и цветной металлургии, угольной промышленности и т. д.). Они занимаются вопросами очередности и интенсивности разработки тех или иных месторождений, контролируют качество их отработки с точки зрения полноты выемки минерального сырья и т. д.

Образование специального государственного органа, осуществляющего контроль за разработкой месторождений полезных ископаемых сыграло большую роль в обеспечении рационального и комплексного использования недр. Значительно улучшился учет добычи и движения запасов полезных ископаемых, был наведен порядок в оформлении и выдаче горных отводов и разрешении на разработку месторождений, более эффективно стали осуществлять свою деятельность контрольные службы добывающей промышленности. Тем не менее, как свидетельствует изучение практики, вопросы государственного контроля за обеспечением рационального и комплексного использования недр в настоящее время считать решенными нельзя. Дело в том что основная задача Министерства добывающей промышленности – это обеспечение разработки недр, т. е. извлечение (отделение) полезных ископаемых. Поэтому зачастую в ущерб интересам рационального использования недр их прежде всего интересует выполнение плана добычи минерального сырья. Что же касается Госгортехнадзора СССР, который призван осуществлять контроль за рациональной и комплексной разработкой месторождений в общегосударственном масштабе с вневедомственных позиций, то он не обладает достаточными правовыми формами воздействия по отношению к контролируемым органам. Так, согласно действующему законодательству, органы Госгортехнадзора СССР не могут налагать взыскания на руководителей горных предприятий, неправильно разрабатывающих месторождения, и, по существу, они отстранены от участия в решении таких вопросов, как составление и утверждение кондиции на полезные ископаемые, выбор системы разработки месторождений и т. д. Более того, они отстранены от осуществления контроля за охраной недр на стадии

[271] СП СССР, 1968, № 4, ст. 17.

проектирования работы горных предприятий. Органы Госгортехнадзора иногда не знают, как будет развиваться отработка месторождений, да и не могут оказать какого-либо существенного влияния на уменьшение заведомо завышенных так называемых проектных потерь.

По сложившейся практике при утверждении соответствующими органами управления проектного задания на разработку месторождений основное внимание уделяется вопросам рентабельности будущего или реконструируемого горного предприятия, и чем выше эта рентабельность, тем лучшую оценку получает проектное задание. Однако эта в принципе правильная с точки зрения обеспечения народного хозяйства необходимыми минеральными ресурсами практика не всегда согласуется с интересами эффективного использования недр, так как, утверждая проектное задание, компетентные органы, как правило, не рассматривают вопроса о том, какой ценой может быть достигнута проектируемая рентабельность. Они не принимают при этом во внимание и тот материальный ущерб, который может быть нанесен государству от неполного вовлечения в отработку разведанных балансовых запасов полезных ископаемых.

В результате, плановые потери, которые предусматриваются в проектных заданиях, нередко бывают завышенными, экономически необоснованными. Так, по Джезказганскому комбинату при проектировании подземных рудников Гипроцветметом в качестве плановых потерь было утверждено 25–30%, а Саякскому медному руднику – 24% балансовых запасов месторождений. Между тем по имеющимся в Госгортехнадзоре КазССР материалам плановые потери по этим рудникам могли быть значительно ниже.

Необходимость усиления надзора и контроля за правильным и наиболее рациональным использованием полезных ископаемых неоднократно отмечалась в литературе. Авторы (правильно подчеркивают, что горный надзор и контроль за правильным использованием всех месторождений в нашей стране полностью не урегулирован, и это отрицательно сказывается на обеспечении эффективной охраны недр. Однако еще не выработалась единая точка зрения о там, каким образом следует совершенствовать деятельность органов контроля за правильным использованием недр. Многие положения, высказанные в литературе, носят спорный характер[272].

По нашему мнению, сложившаяся к настоящему времени система органов контроля за использованием недр в целом оправдала себя на практике. От реорганизации же Госгортехнадзора СССР и передачи вопросов контроля другому органу нельзя ожидать резкого улучшения использования недр, так как имеющиеся в этой области недостатки прежде всего вызваны недостаточной экономической заинтересованностью горных предприятий в результатах своей

[272] О характеристике деятельности органов, ведающих недрами, и обзор точек зрения по этому вопросу более подробно см.: Г. А. А к с е н е н о к. Правовое обеспечение комплексного и наиболее эффективного использования природных богатств. «XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права». М., 1962, стр. 235; Б. А. Л и с к о в е ц. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР. М., 1960; Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр. М., 1969.

деятельности и отсутствием у органов Госгортехнадзора СССР эффективных мер воздействия на нарушителей правил эксплуатации недр. Поэтому усилия должны быть направлены на то, чтобы, используя сложившиеся формы, всемерно улучшать их деятельность, совершенствовать структуру, компетенцию и метод их работы.

Первое направление в этой области – расширение контрольных функций органов Госгортехнадзора за использованием недр, начиная с момента составления проектного задания на разработку месторождений, кончая ликвидацией (консервацией) горных предприятий. Второе – это наделение органов Госгортехнадзора реальными властными полномочиями по отношению к контролируемым предприятиям и организациям.

Третье – это освобождение органов Госгортехнадзора от функций, не имеющих отношения к горному надзору, в частности, от выполнения обязанности по котлонадзору, газовому надзору и т. д.

Четвертое – это качественное и количественное изменение штатной структуры органов Госгортехнадзора. Так, в инспекциях управления округа Госгортехнадзора ныне имеется лишь один-два специалиста по горному надзору. При таких обстоятельствах вряд ли можно обеспечить своевременный контроль за ходом разработки недр.

Министерства и ведомства, в подчинении которых находятся горнодобывающие предприятия, и в будущем могут иметь соответствующие органы для осуществления внутриведомственного контроля за качеством отработки месторождений. Однако деятельность этих органов должна координироваться Госгортехнадзором СССР.

С нашей точки зрения, подобное решение вопроса о совершенствовании организации контроля за использованием недр будет соответствовать особенностям развития горных отношений на современном этапе развития нашего общества и создаст необходимые предпосылки для обеспечения рациональной и комплексной разработки месторождений. Мы считаем, что указание органов Госгортехнадзора по тем или иным вопросам разработки месторождений должны быть обязательными для всех предприятий и организаций, деятельность которых связана с пользованием недрами. При этом органам Госгортехнадзора следует предоставить право, в случае необходимости приостановить нерациональную эксплуатацию месторождении с привлечением виновников к материальной или иной ответственности.

Согласно действующему законодательству, органы Госгортехнадзора СССР могут приостанавливать работы на действующих и строящихся предприятиях и других объектах, в случаях нарушений ими правил и инструкций по технике безопасности, угрожающих жизни людей. Однако, если неправильная эксплуатация недр не сопряжена с опасным ведением работ, они подобными правами не обладают. Такое положение нельзя признать правильным. Практика показывает, что при эксплуатации месторождения полезных ископаемых с нарушением установленного порядка его разработки государству может быть нанесен огромный материальный ущерб, исчисляемый миллионами рублей, который трудно возместить. Например, в 1963 г. на

Каспии было открыто крупное месторождение нефти. Особенностью этого месторождения было то, что техническая схема его разработки предусматривала уже на начальной стадии эксплуатации начать закачку воды в горизонты, залегающие на глубине четырех-пяти километров, для поддержания энергии пластового давления (вытесняя нефть, вода заставляет ее «самотеком» подниматься из глубин). Однако, когда в 1969 г. на месторождении пробурили первые нагнетательные скважины, специально предназначенные для закачки воды, их стали эксплуатировать как обычные нефтяные. В результате пластовое давление падало намного быстрее, чем предполагалось. В продукции некоторых скважин появилось большое количество попутного газа, добыча нефти сократилась вдвое.

О нарушениях оптимального режима разработки указанного месторождения с самого начала было известно Министерству нефтедобывающей промышленности СССР и объединению «Каспморнефть». Но ведомственные интересы взяли верх над общественными: решение о закрытии скважин с повышенным газовым фактором, через которые происходила утечка энергии недр, было принято лишь после того, как судьба всего месторождения оказалась под угрозой. По подсчетам специалистов, чтобы привести закрытые скважины в пригодное для эксплуатации состояние, требуется более трех лет[273].

Нечто аналогичное происходит на нефтепромыслах «Узень». По данным Госгортехнадзора Казахской ССР, на этих нефтепромыслах допускаются грубейшие нарушения генеральной схемы разработки недр, не проводятся необходимые работы по поддержанию пластового давления, систематически осуществляется отбор нефти из отдельных скважин в объеме, намного превышающем установленные нормы. В результате ныне в 45 скважинах из 87 действующих забойное давление оказалось сниженным на 25%. С точки зрения предприятий, разрабатывающих месторождение «Узень», на этом они выигрывают, так как обеспечивают перевыполнение плана добычи со всеми вытекающими отсюда последствиями, между тем в будущем это может причинить непоправимый ущерб.

Предоставление органам Госгортехнадзора необходимых прав по консервации деятельности горных предприятий в случае грубейшего нарушения ими правил эксплуатации месторождений, влекущего за собой значительные потери полезных ископаемых при их добыче, создало бы реальные условия для устранения подобных недостатков. Кроме того, это значительно повысило бы роль и авторитет органов Госгортехнадзора в деле обеспечения рационального и комплексного использования недр.

---

[273] В. К р е м е р. Пока гром не грянул... «Социалистическая индустрия», 1971 г., 16 сентября.

Глава VI

ВОЗНИКНОВЕНИЕ, ИЗМЕНЕНИЕ И ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Право пользования недрами не может возникнуть произвольно. В условиях исключительной государственной собственности на недра основанием для его возникновения служит действие соответствующего государственного органа, компетентного принимать решения о предоставлении месторождений полезных ископаемых для разработки. Отсюда, однако, не следует делать вывод, что образование права пользования недрами может произойти только в результате вынесения решения о горном отводе. Утверждать так – это значит сосредоточить свое внимание лишь на исследовании таких формально юридических признаков формирования отношения по пользованию недрами, как соблюдение сроков отвода недр, порядка выдачи документов о горном отводе горнодобывающим предприятиям и организациям, компетентность того или иного органа управления на вынесение решений об отводе недр и т. д. В действительности горные правоотношения возникают значительно раньше принятия решения о предоставлении недр. Они не завершаются и после вынесения решения.

Для того, чтобы возникло право на недра, прежде всего необходимо наличие субъекта права, способного иметь в своем пользовании месторождение полезных ископаемых. Наличие такого субъекта устанавливается путем определения его горной правоспособности. Она дает право предприятиям и организациям возбудить ходатайство об отводе недр. А возбуждение ходатайства – важная стадия формирования отношения по пользованию недрами.

Для возникновения права пользования недрами необходимо также наличие объекта, который соответствовал бы характеру правоспособности горных предприятий и организаций. Поэтому отводу недр предшествует поиск и разведка месторождений, утверждение запасов полезных ископаемых, передача месторождений для промышленного освоения и т. д. Только после установления того, что месторождение найдено и разведано и совершены все необходимые для его разработки действия, можно поставить перед соответствующими государственными органами вопрос о горном отводе.

Однако данные условия сами по себе также не создают правового отношения по пользованию недрами. Для этого необходимы отвод недр в натуре и отвод земельного участка в установленном законом порядке.

Таким образом, возникновение права пользования недрами по своей природе представляет сложный процесс, состоящий из ряда самостоятельных правовых отношений. Данное обстоятельство необходимо подчеркнуть особо, так как отрицание характера самостоятельных юридических фактов за отдельными юридическими действиями, направленными на образование права на разработку месторождений полезных ископаемых, не позволяет полностью

раскрыть действительную правовую сущность отношений, связанных с возникновением права пользования недрами.

Анализ горного законодательства свидетельствует, что в настоящее время для возникновения и реального воплощения права пользования недрами необходимо совершение следующих действий: подача ходатайства о предоставлении месторождений для разработки, принятие решений об отводе, отвод недр в натуре, подача ходатайства о предоставлении земельного участка, необходимого для нужд горного дела, принятие решений об отводе, отвод участка в натуре. Одни из них способствуют зарождению права пользования недрами, другие его формируют, а третьи создают условия для его реализации и т. д.

В дальнейшем мы более подробно остановимся на правовом значении и содержании каждого из отмеченных действий. Не все они играют одинаковую роль в образовании прав на недра земли. Акт отвода недр, например, занимает более ведущее положение, чем, скажем, подача заявки о предоставлении месторождений. Но, несмотря на это для возникновения права пользования недрами недостаточно одного юридического факта, а необходима совокупность всех вышеназванных факторов.

Далее. Отводу недр предшествуют поиск и разведка месторождений, утверждение запасов полезных ископаемых и т. д. По общему правилу, эти действия не порождают конкретных прав на пользование недрами. Тем не менее нельзя недооценивать их значение для решения вопроса о возможности предоставления месторождений для разработки, а следовательно, для возникновения права пользования недрами. Согласно горному законодательству, для получения месторождениями свойства объекта права пользования надо, чтобы они были переданы заинтересованным министерствам и ведомствам для промышленного освоения. От того, как будет осуществляться деятельность органов управления недрами по передаче и приемке месторождений полезных ископаемых для промышленного освоения, в значительной мере зависят характер прав на разработку недр, экономические показатели хозяйственной деятельности горнодобывающих предприятий и организаций, претворение в жизнь принципа рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых и т. д.

Учитывая эти обстоятельства, рассмотрим вопрос о возникновении права пользования недрами с анализа отношений по передаче месторождений для промышленного освоения.

Порядок передачи месторождений полезных ископаемых для промышленного освоения

Отношения по передаче месторождений полезных ископаемых для промышленного освоения нельзя смешивать с отношениями по передаче месторождений горнодобывающим предприятиям и организациям для ведения горнопромысловых работ. Они отличаются между собой как по основаниям возникновения, так и по правовым формам осуществления. Различается и

содержание права участников этих отношений. На это обстоятельство не всегда обращают внимание в литературе. Так, правильно указывая на ошибку авторов учебника «Земельное право» и автора статьи «О кодификации советского горного законодательства», утверждавших, что предоставление горных отводов и выдачу горноотводных актов осуществляют органы Министерства геологии и охраны недр СССР[274], Н. Т. Осипов критикует и А. А. Рускола, который писал: «Министерство геологии и охраны недр СССР, обнаружив новое месторождение полезных ископаемых, передает их для промышленной разработки соответствующим горнодобывающим министерствам[275]. Н. Т. Осипов указывает, что Министерство геологии и охраны недр не наделено правомочиями на производство горных отводов, без получения которого горнодобывающее предприятие не может производить добычу полезных ископаемых. Следовательно, отмечает Н. Т. Осипов, Министерство геологии и охраны недр СССР не имеет права передавать вновь открытое месторождение горнодобывающим предприятиям. Обнаружив новое месторождение, оно лишь ставит в известность об этом заинтересованные министерства[276].

На наш взгляд, Н. Т. Осипов необоснованно отождествляет отношения по передаче месторождений полезных ископаемых для промышленного освоения с отношениями по передаче месторождений горнодобывающим предприятиям для ведения промысловых работ. Он прав, полагая, что Министерство геологии не располагает функцией по производству горных отводов. В соответствии с действующим законодательством горные отводы для разработки недр предоставляются специальными государственными органами. Но горный отвод не может быть оформлен пока месторождения полезных ископаемых находятся в ведении Министерства геологии. Это обстоятельство признает и сам Н. Т. Осипов. Однако его утверждение о том, что обнаружив и разведав новое месторождение, Министерство геологии лишь ставит об этом в известность заинтересованные министерства, не может быть признано правильным. Рассуждать так – это значит отрицать возникновение правовых отношений между министерством, выполнившим геологоразведочные работы, и министерством, осуществляющим эксплуатацию месторождений полезных ископаемых. В действительности после обнаружения и осуществления всех необходимых для разработки недр действий Министерство геологии обязано передать месторождение, а министерство добывающей промышленности обязано его принять в определенный срок. Правда, как это будет показано в дальнейшем, иногда встречаются случаи, когда нарушается установленный порядок передачи и приемки месторождений. Но из этого не следует делать вывод, что между указанными выше органами не возникают правовые отношения.

---

[274] См. «Земельное право». М., 1958, стр. 152; М. Е. К о г а н. О кодификации советского горного законодательства. «Советское государство и право», 1957, № 6, стр. 92.

[275] А. А. Р у с к о л. Некоторые вопросы кодификации горного и водного законодательства. В сб.: «Вопросы кодификации». М, 1957. стр. 215.

[276] Н. Т. О с и п о в. К вопросу о правовом режиме недр в СССР. «Вестник ЛГУ», № 5, серия экономики, философии и права, вып. I, 1960, стр. 107.

Месторождения полезных ископаемых передаются добывающей промышленности для промышленного освоения после завершения детальных геологоразведочных работ в объеме, позволяющем производить проектирование горных предприятий.

В настоящее время порядок передачи месторождений, запасы которых утверждаются Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР (ГКЗ СССР), установлен Положением о порядке передачи разведанных месторождений полезных ископаемых для промышленного освоения, утвержденным Министерством геологии СССР 21 июля 1970 г. Положение является основным нормативным актом, который призван решить все возникающие между передающими и принимающими месторождения органами вопросы. Поэтому его требования являются обязательными не только для подведомственных Министерству геологии СССР организаций, но и для предприятий добывающей промышленности.

Согласно действующему законодательству, определение порядка передачи для промышленного освоения месторождений полезных ископаемых, запасы которых утверждаются территориальными комиссиями по запасам полезных ископаемых Министерства геологии СССР (ТКЗ СССР), отнесено к компетенции Совета Министров союзных республик. Это месторождения строительных материалов (кроме цементного и стекольного сырья, огнеупорных глин и облицовочного камня), а также месторождения, передаваемые для разработки предприятиям местного подчинения. Однако на сегодня мы не имеем соответствующих нормативных актов по этим месторождениям, что, конечно, нельзя признать правильным. Здесь возможно установление особых требований, предъявляемых к степени готовности месторождений для эксплуатации, установление сокращенного срока приемки месторождений для промышленного освоения по сравнению с указанным выше Положением, регулирующим порядок передачи месторождений общесоюзного и республиканского значения. Так, согласно Положению, разведанные месторождения после утверждения их запасов ГКЗ СССР, должны приниматься министерствами (ведомствами) добывающей промышленности в течение шести месяцев. Для крупных месторождений со сложными горно-геологическими условиями залегания полезных ископаемых такой длительный срок передачи для промышленного освоения является правильным и оправдывается теми трудностями, которые встречаются в процессе их приемки. Но предприятия местного подчинения, как правило, разрабатывают месторождения, которые так же, как и месторождения строительных материалов, в большинстве случаев характеризуются наиболее благоприятными горногеологическими и горнотехническими условиями разработки. Значит, и сроки приемки данных месторождений должны быть сокращенными. Поэтому принятие Советами министров союзных республик соответствующих положений о порядке передачи месторождений полезных ископаемых, запасы по которым утверждаются ТКЗ СССР, необходимо, прежде всего, для упорядочения и совершенствования возникающих в этой области общественных отношений.

Порядок передачи всех разведанных месторождений полезных ископаемых

имеет ряд общих моментов, которые нельзя не учитывать при разработке указанных законоположений. Они сводятся к следующему.

Во-первых, передача-приемка любого разведанного месторождения (участка, залежи) для промышленного освоения или зачисления в резерв во всех случаях производится специальной государственной комиссией. В нее входят представители передающей и принимающей сторон. В состав комиссии включаются также представители Госгортехнадзора, а в необходимых случаях и представители проектных, научно-исследовательских институтов и других организаций.

Во-вторых, разведанные запасы передаются не в натуре, а по картографическим данным. В частности, передается два экземпляра полного отчета геологоразведочных организаций о проделанной работе. К отчету прилагаются материалы по подсчету запасов полезных ископаемых, графические материалы и протокол ГКЗ СССР или ТКЗ СССР, подтверждающий количество разведанных и утвержденных запасов по категориям. Передаче подлежат также первичные материалы разведки, геологические, маркшейдерские документы, керны буровых скважин, основные горные выработки, опорные пункты триангуляции и рельефы.

Передача-приемка производится непосредственно на разведанном объекте, оформляется актом, подписываемым всеми членами комиссии. В случае разногласия сторон или отдельных членов комиссии об этом делается соответствующая запись в акте, к нему прилагаются протокол описи названных выше документов, а также сведения о произведенных затратах на геологоразведочные работы по передаваемому для промышленного освоения месторождению.

Общим для всех месторождений, независимо от того, каким государственным органом утверждаются содержащиеся в них запасы полезных ископаемых, является также и то, что передача-приемка месторождений для промышленного освоения не создает права на разработку ископаемых горными предприятиями. Право на разработку недр возникает лишь с момента получения предприятием горного отвода и необходимо для ведения промысловых работ земельного участка.

На месторождениях (участках), передаваемых для промышленного освоения, должны быть тщательно изучены гидрогеологические и горнотехнические условия их эксплуатации, качество и технология переработки полезного ископаемого. Наиболее детально должны быть разведаны участки и горизонты месторождений, намечаемых по предварительным данным для первоочередной отработки. Степень разведанности месторождения определяется по сумме категорий запасов А + В + С при определенном их соотношении, устанавливаемом классификациями запасов различных видов месторождений полезных ископаемых[277]. В случаях

[277] См., например, классификацию запасов месторождений твердых полезных ископаемых, утвержденную ГКЗ СССР 5 сентября 1960 г.

Категория А – достоверные запасы, которые доказаны разведочными работами, при этом свойства полезного ископаемого достаточно хорошо изучены; В – вероятные запасы, С – возможные

несоответствия количества разведанных запасов предусмотренным этими классификациями соотношениям возможность проектирования горнодобывающих предприятий должна быть подтверждена ГКЗ СССР (или в надлежащих случаях ТКЗ) при утверждении запасов ископаемых.

Сведения о проделанных геологоразведочными организациями работах излагаются в отчете, который служит основанием для проведения проектными организациями специальных изыскательских мероприятий.

Успешное освоение месторождений во многом зависит от степени их разведанности. Недоучет отдельных геологоэкономических факторов может привести в дальнейшем к задержке разработки месторождений и необоснованно большим потерям полезных ископаемых при их добыче и переработке. Поэтому правильное и своевременное выполнение геологоразведочными организациями всех тех требований, которые предъявляются к качеству разведки месторождений, имеет важное государственное значение. Однако в настоящее время деятельность ряда геологоразведочных организаций по подготовке месторождений полезных ископаемых для передачи для промышленного освоения нельзя признать удовлетворительной. Изучение практики свидетельствует, что, произведя детальную разведку месторождения, некоторые геологические организации не всегда полностью выполняют весь комплекс возложенных на них работ, а это вынуждает горные предприятия, принявшие месторождения, в ущерб срокам освоения приводить специальные изыскательные мероприятия. Встречаются факты, когда геологами допускаются серьезные ошибки в оценке количества и качества полезных ископаемых, в определении тектоники месторождения и т. д. Так, в 1957 г. были подсчитаны и утверждены балансовые запасы по шахте «Черная гора» (Кузбасс) в размере 106 млн. т. В том же году проектная организация проектировала шахту на весь объем балансовых запасов угля. Однако в 1965 г. из-за ошибок, допущенных геологами, балансовые запасы были пересчитаны и утверждены в объеме 48 млн. т. В результате много сотен метров пройденных выработок оказались бросовыми[278].

В современных условиях развития науки и техники было бы, конечно, неправильным вовсе отвергать необходимость доразведки некоторых ранее разведанных площадей и требовать от геологов абсолютно точной оценки запасов полезных ископаемых и других технических условий, необходимых для нормальной работы горных предприятий. К сожалению, при существующих

запасы. По степени разведанности категории запасов А и С подразделяются на A_1 и A_2, C_1 и C_2, В зависимости от сложности месторождений для разработки соотношение категорий А+В+С является разным. Различаются три группы месторождений. Например, для вовлечения в промышленное освоение месторождений I группы 30% запасов должно быть разведано по категориям А и В, в том числе не менее 10% по категории А. Для месторождений II группы не менее 20% запасов должно быть разведано по категории В и т. д.

Соотношение запасов различных категорий на разрабатываемых месторождениях устанавливается в каждом отдельном случае предприятиями, осуществляющими эксплуатацию месторождений исходя из необходимости обеспечения нормального ведения горноподготовительных и очистных работ в соответствии с производственными планами предприятий.

[278] «Разведка и охрана недр», 1970, № 7, стр. 19.

средствах разведки, как об этом свидетельствует практика, не исключается фактор геологического риска при оценке ряда сложных месторождений. Однако ошибки, нередко допускаемые многими разведочными организациями, и просчеты в геологической документации трудно признать правомерными и объяснить только недостатками средств разведки. Так, лишь в 1968 г. из 35 геологических отчетов с подсчетом запасов по углям и горючим сланцам по 20 объектам ГКЗ СССР рекомендовала геологическим организациям провести дополнительные разведочные работы. По данным В. Е. Некипелова, затраты на разведку ранее подготовленных угольных участков в последние годы возросли намного и составляют по углям и сланцам 50% от общих затрат на геологоразведочные работы[279].

В последнее время неоднократно обсуждались пути улучшения деятельности геологоразведочных организаций по подготовке месторождений полезных ископаемых для передачи промышленному освоению. Широкая дискуссия на эту тему развернулась как в юридической, так и в экономической литературе. Экономисты рекомендуют доработать методику разведки применительно к различным бассейнам, составить детальную группировку месторождений и применительно к ней утвердить положение о соотношении категорий запасов, определить основные показатели экономической эффективности геологоразведочных работ, укрепить шахтную геологическую службу и т. д.

Безусловно, выполнение этих рекомендаций повысит качество работы разведочных организаций. Но этого недостаточно. Многих из рассмотренных недостатков можно было бы избежать, если бы в действующем законодательстве вопрос о порядке передачи месторождений полезных ископаемых для промышленного освоения был урегулирован надлежащим образом. Действующее законодательство в большинстве случаев ограничивается тем, что в общей форме требует от геологоразведочных организаций соблюдения тех или иных правил в области разведки недр. Но сами эти правила не подкрепляются соответствующими правовыми мерами. Геологи не несут ни моральной, ни материальной ответственности за недостатки в качестве разведки, за ошибки и просчеты в геологической документации. Это порождает у геологов чувство безнаказанности, не стимулирует проведение мероприятий по улучшению качества разведочных работ. В условиях развития хозрасчета и перехода геологоразведочных организаций на новую систему планирования и экономического стимулирования отсутствие материальной ответственности геологов за ненадлежащее ведение разведочных работ нельзя признать правильным. Как показывает практика, недостатки в правовом регулировании ответственности геологоразведочных организаций за качество проведенных работ являются одной из причин невыполнения или ненадлежащего выполнения геологами своих обязанностей. Поэтому законодательство в этой части должно быть пересмотрено. Надо установить такое правило, чтобы за передачу

[279] «Разведка и охрана недр», 1969, № 9, стр. 7.

недоброкачественной геологической документации, за неподтверждение балансовых запасов разведчики несли имущественную ответственность. Хозяйственная реформа изменила многие привычные явления. В новых условиях заработная плата рабочих и служащих зависит не только от индивидуальных результатов их труда, но и от результатов работы предприятия в целом. Это значительно повысило заинтересованность всего коллектива предприятия в улучшении своей работы. На наш взгляд, эту практику следует распространить и на геологоразведочные организации. Надо сделать так, чтобы возмещение имущественной санкции отразилось бы на положении их работников в целом, т. е. уменьшило бы прибыль организаций. Только будучи материально заинтересованными в результатах своей деятельности разведчики так организуют свою работу, чтобы по их вине не задержались сроки освоения месторождений полезных ископаемых.

Предлагая установить материальную ответственность геологоразведочных организаций, мы не рассматриваем ее в качестве универсальной меры в борьбе за улучшение деятельности геологов. Имущественная ответственность играет важную, но далеко не единственную роль в повышении эффективности геологоразведочных работ. Поэтому, решая вопрос о расширении или сужении материальных санкций, необходимо учитывать целесообразность усиления ответственности в основном за крупные ошибки, влекущие за собой серьезные последствия для горных предприятий. Санкции за качество работ должны быть более строгими, чем за остальные просчеты. Однако в законодательстве нет нужды устанавливать санкции за мелкие нарушения, которые могут быть устранены без дополнительных материальных затрат. При этом, на наш взгляд, следует применять и поощрение как эффективное средство, стимулирующее отличное выполнение хозяйствами своих обязанностей.

Для дальнейшего совершенствования деятельности геологоразведочных организаций важное значение имеет улучшение порядка планирования, проектирования и финансирования разведочных работ, закрепление в законодательстве подробных научно обоснованных требований, имеющих отношение к геологическим исследованиям, разработка новых положений и инструкций применительно к разведкам различных видов месторождений, устранение имеющихся в действующем законодательстве отдельных неточностей и противоречий.

Разведка полезных ископаемых – это техническое действие. Как и большинство технических действий, отношения по разведке полезных ископаемых не поддаются полностью правовому регулированию. Однако это не препятствует тому, чтобы в Основах законодательства о недрах были бы установлены наиболее важные моменты разведки месторождений. В них, в частности, можно было бы регулировать вопросы планирования, проектирования и финансирования геологоразведочных организаций. В них в общих чертах могли бы найти отражение критерии деятельности геологов и т. д. В настоящее время почти все вопросы, связанные с разведкой недр, регулируются ведомственными инструкциями и методическими указаниями, которые иногда противоречат друг другу и имеют ряд существенных

недостатков. А это не способствует повышению эффективности геологоразведочных работ. Правильно пишет Н. А. Сыродоев, что в ведомственных инструкциях и методических указаниях целесообразно лишь детализировать и конкретизировать положения, предусмотренные в законах и иных актах высших органов государственной власти и управления[280].

Следует отметить, что предложения о регулировании основных сторон деятельности геологов в Основах и других вневедомственных законодательных актах не являются самоцелью. Желательно, чтобы они решили ряд вопросов, связанных с разведкой месторождений полезных ископаемых по-другому, чем это имеет место в старых актах.

В соответствии с действующим законодательством основным показателем деятельности геологоразведочных организаций является прирост запасов полезных ископаемых. Причем все геологические и геологоразведочные работы финансируются безвозмездно из государственного бюджета. Банк начисляет заработную плату геологам по сметной стоимости выполненных работ.

В первые годы такая система планирования и финансирования имела свои положительные стороны. Основное свое внимание геологи обращали на поиск и разведку новых месторождений полезных ископаемых, на улучшение обеспеченности разведанными запасами действующих и строящихся горных предприятий. Это привело к развитию поисковых работ в стране. Однако потребность народного хозяйства в минеральном сырье все больше растет, а легкооткрываемых месторождений, расположенных в хороших географических и горногеологических условиях становится все меньше. В таких условиях подобная система финансирования и планирования тормозит улучшение деятельности разведчиков недр. Для выполнения запланированного прироста полезных ископаемых геологи, как правило, направляют основные технические и денежные средства на разведку таких месторождений, которые не могут быть освоены в ближайшем будущем. Это делается в ущерб интересам народного хозяйства, в ущерб интересам действующих горных предприятий, ибо для отыскания новых, нужных для предприятий промышленных запасов минерального сырья иногда требуется вести работы в более сложных горногеологических условиях. А это может привести к недовыполнению плана.

Недостатки в планировании и финансировании геологоразведочных работ являются также одной из основных причин значительных материальных затрат на преждевременную детализацию разведанных запасов. Положение о порядке передачи месторождений полезных ископаемых для промышленного освоения требует от геологов наиболее детально разведать лишь те участки месторождений, которые находятся в зоне первоочередного освоения. Однако это правильное и справедливое требование не соблюдается геологоразведочными организациями в силу того, что его выполнение не всегда соответствует стремлению геологов перевыполнить план по объему проведенных работ. В результате иногда происходит совершенно необоснованное омертвление капиталовложений на длительный срок.

---

[280] Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр, стр. 88.

Для предупреждения подобных непроизводительных затрат постановлением Совета Министров СССР от 11 октября 1959 г. «О мерах по упорядочению планирования и проведения геологоразведочных работ»[281] введено обязательное составление технико-экономических докладов (ТЭД) по материалам предварительной разведки.

Технико-экономические доклады составляются для всех вновь открытых месторождений как в целом, так и по отдельным их частям, на которых проведена предварительная разведка в объеме, достаточном для составления предварительной геолого промышленной оценки месторождений и разработки временных кондиций для оперативных подсчетов запасов на стадии детальной разведки. Они призваны служить основанием для составления проектов на организацию и проведение детальных геологоразведочных работ. Они помогают также предупреждать распыление средств на детальную разведку неперспективных для освоения, а также мелких месторождений, не представляющих промышленного интереса. Поэтому практику составления ТЭДов в новом горном законодательстве следует сохранить. Вместе с тем они решают не все вопросы, связанные с устранением непроизводительных затрат на детальную разведку отдельных участков месторождений, которые будут осваиваться в последнюю очередь. Дело в том, что классификация запасов месторождений твердых полезных ископаемых, принятая в том же году, что и Положение о порядке составления и рассмотрения технико-экономических докладов[282], разрешает вести проектирование и строительство горных предприятий лишь с момента достижения установленных соотношений категорий запасов.

Оценка запасов, как уже отмечалось выше, производится по принципу выделения категорий А, В, С. Но в инструкциях ГКЗ СССР, которые конкретизируют классификацию, группировка месторождений и требования к категориям запасов даются в самой общей форме. Поэтому, хотя некоторые изолированные участки месторождений из-за технических причин не могут осваиваться в ближайшем будущем, их передают для детальной разведки, чтобы было достигнуто соотношение категорий. При существующем порядке планирования и финансирования геологоразведочных работ это, как мы уже отмечали, во многих случаях выгодно геологам. ТЭДы в данной ситуации бессильны.

В этой работе нам нет необходимости входить в обсуждение вопроса о правомерности и неправомерности установленного в настоящее время соотношения категории запасов, при котором разрешается вести проектирование и строительство горных предприятий. Это под силу лишь специалистам: геологам, горнякам и экономистам. Здесь важно подчеркнуть только следующее обстоятельство. Для устранения необоснованного вовлечения в детальную разведку неперспективных для освоения

[281] СП СССР 1959, № 19, ст. 153.

[282] Положение о порядке составления и рассмотрения технико-экономических докладов, утвержденное Госпланом СССР 17 мая 1960 г. (Инструкция по применению классификации запасов к месторождениям песка и гравия. М., 1961, стр. 32).

месторождений, а также для дальнейшего совершенствования деятельности геологоразведочных организаций в целом необходим комплекс мер. На некоторых из них мы уже останавливались. Следует также улучшить и практику составления ТЭДов. Как показывает практика, они составляются на объекты, детальная разведка которых бесспорна, и отсутствуют там, где кроме геологических нужно иметь горно-экономические данные[283].

Это неправильное положение должно быть изжито установлением в законодательстве соответствующих правовых мер. Кроме того, вероятно, надо определять степень разведанности месторождений полезных ископаемых каждый раз отдельно – при утверждении технико-экономических докладов и проектов разведки с учетом освоения отдельных участков и горизонтов.

Это в той или иной мере способствовало бы устранению рассмотренных недостатков. Но самое главное, для повышения эффективности геологоразведочных работ необходимо прежде всего совершенствовать порядок их планирования и финансирования. В этом направлении в последние годы принимаются определенные меры, которые нашли отражение в законодательстве.

Совет Министров СССР постановлением от 14 июля 1967 г. «О переводе в виде опыта отдельных геологических организаций системы Министерства СССР на новую систему планирования и экономического стимулирования» признал необходимым для переводимых на новый режим работы устанавливать следующие плановые показатели: по основной деятельности – геологические задания в натуральном выражении и объем геологоразведочных работ в сметной стоимости; по труду – общий фонд заработной оплаты; по финансам – общая сумма прибыли, платежи в бюджет и ассигнования из бюджета; по капитальному строительству – общий объем централизованных капитальных вложений; по внедрению новой техники – задания по внедрению новых методов поисков и разведки, приборов и механизмов, комплексной механизации работ; по материально-техническому снабжению – объем поставок разведчикам материалов и оборудования[284].

В соответствии с указанным постановлением переведенные на новую систему планирования и экономического стимулирования геологоразведочные организации финансируются не по фактически выполненным объемам работ, а по сметной стоимости геологического задания и оплачиваются по этапам. При получении экономии часть ее направляется на поощрение геологов. Изучение практики свидетельствует об эффективности новой системы. Она нацеливает геологов на решение поставленных задач с наименьшими затратами и стимулирует проведение мер по сокращению сроков поиска и разведок за счет уменьшения излишнего объема работ. Так, в 1968 г. на новый режим работы были переведены пять геологических организаций из различных районов страны, в том числе Восточно-Казахстанское ордена Трудового Красного Знамени геологическое управление, а в 1970 г.– еще десять. В этих

[283] См.: «Разведка и охрана недр», 1970, № 7, стр. 15.
[284] СП СССР, 1967, № 18, ст. 123.

организациях после перехода на новую систему значительно повысилась заинтересованность коллектива в своевременном и качественном выполнении геологоразведочных работ и намного улучшились технико-экономические показатели, не было ни одного случая задержки сдачи геологических отчетов в ГКЗ или ТКЗ СССР, а также возвращения их на доработку[285]. Поэтому Совет Министров СССР постановлением от 25 июня 1971 г. разрешил Министерству геологии СССР переводить начиная с 1972 г. все геологические организации системы этого Министерства, на новый порядок планирования и экономического стимулирования[286]. Постановление указало, что геологическим организациям, переводимым на новый порядок, средства на оплату выполняемых геологических заданий выдаются учреждениями Стройбанка СССР за полностью завершенные этапы геологических заданий в размере, определенном проектно-сметной документацией на производство геологоразведочных работ. Признано также целесообразным наделять геологические организации на период выполнения этапов геологических заданий временными оборотными средствами за счет ассигнований, выделяемых этим организациям для финансирования геологоразведочных работ, и выдавать средства на выплату заработной платы в пределах фонда заработной платы, установленного планом на соответствующий квартал.

Приняты определенные меры по дальнейшему улучшению планирования и организации геологоразведочных работ[287]. Признано необходимым предусматривать в пятилетних и годовых планах показатели количества разведуемых запасов минерального сырья по конкретным месторождениям, подготавливаемым для промышленного освоения, с указанием сроков завершения разведочных работ и сроков утверждения запасов в ГКЗ СССР. Для обеспечения наиболее полного учета потребностей промышленности в запасах минерального сырья на Министерства геологии СССР возложены следующие обязанности: а) при разработке проектов годовых и перспективных планов геологоразведочных работ обращать особое внимание на необходимость сосредоточения разведочных работ в районах и на месторождениях, являющихся в экономическом отношении наиболее выгодными для развития соответствующих отраслей промышленности, а также согласовать с заинтересованными отраслевыми министерствами поименные перечни всех месторождений, подлежащих детальной разведке, сроки завершения разведочных работ и сроки утверждения запасов ГКЗ СССР, б) привлекать заинтересованные проектные организации и промышленные предприятия отраслевых министерств к рассмотрению проектов разведочных работ по важнейшим месторождениям, согласовывать с ними основные исходные данные, которые должны быть получены в процессе разведки и необходимы для последующего проектирования и строительства горных предприятий.

---

[285] Об этом более подробно см.: «Разведка и охрана недр», 1970, № 10, стр. 34; «Разведка и охрана недр», 1970, № 12, стр. 27.
[286] СП СССР, 1971, № 13, ст. 92.
[287] Там же, ст. 93.

Вместе с тем следует отметить, что меры, предусмотренные упомянутыми законодательными актами и методическими указаниями, принятыми в их развитие, не решают всей проблемы повышения эффективности геологоразведочных работ. В этих актах не сформулировано достаточно четкое требование к конечным результатам труда геологов, не созданы единые критерии для оценки качества выполненных заданий. При этом законы не устанавливают ответственности геологоразведочных организаций за некачественное выполнение работ, за несвоевременную подготовку месторождений к сдаче.

В существенном совершенствовании нуждается система экономического стимулирования геологоразведочных организаций. Так, согласно новой системе, для образования фонда материального поощрения за счет дополнительной прибыли геологическим организациям, переведенным на новый порядок планирования и финансирования, так же, как и промышленным предприятиям, необходимо увеличить плановую прибыль на 10-25%. Однако изучение практики показывает, что такая задача не всегда и не всем геологам под силу. Дело в том, что основным источником получения прибыли геологами является снижение затрат на поиски и разведку месторождений полезных ископаемых, что же касается промышленных предприятий, то они могут увеличить свою прибыль не только за счет снижения затрат на производимую продукцию, но и другими путями, в частности в результате повышения качества товара и объема реализованной продукции. Для геологов улучшение качества работ само по себе не приносит дополнительной прибыли. Поэтому при разработке нового горного законодательства вопрос об экономической заинтересованности геологов в улучшении качества и снижении себестоимости работ следует решить исходя из специфики деятельности геологоразведочных организаций.

В настоящее время, как и в прошлом, переводу геологоразведочных организаций на полный хозрасчет мешают недостатки финансирования разведочных работ. Новая система полностью их не устранила. Геологи финансируются из средств государственного бюджета, т. е. из чистого дохода государства. А министерства добывающей промышленности, по существу, никаких расходов, связанных с поиском и разведкой месторождений полезных ископаемых, не несут. При таком положении трудно ожидать резкого повышения эффективности геологоразведочных работ, так как отсутствие непосредственной связи между затратами на разведочные работы и себестоимостью товарной продукции не создает заинтересованности у промышленных министерств в сокращении количества месторождений полезных ископаемых, вовлекаемых в детальную разведку.

Недостатки финансирования геологоразведочных работ неоднократно отмечались в литературе. Нам кажется, что в настоящее время, когда принципы хозяйственного расчета завоевывают все больше признания, созрели все условия для возложения некоторой части расходов по разведке ископаемых на соответствующие министерства и ведомства, в ведении которых имеются горнодобывающие предприятия.

Существующий порядок финансирования до недавнего времени оправдывался тем, что будто геологоразведочные работы относятся к непроизводительной сфере. Однако в современных условиях развития нашего общества такая точка зрения не может быть признана правильной. В период развернутого строительства коммунизма наука становится одним из решающих факторов роста производительных сил общества, активного воздействия на социальный и культурный процесс. Это изменяет характер поисковых и разведочных работ, которые по мере роста спроса на минеральное сырье все больше вторгаются в сферу материального производства. Причем необходимость усиленного развития производств по добыче минерального сырья требует постоянного расширения работы по разведке ископаемых. Поэтому, как справедливо отмечает Н. Г. Фейтельман, затраты на геологоразведку представляют собой часть затрат на общественное воспроизводство и должны участвовать в образовании стоимости общественного продукта и в создании национального дохода[288].

Считая правомерным участие промышленных министерств в финансировании геологоразведочных работ, необходимо, однако, указать на следующее обстоятельство.

Геологоразведочная работа – это творческая деятельность, связанная с различной степенью риска, т. е. вероятностью неудачного исхода работы. Можно предполагать, но трудно наверняка указать то место, где залегают пригодные для разработки ископаемые. В этой связи действующее горное законодательство подразделяет геологоразведочные работы на три стадии: поисковую, предварительную и детальную разведки. Различия в целях, содержании и результатах той или иной стадии геологоразведочных работ играют существенную роль и не могут игнорироваться и сбрасываться со счетов при решении вопроса о пределах участия промышленных министерств в финансировании геологоразведочных организаций.

Под поисками разумеются действия, непосредственно направленные на обнаружение полезного ископаемого, не признанного еще открытым. В процессе поиска проводится геологическое изучение предполагаемого рудоносного района или всей территории страны, снимается план местности, определяется структура недр и т. д. Материальным результатом этих действий является геологический отчет о наличии или отсутствии полезных ископаемых в том или ином районе. Затраты на поиск по своей природе аналогичны затратам на научные работы и не могут быть возложены на промышленные министерства.

---

[288] Н. Г. Ф е й т е л ь м а н. Экономическая эффективность затрат на подготовку минеральносырьевой базы СССР. М., 1969, стр.

Сказанное, естественно, не снимает вопроса об отличиях геологоразведочной работы как отрасли материального производства от производственной. Геологоразведочные работы отличаются от других отраслей материального производства характером труда, средствами труда, технологией и организацией производства, предметом труда и продуктом труда. Продукция геологоразведочных работ неподвижна, непосредственно связана с землей, а орудия и средства труда подвижны. В промышленности – наоборот.

Целью предварительной разведки является оценка месторождений и определение их пригодности для промышленного освоения. Процесс этот – подчас долгий и трудный – охватывает целый ряд сложных операций. Результаты работ, содержащие комплексное, итоговое решение о возможности или невозможности освоения месторождений на данном этапе развития науки и техники, требуют приложения большого труда. Между поиском месторождений и предварительной разведкой как самостоятельными стадиями геологоразведочных работ имеются существенные различия. Но есть и сходство: в обоих случаях в процессе работ невозможно установить фигуру будущего пользователя недрами. Причем результаты предварительной разведки так же, как и поиска, могут быть либо отрицательными, либо положительными. Поэтому в финансировании рассматриваемой стадии геологоразведочных работ необходимо сохранить существующий порядок. Иное решение вопроса приведет к значительному увеличению рентной платы за пользование недрами и в конечном счете плохо отразится на состоянии геологической изученности территории страны.

На стадии детальной разведки осуществляется подсчет запасов полезных ископаемых и составляется технический проект разработки месторождения. Итоги этой работы утверждаются ГКЗ СССР (или ТКЗ) и служат основанием для принятия решений о строительстве горнодобывающих предприятий.

Детальная разведка более тесно связана с материальным производством и призвана решить ряд вопросов, непосредственно связанных с промышленным освоением месторождений. На этой стадии ведется строительство жилых поселков, коммуникаций и т. д., которые затем могут использоваться пользователями недр. Поэтому затраты на детальную разведку по своему экономическому значению и целенаправленности существенно отличаются от затрат на поиск и предварительную разведку месторождений. Промышленные министерства должны выступать в качестве титулодержателей именно этих средств, ибо, кому, как не потребителю минерального сырья, быть наиболее компетентным в решении вопросов целесообразности и очередности капитальных вложений в детальную разведку предварительно изученного и оцененного месторождения и его последующего промышленного освоения[289].

Изменение общего порядка финансирования геологоразведочных работ приведет к изменению правовой природы отношений между принимающей и передающей месторождения сторонами. Появится реальная возможность для регулирования взаимоотношений промышленных министерств с министерством геологии хозяйственными договорами.

При решении возникающих в ходе разведки месторождений вопросов промышленные министерства в настоящее время, по существу, остаются в стороне. Они не обладают никакими реальными правами для предотвращения детальной разведки бесперспективных для освоения месторождений. Более того, изучение практики свидетельствует, что разведочные организации не несут никакой ответственности перед министерствами добывающей

[289] См.: П. Л о м а к о. Богатство недр – народу, «Коммунист», 1968, № 11, стр. 68.

промышленности за нарушение правил и сроков передачи месторождений для промышленного освоения.

Этих и других недостатков, связанных с отсутствием тесных хозяйственных отношений между передающей и принимающей месторождения сторонами, можно было бы избежать, оформляя взаимоотношения промышленных министерств с министерством геологии договорами. В этом случае можно было бы предусмотреть конкретную ответственность геологоразведочных организаций за нарушение сроков и правил передачи месторождений. Промышленные министерства могли бы принимать активное участие в решении вопроса о целесообразности ведения детальных разведок на тех или иных месторождениях.

Договорная форма осуществления хозяйственных связей в области приемки и передачи месторождений полезных ископаемых полностью соответствует принципам проводимой в настоящее время хозяйственной реформы. Поэтому с привлечением промышленных министерств к финансированию геологоразведочных работ нет никаких препятствий к тому, чтобы их взаимоотношения с Министерством геологии регулировались договорами.

Горный отвод как основание возникновения права пользования недрами

Отношения по горному отводу имеют своей задачей формирование права пользования недрами в связи с предоставлением месторождений полезных ископаемых в пользование социалистических предприятий и организаций. Они неразрывно связаны с проблемой рационального и комплексного использования недр и с размещением производительных сил страны. Поэтому каждое конкретное отношение между государством и предприятиями, организациями по отводу недр представляет собой сложное явление, требующее анализа и определения его правового содержания.

Порядок предоставления горных отводов регламентируется большой группой правовых норм, в Горном Положении Союза ССР 1927 г. по этому вопросу содержится ряд статей, которые действуют и в настоящее время. Порядку формирования права пользования недрами посвящены также специальные общесоюзные и республиканские правовые акты. К их числу относятся инструкция о порядке предоставления горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых (кроме общераспространенных), утвержденная Госгортехнадзором СССР 16 августа 1968 г.[290], инструкция о порядке предоставления горных отводов для разработки общераспространенных полезных ископаемых, утвержденная Госгортехнадзором Казахской ССР 31 марта 1960 г.[291]

---

[290] См.: «Инструкция о порядке предоставления горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых (кроме общераспространенных)». М., 1969.

[291] См.: «Инструкция о порядке предоставления горных отводов для разработки общераспространенных полезных ископаемых». Алма-Ата, 1960 г. Подобная Инструкция имеется во

Вместе с тем, как показывает изучение практики, не все вопросы, связанные с отношениями по отводу недр, получают разрешение в названных правовых актах. Имеется немало проблем, недостаточно урегулированных или вовсе не урегулированных в нормативном порядке, что является одной из причин нехозяйского отношения к недрам со стороны пользователей – предприятий и организаций. Поэтому рассмотрение понятия горного отвода с точки зрения его соответствия задаче обеспечения рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых имеет важное значение.

В горном отводе как основании возникновения права пользования недрами необходимо различать распорядительную функцию государства-собственника по предоставлению недр и мероприятия государственных органов по определению местоположения и границ предоставляемого месторождения. И то и другое действие в практике и в законодательстве иногда именуется «горным отводом».

Под отводом как распорядительной функцией государства следует понимать соответствующий административный акт индивидуального значения, представляющий собой решение компетентного государственного органа о предоставлении месторождений полезных ископаемых (или части месторождения) в пользование социалистических предприятий и организаций.

Из горноотводного акта возникает для сторон ряд взаимных прав и обязанностей. В частности, лицо, которому по акту отвода выделяются недра, имеет право требовать закрепления за ним месторождения в натуре, соответствующего размера и в соответствующих границах. Государство как собственник недр в лице своих органов обязано предоставить недра в натуре и определить местоположение месторождения, его размер, границы и т. д.

На основе горноотводного акта пользователь вправе также поставить вопрос перед компетентными государственными органами о выделении ему необходимого для ведения горного промысла земельного участка.

Отвод как действие по определению границ и местоположения предоставляемого месторождения составляет содержание функции государства по управлению недрами и не может быть отнесен к функциям по распоряжению недрами. Горный отвод непосредственно не решает судьбу месторождения, а играет в отношении горноотводного акта служебную роль, переносит в натуру то, что первоначально было изображено на карте.

Отмеченные различия в целях и содержании тех и других действий имеют важное значение при решении практических задач и не могут игнорироваться законодательством и практикой его применения, ибо реально право на разработку недр возникает не со дня издания горноотводного акта, а со дня предоставления недр в натуре путем определения границ и местоположения месторождения. Это обстоятельство следует подчеркнуть особо, так как момент принятия решения о предоставлении недр и момент отвода недр в натуре не

всех союзных республиках. В РСФСР она утверждена постановлением Совета Министров республики от 8 сентября 1960 г. (См, СП РСФСР, 1960, № 32, ст. 183).

совпадают во времени. Более того, несмотря на наличие горноотводного акта, право на разработку недр может быть вовсе не реализовано. Такие случаи хотя и не часто имеют место на практике. Так, Алма-Атинскому комбинату строительных материалов в 1962 г. был выдан горноотводный акт на разработку Аксайского месторождения общераспространенных полезных ископаемых. Однако месторождение не разрабатывается из-за отсутствия согласия совхоза «Каменский» на изъятие земельного участка. Горноотводный акт был аннулирован.

В дальнейшем мы более подробно остановимся на правовой природе акта по отводу недр и действий по определению границ и местоположения предоставляемого месторождения. Здесь важно подчеркнуть, что с точки зрения формирования прав по пользованию недрами решение об отводе и отвод недр в натуре представляют собой единые действия и образуют горный отвод в юридическом смысле. Ни одно из них, взятое в отдельности, не способно породить объекта права пользования, т. е. конкретного индивидуально определенного месторождения (горный отвод в физическом смысле).

В практике иногда смешивают понятия горного отвода как основания возникновения права пользования недрами с понятием горного отвода в физическом смысле. Эти понятия, хотя они взаимосвязаны и взаимообусловлены, нельзя отождествлять.

Горный отвод как основание возникновения права пользования имеет своей задачей индивидуализацию месторождения как объекта права пользования, а следовательно, создает право на разработку недр. Но с индивидуализацией месторождения заканчивается правоотношение по отводу недр и начинается новое правоотношение, правоотношение по пользованию недрами.

Объектом этих отношений является горный отвод в физическом смысле как результат административного акта о предоставлении недр и мероприятий компетентных государственных органов по предоставлению недр в натуре. Поэтому прежде чем перейти к дальнейшей характеристике общественных отношений по отводу недр, необходимо уяснить содержание горного отвода в физическом смысле.

Горное Положение Союза ССР под горным отводом понимает часть земных недр, ограниченную плоскостями, отвесно проходящими через границы, обозначенные на поверхности специальными отводными знаками. Такое понятие горного отвода, по справедливому замечанию Б. А. Лисковца, отражает социально-экономическую обстановку перехода к новой экономической политике, когда в СССР допускались частнопредпринимательская деятельность и сдача горных предприятий в концессию иностранным юридическим лицам[292]. Однако это правильное замечание он обосновывает тем, что, согласно указанному определению, организация, получившая горный отвод, может разрабатывать месторождение

[292] Б. А. Л и с к о в е ц. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР, стр. 62.

начиная от земной поверхности до возможной глубины и извлекать все виды полезных ископаемых, находящихся в границах горного отвода, тогда как в настоящее время этого делать нельзя. Б. А. Лисковец указывает, что с ликвидацией в нашей стране эксплуататорских классов и частной собственности на орудия и средства производства прекратилась частно-предпринимательская деятельность и в области разработки полезных ископаемых. Горные отводы стали предоставляться государственным и кооперативным предприятиям и организациям, на которые возложена законом, уставом, положением или специальным актом промышленная разработка полезных ископаемых. А социалистические предприятия и организации, как отмечает Б. А. Лисковец, могут разрабатывать не все месторождения в пределах горного отвода и могут извлекать не все ископаемые, а лишь те, разработка которых на них возложена.

Мы не случайно так подробно привели высказывание Б. А. Лисковца относительно понятия горного отвода, приведенного в Горном Положении Союза ССР 1927 г. Дело в том, что его высказывания, к сожалению, подтверждаются не только практикой работы горнодобывающих предприятий в современный период, но и действующим законодательством, регулирующим отвод недр. Более того, в последние годы в литературе ряд авторов выступили с такими предложениями, которые идут дальше высказывания Б. А. Лисковца и отнюдь не могут соответствовать задаче рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых. Так, В. Г. Плахута[293] и Н. А. Сыродоев[294], считая недостатком упомянутого выше понятия горного отвода то, что оно ориентирует горные предприятия на эксплуатацию и извлечения всех полезных ископаемых, содержащихся в пределах горного отвода, полагают, что в условиях полной победы социализма горный отвод должен предоставляться для разработки отдельных конкретных видов минерального сырья. В соответствии с этим Н. А. Сыродоев предложил закрепить в Основах горного законодательства следующее определение горного отвода: «Горным отводом называется часть недр, охватываемая месторождением или его частью, предоставляемая организации или предприятию для промышленной разработки содержащихся в ней одного или нескольких совместно залегающих полезных ископаемых[295].

Необходимо отметить, что определение горного отвода, данное Горным Положением Союза ССР 1927 г. действительно имеет ряд недостатков, которые обусловлены характером развития производительных сил и соответствующих им производственных отношений того времени. Так, согласно приведенному определению горного отвода, исключается возможность предоставления нескольких горных отводов в пределах одного и того же месторождения. Границы горного отвода должны совпадать с границами месторождения.

---

[293] В. Г. П л а х у т а. К вопросу совершенствования законодательства по отводу и разработкам месторождений полезных ископаемых. Сборник аспирантских работ по вопросам государства и права. Свердловск, 1967, вып. 5, стр. 141, 142.

[294] Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр, стр. 116-117.

[295] Там же, стр. 117.

Объясняется это положение тем, что в то время месторождения полезных ископаемых передавались под разработку первооткрывателю. Поискатель, первый обнаруживший месторождение, если он желал в последующем взять это месторождение под разработку, мог поставить на место открытия столб. Этого было достаточно, чтобы государственные органы выдали ему разрешение на разработку недр. Поэтому-то Горное законодательство, давая понятие горному отводу, подробно указывает, как должна определяться граница горного отвода. В настоящее время положение изменилось. Выдавая горный отвод, компетентный орган прежде всего обязан исходить из необходимости сочетания интересов государства с интересами отдельных отраслей хозяйства. Поэтому при условии взаимной увязки проектов строительства в пределах одного месторождения горные отводы могут быть предоставлены нескольким организациям и предприятиям. При этом в случаях необходимости разработки нефтяного и газового горизонтов на одной площади двумя ведомствами в обязательном порядке должны быть оформлены два самостоятельных горных отвода. Однако, как и прежде, предприятия, получившие горные отводы, не только вправе, но и обязаны разрабатывать все месторождения в пределах горных отводов, начиная от земной поверхности до технически возможных глубин. Это требование принципа рационального и комплексного использования месторождении полезных ископаемых, который в условиях интенсивного вовлечения минерального сырья в хозяйственный оборот приобретает все более важное значение. Поэтому надо вести решительную борьбу с теми предприятиями, которые извлекают из недр один какой-либо вид полезных ископаемых, выбрасывая остальные в так называемые отвалы пустой породы (или оставляя в земле. Это все равно, что выбрасывать, так как их уже невозможно будет разрабатывать). И, наоборот, надо поощрять те предприятия, которые используют месторождения в пределах горного отвода полностью. Но, как уже отмечалось выше, действующее горное законодательство не содержит норм, запрещающих строительство предприятий, не рассчитанных на комплексную разработку недр. Более того, Горный закон ориентирует промышленные министерства и ведомства на строительство именно таких предприятий, С точки зрения действующих инструкций от 16 августа 1968 г. Соколовско-Сарбайский горно-обогатительный комбинат, извлекающий из недр только железо и выбрасывающий медь и другие сопутствующие основному минералу полезные компоненты, не допускает нарушения, так как ему выдан горный отвод по всем правилам горного законодательства на разработку именно железа. Поэтому можно с полным основанием утверждать, что Инструкция от 16 августа 1968 г. в части определения требования к горным отводам сделала шаг назад по сравнению с Горным положением СССР 1927 г. Что же касается предложения названных выше авторов о том, что горным отводом следует считать часть недр, предоставляемых для разработки содержащихся в ней одного или нескольких видов полезных ископаемых, то его принятие позволит узаконить имеющиеся ныне нарушения. В самом деле, разве можно говорить о комплексном использовании месторождений, не ориентируя предприятия на это даже в процессе отвода недр, не закрепляя его в

самом понятии горного отвода. Ведь от того, как будет осуществляться деятельность государственных органов по отводу недр в значительной мере зависит решение задачи рационального и комплексного использования месторождений. Поэтому нельзя не согласиться с Г. А. Аксененком, когда он пишет, что в законе необходимо установить правило, по которому горный отвод должен выдаваться на добычу не одного какого-то полезного ископаемого, но и всех его компонентов, разработка и добыча которых может осуществляться как самим предприятием, которому выдан данный горный отвод, так и с привлечением к этому делу других предприятий, заинтересованных в этих ископаемых[296]. Установление такого правила в будущем горном законодательстве Союза ССР и союзных республик будет способствовать более правильному и эффективному (комплексному) использованию всех природных богатств и приведет в итоге к превращению наших горнодобывающих предприятий и промыслов в комбинаты по комплексной добыче и переработке полезных ископаемых и другого сырья.

Согласно действующим нормативным актам, предприятия и организации, заинтересованные в получении горного отвода, направляют в компетентный государственный орган заявку, в которой указываются наименование организации (или предприятия), ее ведомственная подчиненность и адрес, местоположение горного отвода. В заявке должны быть указаны также и те основания, которые дают право заинтересованному лицу добиваться горного отвода. Такими основаниями являются потребность в месторождениях и наличие у организации горной правоспособности. Для получения горного отвода на разработку необщераспространенных полезных ископаемых заявки подаются в управление округа Госгортехнадзора союзной республики, а для получения горного отвода на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых – в райисполком (горисполком), согласно административной принадлежности территории, на которой находится намечаемое к разработке месторождение.

Правило, согласно которому вопрос об отводе недр может быть поставлен лишь при наличии заявки организации, заинтересованной в получении месторождений, в одинаковой мере распространяется и на органы Госгортехнадзора и исполкомы. Ни те, ни другие не вправе наделять недрами социалистические предприятия и организации без их письменного на то согласия.

Процесс возникновения права пользования недрами может начинаться только с момента получения заявки предприятий и организаций. Однако возбуждение ходатайства не всегда является основанием для отвода недр. Отвод недр может производиться лишь при наличии необходимых для этого условий. Поэтому подача заявления о предоставлении месторождений порождает самостоятельное правоотношение, которое может быть названо как

[296] См. Г. А. А к с е н е н о к. Правовое обеспечение комплексного и наиболее эффективного использования природных богатств и их охрана В кн.: «XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права». М., 1962, стр. 263.

правоотношение по возбуждению производства действий по отводу недр. Одной стороной этих правоотношений является государственный орган, которому подана заявка об отводе недр для разработки, а другой – заинтересованная в получении месторождения организация. С получением заявки у государственного органа возникает обязанность рассмотреть ее по существу и вынести соответствующее решение, а организация, возбудившая ходатайство, вправе требовать его рассмотрения.

Следует отметить, что данная стадия формирования горных отношений, связанных с возникновением права пользования недрами, имеет большое народнохозяйственное значение. Именно на этой стадии закладываются основы для рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых в будущем. Поэтому, прежде чем вынести какое-либо решение по полученной заявке об отводе недр, государственный орган, компетентный предоставлять месторождение для разработки, обязан точно установить: сможет ли возбудившая ходатайство организация обеспечить рациональное использование недр, способна ли она выполнить все те требования, которые будут предъявляться к ней как пользователю недр. Горное законодательство создает для этого все необходимые условия. Так, согласно Инструкции от 16 августа 1968 г., организация, которая намерена вести разработку залежи необщераспространенного полезного ископаемого, вместе с заявкой должна представить в управление округа проект горного отвода, в который входят следующие документы и материалы: объяснительная записка, с обоснованием необходимости получения горного отвода; краткая характеристика месторождения (расположение, тип и размеры залежи); данные о состоянии запасов полезных ископаемых в пределах горного отвода, сведения о смежных горных отводах, о застроенности территории и об использовании земельных участков над горным отводом, о других полезных ископаемых, имеющих промышленное значение и находящихся в пределах горного отвода; соображения о комплексной добыче выявленных разведкой полезных ископаемых; копии топографического плана поверхности в границах горного отвода и копии геологических карт и разрезов, характеризующих месторождения и условия залегания полезных ископаемых, составленные в соответствии с требованиями действующих инструкций; выписка из протокола ГКЗ (ТКЗ) и соответствующие выписки из таблиц подсчета запасов полезных ископаемых; справка вышестоящей организации, подтверждающей необходимость получения горного отвода; заключение территориального геологического управления по проекту горного отвода, когда специальным решением Совета Министров СССР разрешен ввод месторождения в эксплуатацию без утверждения запасов ГКЗ (ТКЗ).

Справки, документы и материалы проектов горных отводов должны подписываться соответствующими руководителями организаций и предприятий.

Приведенный перечень документов, необходимых для рассмотрения заявки об отводе недр, по существу, не является исчерпывающим. В отдельных случаях по требованию управления округа Госгортехнадзора организации,

заинтересованные в получении месторождения, обязаны представить дополнительные документы и объяснения, связанные с горными отводами. Например, при расположении запрашиваемого горного отвода под землями специального назначения Госгортехнадзору дополнительно должна быть представлена справка о согласии на этот отвод организации, в ведении которой находятся эти земли. Кроме того, действующее законодательство устанавливает особое требование для выдачи горных отводов, в пределах угольных месторождений, разрабатываемых подземным способом. Наряду с другими документами здесь должно быть предъявлено заключение экспертной комиссии о безопасности горных работ на шахтах, карьерах и т. д., находящихся вблизи от станции подземной газификации, и об отсутствии факторов, могущих отрицательно влиять на соседние месторождения полезных ископаемых. Поэтому при рассмотрении заявки ссылка будущих пользователей недр на отсутствие запрашиваемых государственными органами материалов в перечне документов, предусмотренных инструкцией, не может быть принята во внимание. Такой порядок будет содействовать осуществлению Госгортехнадзором своей основной задачи – правильному решению вопросов отвода недр – и создаст некоторые препятствия для возбуждения необоснованных ходатайств.

На практике возникают ситуации, когда в получении одного и того же месторождения заинтересованы различные предприятия и организации. Вопрос об отводе таких месторождений должен быть более основательно мотивирован, чем при отсутствии спора. Поэтому в горное законодательство целесообразно ввести специальную норму, где бы предусматривался порядок разрешения спора на стадии возбуждения горноотводного дела. В Горном законодательстве, в частности в инструкциях, регулирующих отношения по отводу недр, должен содержаться также и перечень материалов и документов, которые необходимы для разрешения спора. Этим для органов Госгортехнадзора создается возможность всесторонне оценить интересы всех предприятий и организаций в использовании недр и вынести по спорному вопросу наиболее целесообразное решение.

В настоящее время органы Госгортехнадзора, выдавая горный отвод на спорное месторождение, зачастую не располагают необходимыми данными для того, чтобы квалифицированно решить, насколько целесообразно передать месторождение именно этой организации, а не другой. Объясняется же это тем, что для правильного решения вопроса об отводе спорного месторождения не всегда достаточны материалы, представляемые заинтересованными организациями. Здесь важную роль призваны сыграть перспективные планы освоения богатств недр и другие сведения геологического характера, а этих сведений и материалов будущие пользователи недр не имеют.

Для улучшения отношений по отводу недр необходимо в законодательном порядке закрепить право органов Госгортехнадзора требовать от всех министерств и ведомств материалы и документы, касающиеся использования богатства недр, и закрепить соответствующие этим правам обязанности министерств и ведомств по предоставлению запрашиваемых материалов.

Основываясь на таких всеобъемлющих данных, органы Госгортехнадзора будут решать споры, не только исхода из интересов спорящих сторон, но и учитывая перспективы освоения месторождений, чем будет обеспечен государственный подход к делу.

На практике встречаются случаи, когда претендующие на одно и то же месторождение обладают одинаковыми правами и могут в одинаковой мере обеспечить рациональное и комплексное использование недр. Для правильного решения спора в таких случаях необходимо точно определить момент возникновения стадии возбуждения горноотводного дела. Этим моментом следует считать день подачи заявки на отвод недр. Приоритет должна иметь та организация, которая раньше всех обратилась в государственный орган с ходатайством о предоставлении месторождения.

Правоотношение, возникшее на основе ходатайства предприятий и организаций об отводе недр, прекращается с рассмотрением заявки по существу и вынесением государственным органом соответствующего решения. Но надо иметь в виду, что удовлетворение ходатайства организации не входит в содержание данного правоотношения. Если заявка не основана на горной правоспособности или же государственный орган по тем или иным мотивам сочтет нецелесообразным передачу месторождения, то ходатайство может отклоняться. В этом случае возникшее правоотношение прекращается тем, что государственный орган рассмотрел заявку по существу и выполнил свою процессуальную обязанность.

Факт отказа в удовлетворении ходатайства об отводе недр фиксируется соответствующим административным актом с обоснованием мотивов отказа. В случае несогласия заинтересованного в получении месторождения предприятия решение может быть обжаловано в вышестоящую организацию Госгортехнадзора в двухмесячный срок со дня его принятия. Одновременно копия жалобы должна быть направлена в орган Госгортех-надзора, принявший решение, который обязан в десятидневный срок после получения жалобы направить в вышестоящую организацию все материалы по спорному вопросу вместе с объяснением по существу жалобы.

Если вышестоящий государственный орган признает решение об отказе в предоставлении горного отвода незаконным или необоснованным, он имеет право отменить это решение и направить на пересмотр либо вынести новое решение.

При необжаловании решения или по истечении срока на обжалование, или в случае отклонения жалобы решение о горном отводе вступает в силу.

Действующее горное законодательство не содержит на этот счет каких-либо указаний. Нам кажется, что в горных кодексах союзных республик этот вопрос должен найти отражение.

В том случае, когда органы Госгортехнадзора при рассмотрении заявления о предоставлении месторождения для промышленной разработки установят, что оно соответствует действующему законодательству, правоспособности организации и требованиям хозяйственно-производственной целесообразности, они принимают решение о горном отводе. Об этом сообщается всем

заинтересованным организациям и предприятиям. При решении вопросов о предоставлении горных отводов органы Госгортехнадзора обязаны проверять:

правильность установления границ горного отвода, не допуская при этом оставления не включенными в горные отводы участков месторождений, непригодных для самостоятельной разработки;

обеспечение требований безопасности при ведении горных и взрывных работ при отработке полезных ископаемых, залегающих в пределах горного отвода;

степень извлечения промышленных запасов всех полезных ископаемых, залегающих в предоставленном месторождении. Поэтому в случае необходимости они вправе удовлетворить ходатайство не полностью, а частично.

Предоставляя горный отвод в районе действующих предприятий, органы Госгортехнадзора обязаны получить согласие на это соответствующих министерств и ведомств, в ведении которых находятся эти предприятия.

Соблюдение такого правила позволяет избежать нарушения прав на недра соседних предприятий и создает необходимую базу для обеспечения рационального и комплексного использования всего месторождения, на котором работает ряд пользователей.

Таким образом, решение государственного органа, издаваемое в связи с предоставлением ему ходатайства об отводе недр, может выступать, с одной стороны, как юридический факт, прекращающий правоотношение, возникшее на основе заявки предприятий и организаций о предоставлении недр, а с другой – как юридический факт, порождающий новое правоотношение по отводу недр. В последнем случае решение государственного органа именуется горноотводным актом.

В юридической литературе слабо разработан вопрос о правовой природе горноотводного акта. Не дана правовая характеристика и различным стадиям возникновения права пользования недрами. При разработке режима недр лишь указывается, что решение государственного органа об отводе недр по своей природе является административным актом, устанавливающим конкретное правоотношение по пользованию и управлению недрами. Однако такой подход к проблеме не может полностью раскрыть сущность решения государственного органа об отводе недр. Дело в том, что характер и значение горноотводного акта как основания возникновения права пользования недрами в значительной мере зависят от того, на какой стадии находится движение горного правоотношения на пути формирования объекта права пользования недрами.

Мы уже говорили, что к строительству горнопромышленного предприятия и разработке месторождений полезных ископаемых можно приступить только после получения земельного участка, необходимого для ведения горного промысла. Не оформив земельный отвод, невозможно также произвести индивидуализацию недр, т. е. отвести недра в натуре. Содержание правоотношения, возникшего на основании горноотводного акта, изданного до земельного отвода, значительно отличается от содержания правоотношения, возникшего на основе того же акта после оформления организациями

земельного отвода. Эти отношения в свою очередь не могут отождествляться с отношениями, возникшими, после отвода недр в натуре. Отсюда следует, что горноотводный акт как основание возникновения права пользования недрами на разной стадии формирования объекта права пользования имеет различную природу. Во-первых, этот акт является основанием для постановки вопроса будущими пользователями недр об отводе им земельного участка. Здесь он не создает права пользования недрами, у будущих пользователей недр все еще не возникло правоотношение о предоставлении недр в натуре. В случае, если организации не смогут получить земельный участок, отношение, возникшее на основании горноотводного акта, прекращается и сам акт не будет иметь в дальнейшем юридическую силу.

Во-вторых, горноотводный акт является юридическим документом, порождающим для предприятий и организаций, возбудивших ходатайства об отводе недр, право требовать предоставления месторождения в натуре, а для компетентного государственного органа – обязанность по предоставлению недр в натуре. Юридическим результатом возникшего на этой стадии правоотношения является совершение действий по определению местоположения и границ предоставляемого месторождения и передача недр.

В-третьих, горноотводный акт является юридическим фактором, порождающим материальное правоотношение между советским государством и предприятиями, организациями по пользованию недрами. В этом качестве горноотводный акт создает право на разработку недр и выступает как основание возникшего правопользования недрами.

Исходя из изложенного, конечно, было бы неправильным недооценивать значение других элементов сложного фактического состава, с которым действующее законодательство связывает возникновение права пользования недрами. Как уже отмечалось, ни одно решение компетентного государственного органа не может установить правоотношение по пользованию недрами без определения точных границ отведенного месторождения и передачи его организации в натуре. Но решение государственного органа в общей стадии возникновения права пользования недрами имеет решающее значение. Другие действия, направленные на формирование объекта права пользования, возможны лишь потому, что они основываются на горноотводном акте и не могут быть от него оторваны. Горноотводный акт является той правовой базой, на основе которой возникает и развивается конкретное горное правоотношение между государством – собственником недр и социалистическими предприятиями и организациями – пользователями недр, направленное на рациональное и комплексное использование месторождений полезных ископаемых.

Определяя правовую природу горноотводного акта, О. С. Колбасов отмечает, что по своей природе горноотводный акт не только представляет собой разрешение на разработку определенных месторождений, но и в той или иной мере является соглашением между государственными органами, предоставившими месторождения, и социалистическими предприятиями, организациями по пользованию недрами. Возражая О. С. Колбасову, Н. А.

Сыродоев указывает, что при решении вопроса о выдаче горного отвода органы Госгортехнадзора могут требовать от будущих пользователей недрами разные материалы, документы; могут отказать в выдаче горного отвода; вправе давать обязательные указания, относящиеся к правилам эксплуатации месторождения. Поэтому из горноотводного акта не могут вытекать равноправные отношения.

Более правильной представляется вторая точка зрения. Дело в том, что, решая вопрос об отводе недр, органы Госгортехнадзора действуют от имени Советского государства, политического суверена и единого и единственного собственника недр в пределах границ СССР. В силу этого горноотводные акты, издаваемые государственными органами как основания возникновения права пользования недрами, являются актами по распоряжению недрами, выражающими волю государства. Поэтому социалистические предприятия и организации – пользователи недр – не обладают и не могут обладать теми правомочиями, которыми наделяются участники равноправных отношений. Их права и обязанности, связанные с использованием недр, зависимы от права государственной собственности на недра и предопределяются требованиями принципа рациональной и комплексной разработки месторождений полезных ископаемых. Этим и объясняется то, что, выдавая горный отвод, органы Госгортехнадзора возлагают на предприятия и организации ряд конкретных обязанностей по рациональному использованию недр, не принимая при этом на себя каких-либо обязательств. Так, согласно горноотводному акту, на горное предприятие возлагается обязанность:

вести горные работы в соответствии с утвержденным проектом и соблюдением действующих правил технической эксплуатации, а также правил и инструкций по безопасному ведению горных работ;

охранять от вредного влияния горных разработок все наземные и подземные сооружения и природные объекты, в пределах горного отвода и на его территории;

за пятнадцать дней до начала горных работ сообщать об этом управлению округа Госгортехнадзора;

систематически, не реже одного раза в квартал, обмениваться пополненными маркшейдерскими планами и разрезами горных работ с соседними горными предприятиями (шахтами, карьерами, приисками и т. п.), разрабатывающими полезные ископаемые:

при подходе горных выработок к технической границе шахты (карьера) сообщать об этом управлению округа Госгортехнадзора;

при консервации или ликвидации горного предприятия выработки, а также территорию над горным отводом привести в безопасное состояние и в случае необходимости привести эту территорию в состояние, пригодное для использования в народном хозяйстве.

Нарушение одного из этих требований пользователями недр влечет за собой административную или другую ответственность предприятий перед органами Госгортехнадзора.

Считая неправильным утверждение о том, что горноотводный акт является не только разрешением на разработку месторождений, но и соглашением

государственного органа с предприятиями и организациями, необходимо, однако, отметить следующее. Применительно к природным богатствам административные акты как основания возникновения конкретных правовых отношений имеют свои особенности. Поскольку государство непосредственно заинтересовано в рациональном и комплексном использовании природных богатств, издаваемые его органами административные акты не регламентируют полностью все действия социалистических предприятий и организаций по использованию этих богатств. В них устанавливаются наиболее общие и основные требования, во всем остальном участники правовых отношений действуют самостоятельно. Как правильно отмечает Г. А. Аксененок, централизованное руководство, основанное на государственных актах планирования, не исключает, а, наоборот, предполагает самостоятельность и личную инициативу в использовании находящихся у пользователей объектов государственной собственности. В связи с этим пользователи природных богатств наделяются соответствующими правомочиями, в пределах которых они самостоятельно участвуют в той или иной области правоотношений[297]. Это в равной мере относится и к горнодобывающим предприятиям.

В области использования недр Советское государство предоставляет широкую самостоятельность горным предприятиям, которые вправе сами решать многие вопросы, связанные с обеспечением рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых. Они могут вступать в правовые отношения с другими предприятиями, организациями, организовать эксплуатационные и рудничные разведки месторождений, вести необходимые строительные работы, разрабатывать мероприятия по охране недр и т. д. Поэтому отношения, возникающие между государством – собственником недр и горными предприятиями и организациями – пользователями недр по поводу эксплуатации месторождений есть такие правоотношения, в которых положение его участников не всегда характеризуется положением власти и подчинения. Горные предприятия как субъекты определенных прав и обязанностей не выступают пассивной стороной в обязательственных отношениях с государством, а являются активными участниками, способными самостоятельно решать некоторые вопросы организации разработки недр.

Изложенный выше порядок возникновения права пользования недрами в той или иной мере характерен и для возникновения права на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых. Горные отводы для разработки этих месторождений должны оформляться в райисполкоме (горисполкоме) до начала строительства горного предприятия. При этом размеры горного отвода должны соответствовать производственной мощности и сроку действия проектируемого предприятия. Прирезка к горным отводам действующих горных предприятий дополнительных участков месторождений производится в порядке получения нового горного отвода.

Потребность предприятий и организаций в месторождении общераспространенных полезных ископаемых может быть реализована лишь в

[297] См.: Г. А. А к с е н е н о к. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958, стр. 215

том случае, если предприятие, у которого возникла эта потребность, обладает горной правоспособностью. Поэтому, возбуждая ходатайство о предоставлении недр, организация, испрашивающая горный отвод, должна представить в исполком выписку из устава, положения или приказа вышестоящей организации, подтверждающую право ведения горного промысла. Отсутствие, документа, подтверждающего наличие у организации горной правоспособности, дает основание исполкому отклонить ходатайство, не входя в рассмотрение его по существу.

Исполком обязан рассмотреть заявки об отводе с приложенными к ним материалами и документами, оформленными в установленном порядке, не позднее 20 дней после получения всех необходимых материалов, вынести на заседании исполкома решение и сообщить о нем заявителю и другим заинтересованным организациям. В случае несогласия с решением райисполкома оно может быть обжаловано в облисполкоме в двухмесячный срок со дня вынесения решения.

Копия жалобы, подаваемой в облисполком, должна быть одновременно направлена в райисполком, который в трехдневный срок после получения копии жалобы обязан направить в облисполком все материалы по спорному вопросу вместе с объяснением по существу жалобы.

Решение облисполкома является окончательным и дальнейшему обжалованию не подлежит.

Выдавая горный отвод предприятиям и организациям, исполкомы выступают не только как органы государственной власти, но и как органы управления недрами. Поэтому при решении вопросов о предоставлении недр для разработки они должны обеспечить:

правильное, наиболее выгодное с народнохозяйственной точки зрения использование месторождений общераспространенных полезных ископаемых;

правильное разделение месторождений на отдельные горные отводы, не допускать при этом оставления не включенными в горные отводы участков месторождений, непригодных для самостоятельной разработки;

предоставление горных отводов для разработки только разведанных запасов общераспространенных полезных ископаемых;

соблюдение государственных и колхозных интересов при предоставлении горных отводов для разработки полезных ископаемых, залегающих на колхозных и государственных земельных и лесных площадях, и т. д.

Кроме того, выдавая горный отвод, исполкомы должны брать от организаций письменные обязательства о своевременном проведении ими необходимых мероприятий по созданию и соблюдению нормальных и безопасных условий работы для трудящихся в пределах горного отвода и по предотвращению вредного влияния горных разработок на прилегающие к горному отводу землепользования, на ближайшие промышленные предприятия, технические сооружения, населенные пункты и другие объекты. Получение письменных обязательств необходимо также для обеспечения охраны, находящихся в пределах горного отвода ценных сооружений и природных объектов.

Невыполнение организациями и предприятиями одного из требований письменных обязательств влечет за собой аннулирование горного отводного акта.

Повторное или новое оформление горного отвода для действующих горных предприятий необязательно и производится в случае, когда возникает необходимость разрешения спорных вопросов о праве пользования недрами горным предприятием, когда идет речь об урегулировании смежных границ между соседними горными предприятиями, а также по требованию органов Госгортехнадзора в целях соблюдения правил безопасного ведения горных работ.

Решение райисполкома (горисполкома) о выдаче горного отвода является единственным документом, подтверждающим право организации на предоставление ей месторождения. Но само по себе оно не создает права пользования недрами. Для возникновения права пользования недрами в этой области общественных отношений необходима справка управления округа Госгартехнадзора о регистрации горного отвода. Лишь при наличии справки и технического проекта разработки месторождения допускается финансирование работ по строительству горнодобывающего предприятия[298].

С нашей точки зрения, существующий различный порядок предоставления горных отводов для разработки месторождений общераспространенных и необщераспространенных полезных ископаемых следует сохранить в новом горном законодательстве. Это соответствует роли этих месторождений в развитии народного хозяйства страны. Но, как правильно подчеркнул Н. А. Сыродоев, поиски новых путей с целью упорядочения отношений по выдаче горных отводов заслуживают внимания[299].

Основной недостаток действующего законодательства, регулирующего порядок предоставления горных отводов, также состоит в том, что в нем не получило достаточной регламентации требование принципа рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых. В результате выдаваемые органами Госгортехнадзора и райисполкомами (горисполкомами) горноотводные акты, как правило, не содержат указания на необходимость извлечения всех содержащихся в пределах горного отвода полезных ископаемых. Не устанавливается в них также ответственность предприятий и организаций за нарушение тех или иных правил разработки недр. Между тем, как уже отмечалось выше, в условиях работы горных предприятий на основе нового порядка планирования и экономического стимулирования введение ответственности сыграло бы значительную роль в рациональном использовании недр. Нуждается в дальнейшем совершенствовании и порядок выдачи горных отводов. Горные отводы должны выдаваться органами, которые обладают всеобъемлющими сведениями геологического характера, участвуют в перспективном планировании по

[298] Предоставление горного отвода оформляется составлением в трех экземплярах: а) выписки из протокола заседания райисполкома (горисполкома); б) горноотводного акта; в) надписи на копии топографического плана в установленной форме.

[299] Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр, стр. 122.

использованию богатств недр, наделены соответствующими полномочиями и обладают необходимыми средствами для обеспечения хозяйственного использования недр[300]. Но исполкомы, которые в настоящее время распоряжаются месторождениями общераспространенных полезных ископаемых, не отвечают этим требованиям. Рассматривая заявки предприятий и организаций, они зачастую не располагают необходимыми данными для квалифицированного решения вопроса об отводе недр. Из-за отсутствия соответствующих специалистов райисполкомы не всегда также правильно определяют размеры выдаваемых горных отводов. Нередки факты выдачи горных отводов для разработки одного и того же месторождения десяткам мелких предприятий, которые не в состоянии обеспечить рациональное использование недр. Для устранения подобных явлений целесообразно освободить райисполкомы (горисполкомы) от несвойственных им функций по предоставлению недр. Такие функции следует возложить на орган, который обладал бы достаточными правами и мог бы проводить единую техническую политику в масштабе области или республики.

Следует значительно усилить права, а соответственно и обязанности органов Госгортехнадзора по обеспечению правильности выдачи горных отводов. Согласно действующему законодательству, органы Госгортехнадзора не несут никакой ответственности за нарушение установленных сроков рассмотрения проектов горных отводов, за неправильное определение границ горных отводов и т. д. Такая ответственность должна применяться каждый раз при допущении указанных нарушений.

При решении данного вопроса необходимо всегда иметь в виду, что цели и задачи, которые стоят перед государством и социалистическими предприятиями и организациями в части использования недр, одни и те же: это – наиболее эффективное использование богатств недр для обеспечения полезными ископаемыми растущих потребностей народного хозяйства. Поэтому при несвоевременном предоставлении горных отводов, при неправильном определении границ горных отводов и т. д. нарушаются не только интересы предприятий и организаций – пользователей недр, но и в конечном счете интересы народного хозяйства в целом. Для дальнейшего совершенствования отношений по выдаче горных отводов заслуживает внимания вопрос об установлении договорных отношений между государственными органами, компетентными принять решение о предоставлении недр для разработки, и социалистическими предприятиями и организациями – пользователями недр.

Необходимо отметить, что, согласно положению «О недрах земли и разработке их» 1923 г., в нашей стране допускалась сдача месторождений полезных ископаемых на договорных началах. Такой порядок, который с некоторыми изменениями был воспринят Горным Положением СССР 1927 г., имел ряд положительных моментов. Стороны могли согласовать между собой условия разработки недр, могли устанавливать имущественную

[300] Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр, стр. 122.

ответственность за нарушение тех или иных правил добычи полезных ископаемых и т. д. Правда, договорный порядок сдачи месторождений в то время имел и существенные недостатки. Прежде всего неправильно квалифицировался сам договор. Он считался договором аренды со всеми вытекающими отсюда последствиями. Между тем аренда предполагает использование имущества с сохранением его физической целости, в то время как при разработке недра уничтожаются как объект пользования. С учетом этого обстоятельства законодательство последующих лет отказалось от квалификации договора на разработку недр в качестве договора аренды.

Договорная форма сдачи недр долгое время подвергалась критике со стороны отдельных авторов, что, в конечном счете, привело к замене этой формы адми-нистративноправовым порядком предоставления горных отводов.

Здесь нет необходимости подробно останавливаться на всех доводах, которые приводились в литературе для обоснования неприемлемости договора как основания возникновения права пользования недрами. В связи с переходом на новый порядок планирования и экономического стимулирования и развитием рентных отношений условия работы горных предприятий изменились и многие положения, которые в прошлом выступали против договорной формы осуществления хозяйственных связей, устранились. Так, в настоящее время органы управления недрами не могут обязать горные предприятия брать невыгодные для них горные отводы. Они не могут также в одностороннем порядке изменить условия пользования недрами. Вопрос об отводе недр в соответствии с действующим законодательством может быть поставлен только при наличии волеизъявления заинтересованной стороны. Причем горные предприятия в пределах предоставленных прав действуют самостоятельно. Правда, в настоящее время, как и в прошлом, орган, осуществляющий надзор за деятельностью горных предприятий, и орган, предоставляющий месторождения для разработки, один и тот же. В этих условиях опасения противников договорной формы, что горные предприятия не смогут в полной мере выразить свою волю, не лишены основания. Однако, как нам думается, это препятствие в будущем может быть устранено путем четкого разграничения функции Госгортехнадзора как органа управления недрами и как органа, контролирующего деятельность горных предприятий.

Вопрос о договорной форме передачи месторождений для разработки предприятиям и организациям имеет значение не только с точки зрения надлежащего оформления передачи недр и установления имущественной ответственности горных предприятий за нарушение правил пользования недрами, но и потому, что, как уже отмечалось, в процессе освоения месторождений возникает ряд сложных технических вопросов, разрешение которых не всегда под силу самим горным предприятиям. Между тем, заключая договор с органами Госгортехнадзора, горные предприятия могли бы заранее согласовать порядок решения этих вопросов.

Земельный отвод как основание для реализации права пользования недрами

Право на разработку месторождений полезных ископаемых, будучи самостоятельным правовым институтом, вместе с тем для своей реализации требует выделения горному предприятию соответствующего земельного участка. Без одновременного использования определенного участка земной поверхности нельзя и невозможно использовать недра. Поэтому в общей системе сложного фактического состава, с которым законодательство связывает возникновение права пользования недрами, земельный отвод занимает особое место. Следует особенно подчеркнуть важность данной стадии, учитывая, что в большинстве случаев отводу земельного участка предшествует изъятие его у прежнего землепользователя, что пользователю поверхности иногда причиняется большой материальный ущерб. Этим и объясняется то, что наш земельный закон содержит особые правила, указывающие, когда и в каких случаях земельные участки могут быть предоставлены горному предприятию, и устанавливающие порядок предоставления этих участков в каждом конкретном случае.

В соответствии с действующим законодательством получение горного отвода не влечет за собой автоматического получения земельного отвода. Горный отвод – необходимое условие для постановки вопроса горным предприятием о предоставлении земельного участка. Но в целях обеспечения интересов землепользователей органы государственного земельного управления в необходимых случаях вправе отказать в земельном отводе. При раздельности права на недра от права на поверхность земли нарушение права землепользователей возможно лишь в том случае, когда интересы горной промышленности действительно объективно требуют подчинения себе интересов сельского или иного хозяйства[301]. Так, ст. 16 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик устанавливает, что изъятие участков и земель, находящихся в пользовании колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий и учреждений, из земель, имеющих культурное либо научное значение, допускается лишь в случаях особой необходимости.

В зависимости от степени необходимости для ведения промысловых работ Горное положение Союза ССР подразделяет участки поверхности на безусловно и условно необходимые.

Безусловно необходимыми считаются такие участки (как в пределах поисковых или разведочных площадей и горных отводов, так и вне их), без использования которых осуществление горнодобывающим предприятием предоставленного ему права производства горных работ становится или вовсе невозможным, или экономически нецелесообразным, или не соответствующим техническим нормам ведения горных работ. Под участками условно необходимыми разумеются те, пользование которыми является желательным,

[301] См. об этом также «Горный журнал», 1923, № 4-5. стр. 142.

но непредоставление которых в пользование не влечет за собой невозможности осуществления предоставленного горнодобывающему предприятию права на ведение горных работ.

Деление земельных участков, нужных для ведения горного промысла, на безусловно и условно необходимые имеет большое практическое значение. Оно дает возможность органам государственного земельного управления при рассмотрении ходатайства о земельном отводе всесторонне оценить как интересы горной промышленности, так и интересы землепользователей и вынести по рассматриваемому вопросу наиболее целесообразное решение. Основываясь на указанном делении, органы земельного управления смогут также более правильно определить размеры предоставляемых горным предприятиям земельных участков, чем будет обеспечен государственный подход к рациональному использованию земельного фонда.

Необходимо отметить, что действующее земельное законодательство не устанавливает размеры земельных участков, отводимых предприятиям и организациям для ведения промысловых работ. Они должны определяться каждый раз отдельно в ходе проектирования строительства горных предприятий, исходя из требований технической эксплуатации того или иного месторождения полезных ископаемых. Горное законодательство содержит на этот счет необходимые указания. Однако, как свидетельствует изучение практики, проектные организации, которые проводят выбор земельных участков, не всегда выполняют эти указания. Зачастую в проектно-сметной документации не проводятся различия между условно и безусловно необходимыми земельными отводами. А органы Госгортехнадзора в последние годы, по-существу, не занимаются этим вопросом. Между тем еще Горным положением Союза ССР 1927 г. было установлено, что признание участков в определенных размерах и в определенных границах безусловно или условно необходимыми должно производиться теми государственными органами, которые предоставляют месторождение под поиски, разведку и разработку. В результате такой практики органы земельного управления не имеют возможности контролировать обоснованность размеров земельных участков, испрашиваемых горными предприятиями. Бывали случаи предоставления горным предприятиям земельных участков в размерах, превышающих их действительную потребность.

Необоснованное увеличение размера участка при отводе земель для нужд горно-промысловых работ имеет два отрицательных последствия. Во-первых, создаются дополнительные трудности для сельского или иного другого хозяйства, поскольку в этих случаях, как правило, изымаются их земли; во-вторых, это нередко приводит к завышению капиталовложений в строительство горных предприятий, а в ряде случаев – к неправильной планировке рабочих поселков, административных зданий и т. д. Установлено, что размер предоставляемых горным предприятиям земель служит одним из важных ориентиров для разумного и компактного размещения связанных с разработкой месторождений объектов.

Таким образом, правильное определение размера отводимых для нужд горного промысла земельных участков необходимо не только для обеспечения интересов предприятий и организаций, из земель которых отводятся эти участки, но и, в конечном счете, для обеспечения интересов самой горной промышленности. Поэтому некоторые аспекты этой проблемы следует решить в законодательном порядке.

Основы земельного законодательства и земельные кодексы союзных республик содержат ряд норм, регулирующих порядок отвода и изъятия земель для несельскохозяйственных целей. Для оптимального определения размеров землепользовании горнодобывающих предприятий выполнение требований этих норм, безусловно, будет иметь большое значение, так как земельные участки, используемые для разработки недр и добычи ископаемых, по своей правовой природе относятся к землям промышленности, транспорта, курортов, заповедников и иного сельскохозяйственного назначения, предусмотренным ст. 4 Основ земельного законодательства.

Однако в указанных законодательных актах специально не рассматривается порядок предоставления земельных участков для горных работ. В них подробно не определен также правовой режим этих земель. Это и понятно, поскольку использование предоставленных горным предприятиям земельных участков тесно связано с использованием недр. Поэтому правовые основы землепользования горнодобывающих предприятий должны определяться не только в положении о порядке отвода и изъятия земель, но и в основах законодательства о недрах и в горных кодексах. В этих нормативных актах должны быть отражены и закреплены в виде общеобязательных оснований общие для всех разрабатывающих месторождения предприятий и организаций требования рационального использования земли в области горной промышленности. Они должны устанавливать как порядок возникновения права землепользования горнодобывающих предприятий, так и порядок хозяйственного использования земли в горном деле. При этом особое внимание должно обращаться на усиление правовых гарантий для правильного определения размера отводимых горным предприятиям земельных участков. С этой целью в указанных нормативных актах желательно закрепить правила о том, что в ходатайствах об отводе земли и в актах отводов участков, предоставляемых для нужд горных разработок, испрашиваемые земельные участки должны подразделяться на безусловно и условно необходимые. Органам земельного управления следует запретить предоставление земельных отводов без указанного деления.

Введение в закон такого правила создает необходимую базу для контроля за правильным использованием отведенных участков по назначению (для разработка недр или для обслуживания других потребностей горных предприятий) и способствует лучшей охране интересов землепользователей.

В интересах обеспечения наиболее рационального использования земель заслуживает внимания вопрос о критериях определения оптимального размера землепользования горнодобывающих предприятий и организаций. Эта проблема приобретает большое значение в настоящее время. Директивы XXIV

съезда КПСС по пятилетнему плану развития народного хозяйства на 1971-1975 гг. предусматривают осуществление широкой программы по освоению недр. Намечается разработка ряда крупных месторождений центральных районов страны, Казахстана и т. д. При этом все шире будет использоваться открытый способ разработки месторождений, который является экономически более эффективным. В этих условиях для нужд горной промышленности будет отводиться большое количество сельскохозяйственных или других ценных земель, что при неправильной постановке вопроса может оказать отрицательное влияние на развитие сельскохозяйственного производства.

Иногда месторождения одних и тех же видов полезных ископаемых требуют для разработки различные по размерам земельные участки. Следовательно, нормировать размеры этих участков в законодательном порядке нельзя. Но здесь речь идет не о способах точного определения размеров земель горной промышленности, а о необходимости разработки определенных принципов, которые содействовали бы правильному осуществлению органами земельного управления своей функции по отводу земель. Как пишет Н. И. Краснов, проблема повышения эффективности использования земли не снимается и в тех случаях, когда размеры земельных участков, необходимых для эксплуатации несельскохозяйственных объектов не могут быть установлены заранее, а определяются в процессе проектирования. Если здесь нельзя заранее установить точный размер земельного участка, то, очевидно, можно установить определенные принципы и даже коэффициенты (соотношения), необходимые для расчета оптимальных размеров тех или иных видов несельскохозяйственного землепользования[302].

В последние годы во многие законодательные акты, регулирующие отношения по отводу земель для несельскохозяйственных нужд (кроме нужд горной промышленности), в частности, для нужд жилищного, транспортного и т. д. строительства, включены ряд норм, которые имеют своей задачей определение оптимальных размеров несельскохозяйственного землепользования. В них, например, отмечается, что при отводе земельных участков следует учитывать такие категории, как плотность застройки, разрыв между зданиями, широта полос отвода железных и шоссейных дорог и т. д. Как свидетельствует изучение практики, для рациональной организации землепользования эти меры имеют большое значение.

В области горной промышленности, конечно, проблема оптимального определения размеров землепользования должна ставиться несколько иначе, так как здесь используется земля не только непосредственно для разработки недр, но и для размещения рабочих поселков, складов, техногенных скоплений и т. д. Тем не менее с учетом особенностей горного дела и практики определения размеров земельных участков, отводимых для иных несельскохозяйственных нужд, здесь тоже можно найти некоторые закономерности. Так, характер и мощность месторождения позволяют заранее

[302] Н. И. К р а с н о в Правовые вопросы рационального использования земель специального назначения. В сб.: «XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права». М., 1962, стр.305.

точно определить количество требуемых для разработки недр людей, а соответственно и количество зданий и сооружений, жилых домов, необходимых для обслуживания потребности горных предприятий и рабочих. Исходя из характера месторождений можно также точно определить объем выбрасываемых в отвалы пустых горных пород. А эти данные в той или иной мере дают возможность установить рациональные размеры условно необходимого земельного участка, так как между размером земельного участка и объемом выбрасываемых пустых пород и численностью предполагаемых для строительства зданий и сооружений имеется определенная зависимость.

На практике нередки случаи, когда крупные горные предприятия строят на больших площадях малоэтажные поселки, далекие от требований обеспечения культурно-бытовых нужд рабочих. Такие факты противоречат принципам рационального использования земельных ресурсов и повышения уровня обслуживания работников предприятий. Поэтому для правильного определения размера условно необходимых участков следует исходить из соответствующих нормативов расчета площадей под отдельные объекты строительства и техногенных скоплений.

Более трудно найти критерии определения оптимального размера безусловно необходимых земельных участков, ибо здесь надо будет учитывать ряд технических, геологических и географических факторов. Но при глубоком экономическом изучении вопроса можно всегда обнаружить соответствующие закономерности в соотношении размера земельного участка с различными характеристиками того или иного объекта и, следовательно, установить научно обоснованные критерии определения минимально необходимых размеров несельскохозяйственных землепользовании[303]. Так, например, для карьерной (открытой) разработки месторождения требуется большая земельная площадь, чем для шахтной (закрытой). Следовательно, в качестве одного из критериев правильного определения безусловно необходимых земельных участков может быть назван способ освоения недр. Есть определенная зависимость между размером земельного участка и характером залегания содержащихся в месторождении полезных ископаемых и т. д.

Таким образом, разработка научно обоснованных критериев определения необходимых для нужд горной промышленности размеров земельных участков имеет большое практическое значение. Чтобы в ближайшем будущем еще более эффективно стимулировать рациональное использование природных богатств, необходимо к изучению этой проблемы привлечь специалистов.

Большую роль в организации рационального использования земель и месторождений полезных ископаемых призваны сыграть правильный выбор месторасположения участков, отводимых горным предприятиям, поскольку недра могут разрабатываться как закрытым, так и открытым способами, и действующее законодательство допускает возможность предоставления земельных участков вне зависимости от границ горного отвода. При закрытом способе разработки месторождений, например, участок

[303] См.: «Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР». М., 1969, стр. 117.

поверхности может не только не совпадать, с границей горного отвода, но и находиться от него на значительном расстоянии. Поэтому правильный выбор месторасположения участков поверхности непосредственно влияет как на интересы горных предприятий, так и на интересы землепользователей. Для землепользователей не безразлично, какая земля у них изымается, точно так же для горных предприятий не безразлично, в каком месте расположен отводимый для них участок.

В настоящее время выбор месторасположения земельных участков осуществляют государственные проектные организации одновременно с разработкой проектного задания горнодобывающего предприятия. Однако, как показывает практика, осуществляя выбор участков, они не всегда учитывают последствия занятия земель промышленными сооружениями. При этом в проектно-сметной документации не указываются варианты размещения горного предприятия на различных земельных участках. Вследствие этого органы земельного управления не имеют возможности определить целесообразность отвода именно испрашиваемого участка, а не другого.

Для устранения подобных фактов необходимо усилить ответственность проектных организаций за качество предоставляемых документов. Целесообразно также установить в законе обязанность горнодобывающих предприятий предоставлять органам земельного управления все возможные варианты площадки для размещения тех или иных объектов. В настоящее время отвод земельных участков для разработки месторождений полезных ископаемых производится теми же органами и в том же порядке, что и для других государственных и общественных надобностей[304]. Ходатайство об отводе может быть возбуждено как горными предприятиями, для которых предполагается испрашиваемый земельный участок, так и их вышестоящими органами. Последние, как правило, возбуждают землеустроительный процесс лишь в тех случаях, когда горные предприятия, которые непосредственно будут пользоваться земельным отводом, еще находятся в стадии их создания.

В ходатайствах от отводе земель должны быть указаны все те основания, которые дают право горному предприятию добиваться производства землеустроительного действия. Поэтому ходатайство не будет рассмотрено до тех пор, пока в землеустроительном деле не будут собраны все документы, подтверждающие обоснованность заявки.

Горным предприятиям земля может предоставляться в бессрочное или временное пользование. Временное пользование землей может быть краткосрочным – до трех лет и долгосрочным – от трех до десяти лет. Однако в случае производственной необходимости эти сроки могут быть продлены на период, не превышающий соответственно сроков краткосрочного или

---

[304] О системе государственных органов, принимающих решения об отводе земель для государственных или общественных надобностей и их компетенции, а также порядке оформления отвода более подробно см: Н. А. С ы р о д о е в. Отвод земель для государственных или общественных организаций. М., 1967; его же, Правовой режим недр, стр. 124-131: «Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР», М., 1969, стр. 72-88; П. Д. С а х а р о в. Землеустроительный процесс в СССР. М., 1968.

долгосрочного временного пользования (ст. 9 Основ земельного законодательства).

Законодательство, регулирующее отвод земель для государственных или общественных надобностей, не проводит различия между отводом земель в постоянное и временное пользование, за исключением временного занятия земель для проведения изыскательских работ. В последнем случае вопрос об отводе земель не возникает и эти работы могут проводиться без изъятия земельной площади у землепользователей.

Рассматривая вопрос об отводе земель для нужд горного дела, необходимо учесть следующее обстоятельство. Как показывает практика, многие горнодобывающие предприятия строятся в течение нескольких лет, например для строительства шахт требуется 8-10 лет. Это означает, что в случае одновременного предоставления горным предприятиям всех испрашиваемых ими земель часть из них не будет использоваться долгое время. Поэтому органам земельного управления следует практиковать предоставление земельных отводов по частям, по мере надобности.

В настоящее время при решении вопроса о целесообразности отвода земли для нужд горного дела и изъятия ее у прежних землепользователей учитываются не только интересы развития горной промышленности, но и права прежних землепользователей. Поэтому правила ст. 105 Горного Положения 1927 г. о том, что участки поверхности, безусловно необходимые, подлежат обязательному предоставлению, повсеместно могут применяться с учетом особенностей правового режима тех или иных видов земель. Так, отныне изъятие орошаемых и осушенных земель, пашни, земельных участков, занятых многолетних плодовыми насаждениями и виноградниками, для несельскохозяйственных нужд, а также изъятие земель, занятых водоохранными, защитными и другими лесами первой группы, для использования в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, производится в исключительных случаях и только по постановлению Совета Министров союзной республики.

Изъятие участков из земель, находящихся в пользовании колхозов, может производиться только с согласия общих собраний членов колхозов или собраний уполномоченных, а из земель, находящихся в пользовании совхозов, других государственных, кооперативных, общественных предприятий, организаций, учреждений союзного или республиканского подчинения – по согласованию с землепользователями и с соответствующими министерствами и ведомствами Союза ССР или союзных республик (ст. 16 Основ земельного законодательства).

Эти нормы значительно затрудняют передачу сельскохозяйственных земель для нужд горной промышленности. Однако согласие колхоза и согласование вопроса об изъятии земель с тем или иным хозяйством и его вышестоящими органами – не равнозначные понятия. Главной целью согласования является учет мнения землепользователя или его вышестоящего органа при решении вопроса о земельном отводе. Но при необходимости отвод

земель может производиться и при отрицательном заключении соответствующих министерств и ведомств на изъятие земельного участка.

Иначе решается вопрос в отношении колхозного землепользования. Согласие колхоза в виде решения общего собрания колхозников или собрания уполномоченных на передачу земельных участков – непременное условие для удовлетворения ходатайства горнодобывающих предприятий о предоставлении участка из колхозных земель. Отказ колхоза об удовлетворении требований горных предприятий влечет за собой аннулирование горноотводного акта. Поэтому прежде чем ставить вопрос об отводе земель горному предприятию, следует собрать все необходимые материалы, убедительно доказывающие, что именно данный участок земли действительно необходим, и разработка недр не может быть осуществлена путем передачи каких-либо других, не колхозных земель[305]. При этом должна прилагаться справка соответствующего органа государственного управления (райисполкома, горисполкома) и т. д. о невозможности разместить горное предприятие вне земель колхозного землепользования. На практике нередки случаи, когда колхоз, дав согласие на производство геологоизыскательских работ, затем отказывается передавать земли под разработки месторождений полезных ископаемых. Так, в 1961 г. с согласия землепользователей в районе поселка Нижняя Каменка Алма-Атинской области на площади 197 га было детально разведано месторождение общераспространенных полезных ископаемых. Запасы ископаемых были утверждены ТКЗ в 1962 г. в объеме 34,2 млн. $м^3$. Однако в последующем из-за несогласия землепользователей на отвод земельного участка месторождение не было передано для разработки. Такие примеры, к сожалению, не редки. В результате огромные государственные средства консервируются совершенно неоправданно.

Для предупреждения подобных случаев Б. А. Лисковец предлагает, чтобы землепользователи при рассмотрении вопроса о предоставлении геологоразведочным организациям земельных участков одновременно решали бы вопрос и о передаче их для промышленной разработки месторождений полезных ископаемых, если результаты разведки окажутся положительными[306]. Закрепление в законодательстве такого правила позволит, как нам кажется, упорядочить отношения по земельному отводу и создаст условия для ликвидации ненужных затрат на разведку ископаемых.

Отвод земельных участков производится на основании постановления Совета Министров союзной республики или Совета Министров автономной республики либо решения исполнительного комитета соответствующего Совета

---

[305] Действующее законодательство содержит подробный перечень документов, которые должны прилагаться к ходатайству об отводе земель. См. Постановление Совета Министров СССР от 29 августа 1957 г. (СП СССР 1957, № 10, ст. 105), циркулярной письмо Наркомзема СССР от 25 марта 1940 г. (сб. «Землепользование и землеустройство». М., 1947, стр. 123). Ряд законодательных актов, регулирующих порядок отвода земель, приведен в «Сборнике законодательных актов о земле» (М., 1962).

[306] См.: А. Л и с к о в е ц. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР. М., 1960, стр. 19.

депутатов трудящихся в порядке, устанавливаемом законодательством Союза ССР и союзных республик. В постановлениях или решениях о предоставлении земельных участков указывается цель, для которой они отводятся, и основные условия пользования землей.

С принятием решения об отводе земель возникают правоотношения: по землепользованию между государством – собственником земли и горнодобывающими предприятиями. Однако для того, чтобы реализовать эти правоотношения, земельный участок должен быть отведен в натуре. Основы земельного законодательства запрещают приступать к пользованию предоставленным земельным участком до установления соответствующими землеустроительными органами его границ в натуре (на местности) и выдачи документа, удостоверяющего право пользования землей. Без картографических данных земельного отвода в натуре (на местности) возможны некоторые отклонения, что иногда может вызвать споры между соседними землепользователями о действительных границах отведенных участков.

Предприятия, организации, учреждения, которым отводятся для строительства и иных несельскохозяйственных нужд земельные участки, занятые сельскохозяйственными угодьями, возмещают потери сельскохозяйственного производства, связанные с изъятием этих участков (помимо возмещения убытков землепользователям согласно ст. 18 Основ). При этом возмещению подлежит только положительный ущерб.

В соответствии со ст. 11 Основ земельного законодательства предприятия, организации и учреждения, разрабатывающие месторождения полезных ископаемых открытым или подземным способом, проводящие геологоразведочные, строительные или иные работы на предоставленных им во временное пользование сельскохозяйственных землях или лесных угодьях, обязаны за свой счет приводить эти земельные участки в состояние пригодности для использования в сельском, лесном или рыбном хозяйстве, а при производстве указанных работ на других землях – в состояние пригодности для использования их по назначению. Приведение земельных участков в пригодное состояние производится в ходе работ, а при невозможности этого – не позднее чем в течение года после завершения работ.

Предприятия, организации и учреждения, осуществляющие промышленное или иное строительство, разрабатывающие месторождения полезных ископаемых открытым способом, а также проводящие другие работы, связанные с нарушением почвенного покрова, обязаны снимать и хранить плодородный слой почвы в целях использования его для рекультивации земель и повышения плодородия малопродуктивных угодий.

Заканчивая рассмотрение вопроса о земельном отводе, необходимо подчеркнуть следующее обстоятельство. Поскольку основанием для истребования земельного отвода является право на горный отвод, постольку право пользования земельным отводом сохраняется лишь до тех пор, пока сохраняется право на горный отвод. Утрата права на горный отвод

автоматически прекращает и право пользования земельным участком[307]. Возможно и обратное соотношение между горным и земельным отводами.

Поскольку земельный отвод является основанием для реализации права пользования недрами, утрата права на земельный отвод прекращает и право на разработку месторождений. Практике известны случаи, когда предприятия, разрабатывающие месторождения общераспространенных полезных ископаемых, не заботились о сохранности переданных им земельных участков и по ходатайству землепользователей земельные отводы у них были изъяты. Это привело к прекращению деятельности горнодобывающих предприятий.

В литературе возник вопрос: нужно ли заново оформлять право на пользование земельным участком, если право на разработку недр переходит к другому горному предприятию? М. Е. Коган и некоторые другие авторы дали отрицательный ответ, считая, что при переходе права на горный отвод право на земельный отвод переходит автоматически. Из этого же правила исходит в настоящее время практика. Представляется, что на современном этапе развития нашего общества, когда происходит расширение прав землепользователей на отведенные им земельные участки и ставится вопрос о дальнейшем усилении роли правовых гарантий в рациональном использовании земельного фонда, указанное правило нуждается в некотором уточнении. Для землепользователей небезразлично, какая организации будет эксплуатировать переданные им для разработки месторождения полезных ископаемых земельные участки. Можно привести немало примеров, когда некоторые горные предприятия после разработки оставляют земельные участки непригодными для использования в сельском или в каком-либо ином хозяйстве.

Поэтому при переходе права на разработку недр от одного предприятия к другому передачу земельного участка целесообразно осуществлять с участием органов земельного управления с ведома и согласия Землепользователей. Это создаст необходимую базу для контроля за правильным использованием отведенных участков и для охраны прав землепользователей. Следует учесть также и то, что по мере освоения месторождения часть условно необходимых участков, как правило, становится ненужной горному предприятию.

Отсюда вполне возможно, что уже в момент передачи горного отвода от одной организации к другой может возникать вопрос о дополнительном проведении землеустроительных работ.

Изменение и прекращение права пользования недрами

Горный отвод предоставляется социалистическим предприятиям и организациям до полной отработки содержащихся в месторождениях полезных ископаемых. Предоставление недр на какой-либо срок противоречит принципу рационального и комплексного использования месторождений, поскольку полезные ископаемые относятся к числу невозобновляемых природных богатств. Поэтому в нормальных условиях единственным основанием прекращения права пользования недрами, а следовательно, прекращения

[307] Н. И. К р а с н о в. Правовой режим земель специального назначения. М., 1962, стр. 196.

деятельности горнодобывающих предприятий является административноправовой акт о ликвидации горных предприятий в связи с полной отработкой полезных ископаемых.

В подавляющем большинстве случаев право пользования недрами у многих горных предприятий прекращается именно с полной отработкой минерального сырья. Действующее горное законодательство запрещает органам управления недрами изымать горные отводы, пока не будут извлечены все содержащиеся в месторождениях полезные ископаемые. Аннулирование горноотводного акта как способ прекращения права пользования недрами может иметь место как мера взыскания за нарушение правил эксплуатации недр. Так, в соответствии с Инструкцией о порядке предоставления горных отводов для разработки общераспространенных полезных ископаемых райисполком (горисполком) может изъять горные отводы в случаях: а) неосвоения горного отвода в течение двух лет со времени его предоставления; б) невыполнения обязательств, предусмотренных в горноотводном акте; в) допущения нарушений правил безопасности, приводящих к угрозе жизни трудящихся в пределах и вблизи горного отвода. Вместе с тем право пользования недрами не является неизменной категорией. Даже при нормальном течении обстоятельств в содержание деятельности горных предприятий могут быть внесены некоторые изменения, что может повлечь за собой расширение или сужение прав по пользованию недрами. Для лучшей организации использования недр закон допускает возможность реорганизации горных предприятий. В законом предусмотренных случаях один горный отвод в процессе его освоения может быть разделен между двумя пользователями недр. Наконец, возможна консервация деятельности горнодобывающего предприятия. Под консервацией действующее горное законодательство понимает временное (частичное или полное) прекращение горных и других связанных с ними работ с обязательным поддержанием основных горных выработок и сооружений в состоянии, пригодном для эксплуатации. От того, как будет осуществляться деятельность органов государственного управления по изменению или прекращению права пользования недрами, в значительной мере зависит обеспечение рационального использования месторождений полезных ископаемых. Поэтому правильное решение задачи правового регулирования отношений по изменению или прекращению деятельности горных предприятий по пользованию недрами имеет большое практическое значение.

Горное положение Союза ССР 1927 г. не уделяет должного внимания указанному вопросу. И в последующих нормативных актах порядок изменения и прекращения права пользования недрами не получил достаточной регламентации. Это следует считать пробелом действующего горного законодательства.

Изучение практики и анализ отдельных имеющихся инструктивных материалов свидетельствуют, что общественные отношения, возникающие при изменении и прекращении права пользования недрами являются самостоятельными отношениями, а правовые нормы, регулирующие эти

отношения, по своей природе составляют самостоятельный правовой институт. Поэтому есть все основания включить в Основы законодательства о недрах и горные кодексы союзных республик специальный раздел (или главу), где бы проблема изменения и прекращения права пользования недрами получила надлежащее регулирование.

С нашей точки зрения, в горном законодательстве должны быть предусмотрены: а) основания изменения и прекращения права пользования недрами, б) порядок их изменения и прекращения; в) органы, правомочные решать вопрос об изменении и прекращении, г) ответственность горных предприятий и органов управления за нарушение правил и условий изменения и прекращения права пользования недрами. Этот перечень вопросов, конечно, не является исчерпывающим, но, как нам думается, он может послужить основой для лучшей организации использования месторождений полезных ископаемых.

Изменение и прекращение права пользования недрами – это не равнозначные понятия. При изменении существующее право пользования сохраняется, но происходит либо сужение, либо расширение прав горных предприятий по разработке месторождений полезных ископаемых. При прекращении же горные предприятия теряют (полностью, частично или временно) имеющиеся права на недра. Возможны четыре вида прекращения права пользования недрами: а) действующее горное предприятие ликвидируется, а право на разработку недр передается другому горному предприятию; б) действующее горное предприятие ликвидируется, но право на разработку недр не передается другому предприятию, поскольку месторождение отработано полностью; в) деятельность действующего горного предприятия по тем или иным техническим причинам временно приостанавливается (консервируется). В этом случае с наступлением определенных условий горное предприятие может продолжать свою работу; г) изменяется размер горного отвода по инициативе самого горного предприятия или по инициативе органов управления недрами.

Учет различия между понятиями «изменение» и «прекращение» – обязательная предпосылка правильного понимания задач и особенностей правового регулирования отношений по пользованию недрами, совершенствования горного законодательства и практики его применения в направлении, максимально обеспечивающем интересы горнодобывающих предприятий. Между тем нередко деятельность органов управления недрами по изменению и прекращению деятельности горных предприятий по разработке месторождений полезных ископаемых рассматривается недифференцированно: то, что характерно для изменения прав на недра, приписывается прекращению. При таком подходе создается условие для нарушения прав горных предприятий, затрудняется деятельность органов управления недрами по организации освоения месторождений.

Право пользования недрами может изменяться независимо от прекращения деятельности горных предприятий по разработке недр. Причем иногда изменение является более действенным способом обеспечения рационального

использования месторождений социалистическими предприятиями и организациями, чем прекращение права пользования недрами.

Практика знает ряд случаев, при наступлении которых режим использования месторождений меняется, но право пользования недрами как самостоятельное явление сохраняется. Так, выше отмечалось, что некоторые горные предприятия при добыче одних видов полезных ископаемых нередко выбрасывают в отвалы пустых пород другие полезные ископаемые. Такие факты в значительной мере происходят в силу того, что сами горные отводы, выдаваемые органами Госгортехнадзора, не содержат в себе обязанностей для этих предприятий заниматься комплексной добычей минерального сырья. Однако в последние годы в ряде мест органы Госгортехнадзора изменили свои требования к уже действующим горным предприятиям. Вопреки ранее выданным горноотводным актам, возложили на горные предприятия (с согласия этих предприятий) обязанность добывать для использования в народном хозяйстве и сопутствующие основному виду минерального сырья полезные компоненты. При добыче угля стали получать известь, а при добыче нефти – газ и т. д. Здесь прежние обязанности горных предприятий сохраняются полностью, но к ним добавляются новые, что значительно меняет режим использования месторождений. При подобном изменении в содержания права пользования недрами, которое является выгодным и для общества, и для горнодобывающих предприятий, Советское государство создает все необходимые условия, предоставляя горным предприятиям кредиты и выделяя им соответствующую технику.

Практике известны и другие случаи изменения права пользования недрами. Причем эти изменения могут происходить и по причинам, не зависящим от деятельности самих горных предприятий и органов управления недрами.

В результате добычи полезных ископаемых ценность месторождения уменьшается, сводясь к нулю к моменту его окончательной выработки. Это обстоятельство порождает для горных предприятий ряд важных и юридических последствий: во-первых, уменьшается размер объекта пользования, соответственно уменьшается количество вырабатываемой горным предприятием продукции; во-вторых, изменяется требование государства к горным предприятиям как к пользователям недр.

Уменьшение размера горного отвода в результате отработки месторождений полезных ископаемых нельзя смешивать с уменьшением размера горного отвода в результате правомерных действий органов управления недрами по изъятию части горного отвода для предоставления другому горному предприятию. Во втором случае происходит не изменение в праве пользования недрами, а частичное прекращение права пользования. Согласно действующему законодательству, передача предоставленного организации или предприятию горного отвода полностью или частично, во временную или постоянную эксплуатацию предприятиям или организациям других министерств и ведомств может иметь место при условии получения последними нового горного отвода. Следовательно, уменьшение размера

горного отвода в результате правомерных действий органов управления происходит в иных формах и в ином порядке, чем изменение размера объекта пользования в результате отработки месторождений полезных ископаемых.

К изменениям в содержании права пользования недрами нередко приводят ошибки геологоразведочных организаций на стадии детальной разведки месторождений, когда данные о записях полезных ископаемых не находят подтверждения в процессе освоения недр. Это приводит к изменению плановых заданий по выработке ископаемых, к изменению рентных обязательств горных предприятий перед государством и т. д.

Итак, основаниями изменения права пользования недрами являются самые разнообразные факты. Некоторые из них возникают по инициативе органов управления недрами, а другие независимо от них. Но все они в той или иной мере нарушают режим пользования недрами. Горное законодательство должно содержать перечень этих фактов. Наряду с этим в будущем горном законодательстве следует также более четко решить вопрос о правах органов управления по изменению права пользования недрами. Дело в том, что если изменение производится неразумно, без учета тех условий, в которых горное предприятие находится, то это может серьезно отразиться на хозяйственной деятельности и привести к фактам нерационального использования месторождений. Поэтому все вопросы, связанные с внесением определенного изменения в содержание деятельности горных предприятий, должны решаться только с их участием и с их непосредственного согласия.

Согласно действующему законодательству, горные предприятия обладают большими правами по управлению находящимися в их пользовании месторождениями. Им принадлежит широкая инициатива в поисках лучшей формы организации использования недр. Они могут вести рудничные и эксплуатационные разведки, в результате которых значительно пополняются первоначальные запасы полезных ископаемых и т. д.

Права горных предприятий в отношении недр будут значительно расширены в связи с переходом на новый порядок планирования и экономического стимулирования. Однако, как нам представляется, нельзя допустить, чтобы горные предприятия сами без ведома органов управления недрами изменяли режим пользования недрами. Всякое изменение в режиме пользования, как правило, влечет за собой изменение в содержании общественных отношений между государством и горными предприятиями. Поэтому в законе целесообразно установить норму, согласно которой действия горных предприятий по установлению нового режима пользования недрами проходили бы под контролем государственных органов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, мы рассмотрели в данной работе проблемы права пользования недрами, в том числе, понятие и особенности горных правоотношений.

Какие же выводы можно сделать?

Первым и бесспорным выводом является то, что действующее горное законодательство ныне в значительной мере устарело и не соответствует задачам, которые стоят перед горной промышленностью страны в условиях развития научно-технического прогресса.

Горное положение Союза ССР было принято в 1927 г., т. е. в тот период когда в стране частные лица все еще допускались к промышленной деятельности. Поэтому многие его нормы уже не действуют, хотя они в установленном порядке не отменены.

Большое количество ведомственных актов по вопросам регулирования отношений по пользованию недрами, которые изданы министерствами, ведомствами, осуществляющими управление месторождением, слабо реагируют на то, каковы состояние эксплуатируемых месторождений и хозяйственные результаты этой эксплуатации. Они не предусматривают реальных и достаточно конкретных правовых последствий в случаях, когда горные предприятия допускают нехозяйское отношение к недрам.

В результате горное законодательство не может обеспечить организацию рациональной и комплексной разработки месторождений полезных ископаемых.

Второй вывод, который мы должны сделать,– это необходимость кодификации всего горного законодательства, создание соответствующих союзных и республиканских нормативных актов для регулирования отношений по пользованию недрами.

Вопрос о формах кодификации горного законодательства по всей стране ныне решен – это принятие Основ законодательства о недрах и ведении горного дела Союза ССР и союзных республик. Такая форма кодификации даст возможность правильно и единообразно регулировать наиболее важные

вопросы, связанные с разработкой недр, и обеспечить осуществление в горной промышленности единой технической политики.

С нашей точки зрения, вопрос о формах кодификации горного законодательства союзных республик должен быть решен самими республиками, так как принятие горных кодексов для некоторых республик, учитывая нераспространенность у них полезных ископаемых, нецелесообразно. Для Казахской ССР наиболее правильной формой является горный кодекс. Такая форма приемлема для РСФСР, Украины и др.

В республиканских горных кодексах должны быть, во-первых, без изменения воспроизведены все нормы законодательства о недрах; во-вторых, систематизированы имеющиеся в республиках правовые акты, регулирующие отношения по пользованию недрами; в-третьих, созданы новые нормы с учетом местных особенностей.

При решении проблемы соотношения союзного и республиканского горного законодательства следует исходить из того, что в области регулирования общественных отношений, связанных с использованием недр, Союз ССР и союзные республики преследуют одну и ту же цель – это обеспечение рациональной и комплексной разработки месторождений полезных ископаемых. Необходимо учитывать также и то, что принцип демократического централизма, который положен в основу деятельности нашего Советского государства, предполагает всемерное расширение компетентности республиканских органов власти и управления в части решения тех или иных проблемных вопросов. В соответствии с этим к ведению Союза ССР, его высших органов государственной власти и органов государственного управления, следует отнести; а) распоряжение недрами, содержащими необщераспространенные полезные ископаемые, б) определение основных правил пользования недрами, в) решение вопросов, связанных с планированием правильного и рационального использования недр, г) осуществление единой технической политики при пользовании недрами, д) определение правил охраны недр, ж) проведение единой системы учета и порядка регистрации работ по геологическому изучению недр, з) установление порядка утверждения запасов, организация их учета, составление сводных балансовых запасов полезных ископаемых, и) установление порядка ведения кадастра полезных ископаемых, к) определение рентных платежей, л) контроль и надзор за рациональным и комплексным использованием недр, а также за безопасностью ведения горных работ при пользовании недрами; м) установление государственного геологического контроля за правильным ведением геологоразведочных работ.

Ведению союзных республик в лице их высших органов государственной власти и органов государственного управления должны подлежать: а) распоряжение недрами в связи с эксплуатацией месторождений общераспространенных полезных ископаемых и месторождений местного значения, б) решение вопросов, связанных с планированием использования месторождений общераспространенных полезных ископаемых и местного значения, в) учет и регистрация геологических работ, осуществляемых на

территории союзных республик, г) утверждение и учет запасов общераспространенных полезных ископаемых и месторождений местного значения, д) осуществление в порядке, установленном законодательством Союза ССР, государственного надзора за пользованием и охраной недр и контроля за безопасным ведением работ при пользовании недрами.

Основы законодательства о недрах регулируют не все горные отношения. В них подлежат регламентации лишь наиболее важные, принципиальные положения, устанавливающие общий порядок пользования недрами в нашей стране. Поэтому к ведению союзных республик относится регулирование горных отношений по другим вопросам, если они не отнесены к компетенции Союза ССР.

При кодификации горного законодательства, как нам думается, необходимо исходить из следующих положений :

1. Недра земли в пределах СССР являются исключительной государственной собственностью и не могут принадлежать на праве собственности никому другому, кроме советского государства. Социалистические предприятия и организации могут владеть недрами лишь на праве пользования.

2. Объектом права исключительной государственной собственности являются недра, а не полезные ископаемые. Ибо понятие полезное ископаемое – это понятие историческое. То, что сегодня не признается полезным ископаемым, завтра, с развитием науки и техники, может приобрести качество полезного ископаемого.

Полезными ископаемыми считаются твердые, жидкие, газообразные вещества в недрах, которые при соответствующем уровне науки и техники могут быть рационально использованы в народном хозяйстве в естественном виде или после предварительной обработки.

Объектами права пользования недрами являются не недра, как таковые, а конкретные, индивидуально определенные месторождения полезных ископаемых. Индивидуализирующими признаками являются вид, размер, местоположение, и конфигурация месторождений и т. д.

3. Для правильного определения возможностей разработки месторождений необходимо образовать в законодательстве понятие геологического фонда. Геологический фонд – это те части недр, по которым точно установлено количество и качество содержащихся в них полезных ископаемых.

4. Основными принципами права пользования недрами являются: а) предоставление субъективного права на недра государством как единственное основание возникновения права пользования недрами; б) предоставление недр без права передачи другим лицам, в) предоставление права на разработку недр социалистическим предприятиям и организациям, г) рациональное и комплексное использование недр с учетом взаимосвязи и взаимообусловленности природных ресурсов, д) целевой и плановый характер пользования недрами, ж) устойчивость права пользования недрами, з) безопасность ведения горных работ, и) бесплатное пользование недрами.

Отрицание возможности установления платы за пользование недрами не влечет за собой отрицания необходимости развития рентных отношений между государством и горнодобывающими предприятиями. Плата за предоставление недр означала бы покупку и продажу недр. Что же касается рентных платежей, то они имеют своей основной целью выравнивание экономических условий производства в разных предприятиях путем изъятия части избыточного дохода пользователей недр.

5. Недра предоставляются только социалистическим предприятиям и организациям, в задачи которых, согласно их уставам, положениям или приказам вышестоящих организаций (министерств, ведомств и т. д.), входит промышленная разработка месторождений полезных ископаемых.

При этом общий принцип, что всякое использование природных объектов возможно только на праве пользования, распространяется также и на государственные организации и предприятия. Когда государство передает объекты природы в пользование своих предприятий и организаций, оно наделяет их особыми правомочиями, которые охватываются понятием «право пользования», отдельным от понятия «право собственности».

6. Содержание права пользования недрами составляет совокупность правомочий горных предприятий и организаций по отношению к закрепленным за ними месторождениям.

Горным предприятиям и организациям предоставляются правомочия владения, пользования и внутрихозяйственного управления недрам. Если право владения дает возможность горным предприятиям закрепиться на отведенных им месторождениях и осуществлять строительство шахт, рудников и т. д., то на основе права пользования горные предприятия могут вести разработку недр и извлекать полезные ископаемые. Права внутрихозяйственного управления есть не что иное, как права по организации рационального и комплексного использования недр.

Объем и содержание правомочий конкретных субъектов права пользования недрами в зависимости от назначения и вида предоставляемых месторождений могут различаться.

7. Для возникновения и реального воплощения права пользования недрами необходимо совершение следующих действий: подача ходатайства о предоставлении месторождений для разработки, принятие решения об отводе, отвод недр в натуре, подача ходатайства о предоставлении земельного участка, необходимого для нужд горного дела, принятие решения об отводе, отвод участка в натуре. Не все они играют одинаковую роль в оформлении прав на недра. Акт отвода недр, занимает более ведущее положение, чем, скажем, подача заявки о предоставлении месторождений. Но, несмотря на это, для возникновения права пользования недрами недостаточно одного юридического факта, необходима совокупность всех вышеназванных фактов.

8. В основы законодательства о недрах следует включить нормы, где получила бы регламентацию проблема изменения и прекращения права пользования недрами.

В законодательстве должны быть предусмотрены:

а) основания изменения и прекращения права пользования недрами, б) порядок изменения и прекращения, в) органы, правомочные решать вопрос об изменениях и прекращениях, г) ответственность горных предприятий и органов управления за нарушение правил и условий изменения и прекращения права пользования недрами.

9. В новом горном законодательстве должна быть четко определена система государственных органов, осуществляющих контроль и надзор за рациональным и комплексным использованием недр, и компетенция этих органов. Им следует предоставлять права: а) налагать взыскания на горные предприятия и их должностных лиц за нарушение правил эксплуатации недр,

б) участвовать в составлении и утверждении кондиций на полезные ископаемые, в) участвовать в определении системы разработки недр, г) давать заключения на проектные задания по разработке месторождений, д) приостановить нерациональное использование месторождений.

10. Горное законодательство в настоящее время, по существу, единственная отрасль законодательства, где за нарушение правил пользования объектами природы не установлена материальная ответственность. Между тем отсутствие стоимости недр не обусловливает безвредности действий, совершаемых в нарушение установленного порядка разработки месторождений полезных ископаемых и не дает основания для освобождения горных предприятий от материальной ответственности.

Совершенствование правового регулирования ответственности горных предприятий и организаций за нерациональную разработку месторождений может встретить на своем пути немало затруднений, связанных со спецификой недр как своеобразного объекта права. Поэтому наличие в законе только общих норм об установлении ответственности горных предприятий за нехозяйское отношение к недрам не решает проблемы. Необходимо также совместно с экономистами разработать научно обоснованные дифференцированные нормативы потерь минерального сырья при его добыче и методику определения размера ущерба, причиненного государству субъектами права пользования недрами.

В соответствии с изложенным, с нашей точки зрения, Основы законодательства о недрах и ведении горного дела Союза ССР и союзных республик должны состоять из последующих разделов:

I. **Преамбула.** Народнохозяйственное значение недр. Роль горного законодательства в обеспечении рационального и комплексного использования недр и их охраны.

II. **Общие положения.** Задачи законодательства о недрах. О праве исключительной государственной собственности на недра. Понятие о недрах. Компетенция Союза ССР и союзных республик в области регулирования горных отношений права пользования недрами в СССР. Основания его возникновения, изменения и прекращения. Понятие и круг пользователей недрами. Основные принципы организации и ведения горного дела, использования и охраны недр. Сфера действия законодательства о недрах.

Возможность применения смежных законодательных актов при регулировании горных отношений.

III. **Геологическое изучение недр и учет запасов полезных ископаемых.** Понятие полезных ископаемых. Классификация месторождений полезных ископаемых. Органы, осуществляющие геологическое изучение недр, их права и обязанности. О первооткрывателях месторождений. Кадастр полезных ископаемых и его состав. Принципы, формы и методы ведения кадастра полезных ископаемых. Учет и утверждение запасов полезных ископаемых. Порядок передачи месторождений для промышленного освоения.

IV. **Сооружения и устройства, необходимые для ведения горного дела.** Понятие и состав сооружений и устройств, необходимых для ведения горного дела. Управление ими. Их принадлежность. Основные принципы проектирования и строительства сооружений. Об участках поверхности, необходимых для ведения горного дела и строительства сооружений.

V. **Эксплуатация месторождений полезных ископаемых.** Понятие горных работ. Планирование горных работ. Обязанности горных предприятий и организаций по обеспечению рационального и комплексного использования недр. Права горных предприятий. Порядок ликвидации и консервации горных предприятий. Ведомственный контроль за правильностью эксплуатации месторождений полезных ископаемых. Взаимные права и обязанности соседних горных предприятий. О порядке непромышленной разработки недр колхозами, совхозами, гражданами и другими лицами.

VI. **Безопасность работ при пользовании недрами.** Основные мероприятия, обеспечивающие безопасность ведения горных работ. Необходимость соблюдения горными предприятиями действующих правил и инструкций по безопасному ведению горных, взрывных и геологоразведочных работ. Возможность консервации деятельности горных предприятий при нарушении ими правил и инструкций по технике безопасности, которые создают угрозу для людей. Условия и порядок привлечения соседних горных предприятий и других лиц для обеспечения безопасности ведения горных работ.

VII. **Охрана недр, охрана земной поверхности и других объектов природы от вредного влияния горных работ.** Понятие и задачи охраны недр. Основные мероприятия, обеспечивающие охрану недр. Порядок охраны земной поверхности и других объектов природы от вредного влияния горных разработок.

VIII. **Государственный надзор за охраной недр и безопасным ведением горных работ.** Порядок осуществления государственного горнотехнического надзора. Система органов, занимающихся государственным горнотехническим надзором, их права и обязанности.

IX. **Разрешение споров, связанных с использованием и охраной недр.** Понятие о спорах, возникающих в процессе организации и ведения горного дела, использования и охраны недр, строительства и эксплуатации сооружений, необходимых для ведения горного дела, порядок рассмотрения и разрешения споров. Органы, разрешающие споры, и их компетенция.

X. **Ответственность за нарушение правового режима недр и правил пользования недрами.** Виды и формы нарушения правового режима недр и правил пользования недрами. Возможность применения дисциплинарной, административной, материальной и уголовной ответственности за совершенные правонарушения. Условия и порядок возмещения вреда, причиненного в результате нарушения правового режима недр и правил пользования недрами.

Перечисленные вопросы, которые, по нашему мнению, должны получить отражение в Основах законодательства о недрах, не являются, разумеется, исчерпывающими. При дальнейшем исследовании отношений по пользованию недрами можно еще выявить ряд других проблем, подлежащих решению в законодательном порядке. Поэтому приведенную структуру Основ следует рассматривать как примерную, требующую уточнения и дополнения.

Наличие специфических горных общественных отношений, обладающих определенным внутренним единством, и заинтересованность государства в самостоятельном правовом регулировании этих отношений обусловливают необходимость выделения горного права из системы земельного права в особую отрасль.

Признание горного права самостоятельной отраслью будет способствовать более глубокому изучению проблем по пользованию недрами, усилению пропаганды вопросов рациональной и комплексной разработки месторождений полезных ископаемых и подготовке научных кадров по горному праву.

БИБЛИОГРАФИЯ

М а р к с К. Капитал, т. I, III. К. М а р к с и Ф. Э н г е л ь с. Соч., т. 23; т. 25, ч. II.

М а р к с К. Национализация земли. К. М а р к с и Ф. Э н г е л ь с. Соч., т. 18.

Э н г е л ь с Ф. Диалектика природы. К. М а р к с и Ф. Э н г е л ь с. Соч., т. 20.

Л е н и н В. И. Аграрная программа русской социал-демократии. ПСС, т. 6.

Л е н и н В. И. Аграрная программа социал-демократии в первой русской революции 1905–1907 годов. ПСС, т. 16.

Л е н и н В.И. Проект речи по аграрному вопросу во второй государственной думе. ПСС, т. 15.

Л е н и н В.И. Аграрная программа социал-демократии в русской революции. ПСС, т. 17.

Л е н и н В.И. Аграрные прения в III Думе. ПСС, т. 17,

Л е н и н В.И, Аграрный вопрос в России к концу XIX века. ПСС, т. 17.

Л е н и н В.И. Аграрный вопрос и силы революции, ПСС, т. 15.

Л е н и н В.И. Аграрный вопрос и современное положение России (заметки публициста). ПСС, т. 24.

Л е н и н В.И. Аграрный пункт программы, ПСС, т. 38.

Л е н и н В.И. Землевладение в Европейской России. ПСС, т. 21.

Л е н и н В. И. Новая аграрная политика. ПСС, т. 16.

Л е н и н В.И. О значении золота теперь и после полной победы социализма. ПСС, т. 44.

Л е н и н В.И. О концессиях и о развитии капитализма, ИСС, т. 43.

Л е н и н В.И. Развитие капитализма в России. Процесс образовования внутреннего рынка для крупной промышленности. ПСС, т. 3.

Л е н и н В.И. Доклад о концессиях. ПСС, т. 43.

Л е н и н В. И. Товарищам коммунистам Азербайджана, Грузии, Армении, Дагестана, Горской республики. ПСС, т. 43.

Л е н и н В. И. К четырехлетней годовщине Октябрьской революции, ПСС, т. 44.

Л е н и н В. И. Письмо председателю правления «Азнефть» в Баку А. П. Серебровскому, ПСС, т. 52.

Б р е ж н е в Л. И. Отчетный доклад Центрального Комитета КПСС XXIII съезду Коммунистической партии Советского Союза. «Материалы XXIII съезда КПСС». М., 1966.

Б р е ж н е в Л. И. Отчетный доклад Центрального Комитета КПСС XXIV съезду Коммунистической партии Советского Союза. «Материалы XXIV съезда КПСС». М., 1971.

Б р е ж н е в Л. И. Пятьдесят лет великих побед социализма. М., 1967.

К о с ы г и н А. Н. Директивы XXIII съезда КПСС по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1966–1970 годы. «Материалы XXIV съезда КПСС». М., 1966.

К о с ы г и н А. Н. Директивы XXIV съезда КПСС по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1971–1975 годы. «Материалы XXIV съезда КПСС». М., 1971.

* * *

А б р а м о в А. К. К пересмотру горного законодательства. «Вестник Советской юстиции». Харьков, 1926, № 12.

А б р а м о в А. К. Расширение прав местных исполкомов по распоряжению недрами. «Вестник Советской юстиции». Харьков, 1927, № 11.

А к с е н е н о к Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950.

А к с е н е н о к Г. А. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958.

А к с е н е н о к Г. А. О проблемах кодификации водного законодательства Союза ССР и союзных республик. «Советское государство и право», 1961, № 12.

А к с е н е н о к Г. А. Правовое обеспечение комплексного и наиболее эффективного использования природных богатств и их охрана. В сб.: «XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права». М., 1962.

А к с е н е н о к Г. А. О научных основах кодификации водного законодательства Союза ССР и союзных республик. В сб.: «Вопросы кодификации водного законодательства Союза ССР и союзных республик». М., 1963.

А к с е н е н о к Г. А. Возникновение и развитие земельных правоотношений в СССР. В сб.: «Вопросы советского государства и права». М., 1957.

А к с е н е н о к Г. А. Правовое положение совхозов в СССР. М., 1960.

А к с е н е н о к Г. А. Право социалистического землепользования колхозов. М., 1955.

А к с е н е н о к Г. А. Компетенция Союза ССР и союзных республик в области регулирования земельных отношений. В сб.: «Вопросы кодификации». М., 1957.

А к с е н е н о к Г. А. Понятие советского земельного права и его системы. «Советское государство и право», 1969, № 3.

А к с е н е н о к Г. А. Обеспечение рационального использования земли. «Советское государство и право», 1968, № 10.

А к с е н е н о к Г. А. XXIII съезд КПСС и проблемы рационального использования земли. В кн.: «Актуальные проблемы обеспечения рационального использования земли в СССР» (тезисы докладов на научной конференции). М., 1968.

А н т р о п о в П. Я. Перспективы освоения природных богатств в СССР. М,, 1959.

А л е к с е е в С. С. Механизм правового- регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.

А л е к с е е в С. С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961.

А л е к с е е в С. С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1962.

А л е к с а н д р о в Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955.

Б а й с а л о в С., Е р е н о в А. Право сельскохозяйственного водопользования в Казахской ССР. Алма-Ата, 1956.

Б а й с а л о в С. Водное право Казахской ССР. Алма-Ата, 1966. Байсалов С. К вопросу о кодификации водного законодательства Казахской ССР. В сб.: «Вопросы кодификации водного законодательства Союза ССР и союзных республик». М., 1963.

Б а й с а л о в С. Водное право. В кн. «История государства и права Советского Казахстана», т. 1. Алма-Ата, 1965.

Б а х ч и с а р а й ц е в А. Н. Организация и планирование геологоразведочных работ. М., 1962.

Б а ш м а к о в Г. С. Научные основы кодификации водного законодательства. «Советское государство и право», 1961, № 1.

Б а ш м а к о в Г. С. Серьезные недостатки в книге по теории земельного права. «Советское государство и право», 1964, № 11.

Б е р л и н г Н. К вопросу о государственном, областном и местном значении месторождений полезных ископаемых. «Поверхность и недра», 1927, N° 3.

Б р а т у с ь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947.

Б р а т у с ь С. Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963.

Б р а у д е И. Л. Возмещение ущерба при изъятии земель. М., 1960.

Б о к и й Б. В. Основы технологии горного дела. М., 1964.

Б о л о т о в А. А. О степени разведанности рудных месторождений, подготавливаемых к промышленному освоению. «Советская геология», 1960, № 3.

«Богатства природы на службу Родине». «Коммунист», 1962, № 9.

Б у д н и ц к и й И. М. Горная промышленность в системе народного хозяйства СССР. М., 1965.

Б ы б о ч к и н А. М. Основы геологии и разведочного дела. М., 1960.

Б ы х о в е р Н. А. Экономика минерального сырья. М., 1967.

Б о р о д а н о в П. М. Правовое обеспечение рационального использования земельных ресурсов. «Советское государство и право», 1962, № 11.

Б о г о л е п о в Р. Д., Б о р о д а н о в П. М., Р у с к о л А. А. Советское земельное право. М., 1965.

В е н е д и к т о в А. В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948.

В и л ю н о в П., Л и с к о в е ц Б. Горное законодательство необходимо обновить. «Разведка и охрана недр». 1969, № 3.

В и н о г р а д о в Б. А. О недостатках в организации геологической службы. «Разведка и охрана недр», 1963, М., 8.

«Всесоюзное совещание геологов».– «Советская геология», 1965, № 6.

«Вопросы правовой охраны природы и земельно-колхозного права». Тезисы докладов. Киев, 1961.

В о л о д о м о н о в И. В. Горная рента и принципы оценки месторождений. М., 1959.

В е д е н и н Н. Н. Закон на страже природы. М., 1964.

В е д е н и н Н.Н. Развитие законодательства об охране природы. «Социалистическая законность», 1967, № 3.

Г е р а с и м о в И. Нужен генеральный план преобразования природы нашей страны. «Коммунист», 1969, № 2.

Г р и г о р ь е в В. К. Советское земельное право. М., 1957.

Г р и г о р ь е в В. К. Вопросы теории земельного права. М., 1963.

Г у р в и ч Л. И. Роль природных богатств в развитии производительных сил. М., 1961.

Д е м б о Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948.

Д е м б о Л. И. Земельные правоотношения в классово-антагонистическом обществе, Л., 1954.

Д е м б о Л. И. Очерки современного аграрного законодательства капиталистических стран. М., 1962.

Д е м б о Л. И. Правовой режим лесов. Л., 1951.

Д е м б о Л. И. О принципах построения системы права. «Советское государство и право», 1956, № 8.

Д ж а л и л о в И. Возникновение и развитие советского земельного права в Узбекистане. Ташкент, 1970.

Е р е н о в А. Возникновение и развитие социалистических земельных правоотношений в Казахской ССР. Алма-Ата, 1963.

Е р е н о в А. Земельное право. В кн. «История государства и права Советского Казахстана», т. II. Алма-Ата, 1963.

Е р е н о в А., Б а й с а л о в С. К вопросу о совершенствовании общесоюзного водного законодательства. «Вестник АН КазССР», 1970, № 12.

Е р о ф е е в Б. В. Советское земельное право, М., 1965.

Е р о ф е е в Б. В. Соотношения земельного, горного, лесного и водного права. «Советское государство и право», 1971, № 1.

Е р о ф е е в Б. В. Основы земельного права. М., 1971.

Е р о ф е е в Б. В., Г о л о в а ч е в а Л. Г. Советское земельное право. М., 1960.

Е с е н о в Ш., К у н а е в Д., М у х а м е д ж а н о в С. Недра Казахстана. Алма-Ата, 1968.

Ж а р и к о в Ю. Г. Право сельскохозяйственного землепользования. М., 1969.

Ж а р и к о в Ю. Г. Охрана почв – обязанность землепользователей. М,, 1965.

З а с л а в с к а я Л. А. О понятиях объекта права государственной собственности на недра земли и пользования ими. «Ученые записки ВНИИСЗ», 1969, № 16.

З а с л а в с к а я Л. А. Правовое регулирование охраны недр. «Ученые записки ВНИИСЗ», 1969, № 12.

З а с л а в с к а я Л. А. О соотношении земельного, горного, лесного и водного законодательства. «Ученые записки ВНИИСЗ», 1969, № 17.

«Земельное право». М., 1969.

И о ф ф е О. С., Ш а р г о р о д с к и й М. Д. Вопросы теории права. М., 1961.

И с у п о в Д. Н. Правовой режим лесов в СССР. Свердловск, 1960.

«Инструкция о порядке планирования и финансирования геологоразведочных работ». М., 1958.

«Инструкция по применению классификации запасов к месторождениям железных руд». М., 1961.

«Инструкция по применению классификации запасов к месторождениям медных руд». М., 1961.

«Инструкция по применению классификации запасов к месторождениям нефти и газа». М., 1960.

«Инструкция по применению классификации запасов к месторождениям углей и горных сланцев». М., 1960.

«Инструкция о порядке предоставления горных отводов под разработку месторождений полезных ископаемых». М., 1968.

«Инструкция о порядке предоставления горных отводов для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых». Алма-Ата, 1960.

«Инструкция о порядке консервации и ликвидации горнодобывающих предприятий (в части обеспечения безопасности и полноты выемки полезных ископаемых)». М., 1961.

К а з а н ц е в Н. Д. Право колхозного землепользования в СССР. М., 1961.

К а з а н ц е в Н. Д. К вопросу о кодификации земельного законодательства СССР. В кн.: «Вопросы кодификации». М., 1956.

К а з а н ц е в Н. Д. Назревшие вопросы земельного и колхозного права. «Вестник Московского университета», серия экономики, философии и права», 1959, №2.

К а з а н ц е в Н. Д., К о л о т и н с к а я Е. Н. Правовая охрана природы в СССР. М., 1962.

К а з а н ц е в Н. Д. О правовом регулировании охраны природы. «Вестник МГУ. Серия X, право», 1960, № 1.

К а з а н ц е в Н. Д. О преподавании в высших юридических учебных заведениях курса «Правовая охрана природы». «Вестник МГУ. Серия X, право», 1961, №1.

К а з а н ц е в Н. Д. Декрет о Земле и законодательные основы земельного строя СССР. «Вестник МГУ, серия X, право», 1967, №5.

К а з а н ц е в Н. Д. Природноресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли права. «Вестник МГУ, серия X, право», 1967, № 6.

К а з а н ц е в Н. Д. Научные основы кодификации законодательства, регулирующего охрану и использование природных ресурсов. В кн.: «Тезисы докладов и научных сообщений на межвузовской теоретической конференции». М., 1966.

К а з а н ц е в Н. Д., Б а л е з и н В.П. Из истории развития науки советского земельного, природоохранительного и колхозного права в Московском университете «Вестник МГУ, серия X, право», 1967, № 1.

К а з а н ц е в Н. Д. Право природопользования и его пределы. В кн.: «Республиканская межвузовская конференция (Львовский университет, тезисы докладов и научных сообщений). Львов, 1967.

К а з а н ц е в Н. Д. Из истории науки советского земельного и природоохранительного права. «Правоведение», 1968, № 1.

К а з а н ц е в Н. Д. Вопросы совершенствования земельного законодательства, регулирующего организацию рационального использования земель и охрану почв. В кн.: Актуальные проблемы обеспечения рационального использования земли в СССР (тезисы докладов на научной конференции). М., 1968.

К а з а н ц е в Н. Д. К вопросу о научных основах кодификации законодательства об охране природы. «Вестник МГУ, серия X, право», 1968, № 1.

К а з а н ц е в Н. Д. О научных основах дифференциации и интеграции законодательства, регулирующего использование и охрану природных ресурсов. «Встник МГУ, серия X, право», 1965, №2.

К а г а н о в и ч С. Я. О цене разведанных запасов минерального сырья в недрах. «Советская Геология», 1968, № 10.

К а р а с с А. В. Право государственной социалистической собственности. М., 1954.

К а р а с с А. В. Горное право. В кн.: «Большая советская энциклопедия», 1930, т. XVII.

К а р н и ц к и й Д. П. Наши законы о недрах. СПб., 1909.

К а л а н д а д з е А. М., С ы р о д о е в Н. А. Субъект права исключительной государственной собственности на землю в СССР. «Правоведение», 1967, №1.

К е п п е н А. П. О необходимости коренной реформы законодательства о правах на недра земли. СПб, 1894.

К е ч е к ь я н С. К. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958.

К е р и м о в Ф. А. Кодификация и законодательная техника. М., 1962.

К о б а н и д з е Л. П. О цене разведочных запасов полезных ископаемых в недрах. «Советская геология». 1970, № 2.

К о г а н М. Е. Право государственной собственности на недра в СССР. Автореф. канд. дисс. М., 1854.

К о г а н М. Е. О кодификации советского горного законодательства. «Советское государство и право», 1967, № 6.

К о р к и н К. И. Экономическая эффективность восстановления территорий, нарушенных открытыми работами. «Горный журнал», 1965, №10.

К о л б а с о в О. С. Законодательство о водопользовании в СССР (проблемы совершенствования советского законодательства об использовании водных ресурсов). М., 1965.

К о л б а с о в О. С. «Природа как объект охраны», «Возмещение вреда, причиненного неправомерным использованием природных объектов», «Административная ответственность за нарушение правил охраны природы». Главы книги: «Правовые вопросы охраны в СССР». Сборник статей, отв. ред. Г. Н. Полянская. М., 1963.

К о л б а с о в О. С. Дела, связанные с нарушением требований охраны природы. «Советская юстиция», 1968, №14.

К о л б а с о в О. С. Законодательство об охране природы за 40 лет. «Правоведение», 1958, № 1.

К о л б а с о в О. С. Ленинские идеи об охране природы. «Природа», 1958, № 4.

К о л б а с о в О. С. Правовая охрана природы в СССР. «Советское государство и право», 1967, №9.

К о л б а с о в О. С. Основные тенденции развития советского водного законодательства. «Ученые записки ВНИИСЗ», 1964, № 3. (20).

К о л б а с о в О. С. Спорные вопросы, возникающие в связи с применением законодательства об охране земельных и водных богатств. «Советская юстиция», 1966, № 22.

К о л б а с о в О. С. Проблемы совершенствования советского водного законодательства. Автореф. докт. дисс. М., 1968.

К о л б а с о в О. С. Право водопользования промышленных предприятий. «Советское государство и право», 1968, № 2.

К о л б а с о в О. С. Развитие кодификации законодательства о природных богатствах. В кн.: «Развитие кодификации советского законодательства». М., 1968.

К о л б а с о в О. С. Ответственность за нарушение требований законодательства о рациональном использовании земли. В кн.: Актуальные проблемы обеспечения рационального использования земли в СССР (Тезисы докладов на научной конференции), М., 1968.

К о л б а с о в О. С. Охрана природы. «Советское государство и право», 1972, №2.

К о с о в В. М. К оценке эффективности геологоразведочных работ. «Разведка и охрана недр», 1963, №1.

К о т е л ь н и к о в П. К. О потерях и разубоживании полезных ископаемых. «Разведка и охрана недр», 1963, № 10.

К о т о в Н. Расточительные фонтаны. «Известия», 1965 г., 23 февраля.

К у т ы л о в с к и й Б. Ф. Право на недра и отчуждение земель под железные дороги. СПб., 1902.

К у з н е ц о в С.В. Возмещение землепользователям убытков в связи с отводом земель. «Советское государство и право», 1967, № 10.

К о з ы р ь М. И. Государственное управление земельным фондом в СССР. «Советское государство и право». 1969, № 8.

К о з ы р ь М. И. Роль государственного управления земельным фондом в обеспечении рационального использования земли. В кн.: «Актуальные проблемы обеспечения рационального использования земли в СССР» (Тезисы докладов на научной конференции). М., 1968.

К р а с н о в Н. И. Правовой режим земель специального назначения. М., 1961.

К р а с н о в Н. И. «Юридический анализ права землепользования в СССР», «Охрана права землепользования в СССР», «Общие черты права несельскохозяйственного землепользования», «Отдельные виды несельскохозяйственного землепользования». Главы в книге «Право землепользования в СССР и его виды». Под ред. Г. А. Аксененка и Н. А. Краснова. М. 1964.

К р а с н о в Н. И. Правовой режим земель специального назначения. М., 1959.

К р а с н о в Н. И. Правовые вопросы рационального использования земель специального назначения. В сб.: «XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права».

К р а с н о в Н. И. Теоретические основы правового режима земель специального назначения в СССР. Автореф. докт. дисс. М., 1966.

К р а с н о в Н. И. Правовое обеспечение рационального использования земли. «Советское государство и право». 1967, № 3.

К р а с н о в Н. И. Проблемы правового обеспечения рационального использования земли в СССР. В кн.: «Актуальные проблемы обеспечения рационального использования земли (Тезисы докладов на научной конференции). М. 1966.

К р е й т е р В.М. Поиски и разведки месторождений полезных ископаемых. М., 1964.

Л а п т е в В. В. Правовое положение государственных промышленных предприятий в СССР. М., 1963.

Л а п т е в В. В. Предмет и система хозяйственного права, М., 1969.

Л е в о н н и к Б. Л. Вопросы экономической геологии. М., 1963.

«Ленинский декрет «О Земле» и современность». М., 1970.

Л и с к о в е ц В. А. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР. М., 1960.

Л и с к о в е ц В. А. Правовые вопросы охраны недр. В кн.: «Правовые вопросы охраны природы в СССР». М., 1963.

Л ю б и м о в А. М. Полезные ископаемые СССР. М., 1966.

Л о м а к о П. Богатство недр – народу. «Коммунист», 1968, № 11.

М а н у к я н П. А. Охрана недр. М., 1951.

М е л ь н и к о в И. В. Горная наука. М. 1964.

М у н т я н В. Л. О правовой охране природы в СССР. В кн.: «XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права». М., 1968.

М и н ц А. А. Экономическая оценка естественных ресурсов. М., 1972.

М и ц к е в и ч А. Субъекты советского права. М., 1962.

Н а у м о в Н. И. Основные проблемы советского горного законодательства. «Промышленность и право», 1926, № 1.

Н а у м о в Н. И. Новое Горное положение СССР. «Вестник советской юстиции», Харьков, 1928, № 11.

Н а у м о в Н. И. Советское горное законодательство в 1926 г. «Поверхность и недра», 1927, №3.

Н а у м о в Н. И. Замечания к проекту Горного положения Союза социалистических республик. «Поверхность и недра», 1927, № 7-8.

Н а у м о в Н. И. Советское горное законодательство, т, I, 1926; т. II, Харьков, 1927.

Н и к и т и н Н. И., Ч е р н о с в и т о в Ю. Л. Горное законодательство СССР. В кн.: «Труды первого Всесоюзного горного научно-технического съезда, т. III, М., 1926.

«Оценка природных ресурсов». М., 1968.

О с и п о в Н. Т. Некоторые вопросы теории советского земельного права. В кн.: «Вопросы правовой охраны природы и земельно-колхозного права», Киев, 1961.

О с и п о в Н. Т. К вопросу о правовом режиме недр в СССР. «Вестник Ленинградского университета», серия экономики, философии и права, 1960, № 1.

О с и п о в Н. Т. Некоторые вопросы правового режима торфоразработок и организации межколхозных торфопредприятий. «Ученые записки ЛГУ», вып. II, 1959.

Основные указания по учету потерь и разубоживания полезных ископаемых при разработке рудных, нерудных и россыпные месторождений Казахской ССР. Алма-Ата, 1960.

П а в л о в И. В. Рецензия на книгу Г. А. Аксененка. «Право государственной собственности на землю в СССР». «Советское государство и право», 1951, №8.

П а в л о в И. В. XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права. В кн.: «XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права». М., 1962.

П а в л о в И. В. О системе советского социалистического права.«Советское государство и право»,1958, № 1.

П е р г а м е н т М. Я. К сенатской практике по горному делу. Петроград, 1917.

«Подсчет запасов месторождений полезных ископаемых». М., I960.

П л а х у т а В. Г. Некоторые вопросы правового регулирования поисков и разведок месторождений полезных ископаемых. Сб. аспирантских работ. Свердловский юридический ин-т, вып. 4, 1964.

П л а х у т а В. Г. Упорядочить охрану права пользования недрами. Сб. аспирантских работ. Свердловский юридический ин-т, вып. 6, 1966.

П л а х у т а В. Г. К вопросу о совершенствовании законодательства по отводу и разработкам месторождений полезных ископаемых. Сб. аспирантских работ. Свердловский юридический ин-т, вып. 3, 1967.

П о л я н с к а я Г. Н. Некоторые вопросы кодификации законодательства об охране природы, В сб.: «Правовая охрана природы». М., 1961.

П о л я н с к а я Г. Н. Правовые вопросы экономического учета природных ресурсов и возмещение убытков при их расхищении. В сб.: «Вопросы географии», № 18, М., 1968,

П о л я н с к а я Г. Н. Законы об охране природы и новая форма природоохранительного законодательства. В кн.: «Правовые вопросы охраны природы в СССР». М., 1963.

П о л я н с к а я Г. Н. Право государственной собственности на леса в СССР. М., 1959.

П о л я н с к а я Г. Н. К вопросу о соотношении законодательства о лесах с земельным законодательством. В кн.: «Вопросы кодификации». М., 1957.

П о л я н с к а я Г. Н., Р у с к о л А. А. Советское земельное право. М., 1951.

П о л и м б е т о в С. Два года работы Госгортехнадзора Казахской ССР. «Безопасность труда в промышленности». 1961, № 1.

«Правовая охрана природы». М., 1961 г.

«Правовые вопросы охраны природы в СССР». М., 1963.

«Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР». М,, 1969.

«Право землепользования в СССР и его виды». М., 1964.

«Природные ресурсы и эффективность их использования», М., 1968.

«Положение о социалистическом государственном производственном предприятии». М., 1965.

«Положение о порядке передачи разведанных месторождений полезных ископаемых для промышленного освоения». М., 1970.

«Примерный устав колхоза». М., 1970.

«XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права». М., 1962.

Проблемы рационального использования недр. Л., 1971.

«Проект декрета о недрах земли. «Известия государственного контроля». М., 1919. № 13-14.

«Развитие горного законодательства». ЕСЮ, 1924, № 27.

Р у с к о л А. А. О соотношении земельного, горного и водного законодательства. В кн.: «О научных основах кодификации земельного законодательства СССР». М., 1955.

Р у с к о л А. А. Некоторые вопросы кодификации горного и водного законодательства. В сб.: «Вопросы кодификации». М. 1957.

С а т п а е в К. И. Задачи геологических исследований в Казахстане в свете решений XXII съезда КПСС. «Известия АН КазССР», серия геологическая, вып. 4, 1961.

С а т п а е в К. И. Минеральные ресурсы Казахстана и их освоение за 20 лет. В кн.: «Успехи геологического изучения Казахской ССР. Алма-Ата, 1971.

С а х а р о в П. Д. Землеустроительный процесс в СССР. М., 1968.

С а в и ч Г. Г. Русское горное законодательство, СПб, 1907.

С а ф р о н о в Е. Д. Ленин и подмосковный угольный бассейн. «Уголь», 1969, №4.

С и д о р е н к о А. В. Человек, техника, земля. М., 1967.

С и д о р е н к о А. В. Слово к молодым геологам. М., 1964.

С т р у м и л и н С. Г. О цене «даровых» благ природы. «Вопросы экономики», 1967, № 8.

С т а л ь г е в и ч А. К. Некоторые вопросы теории социалистических правовых отношений. «Советское государство и право», 1957, № 2.

С т р у к г о в В. Г. Курс горного права. СПб, 1907.

С т е н и н Н. И. О структуре маркшейдерской службы на горнопромышленных предприятиях. Труды ВНИИМП, сб. 47, 1962,

С т у ч к а П. И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. Рига, 1964.

С ы р о д о е в Н. А. Правовой режим недр. М., 1969.

С ы р о д о е в Н. А. Совершенствовать законодательство об использовании общераспространенных полезных ископаемых. «Советская юстиция», 1968, № 6.

С ы р о д о е в Н. А. Научные основы кодификации горного законодательства. «Советское государство и право», 1969, № 4.

С ы р о д о е в Н. А. Отвод земель для государственных и общественных организаций. М., 1966.

Ф е р с м а н А. Е. Комплексное использование ископаемого сырья. М., 1938.

Ф е й т е л ь м а н Н. Г. Экономическая эффективность затрат на подготовку минерально-сырьевой базы СССР. М., 1969.

Тезисы докладов и сообщений на конференции по научным основам кодификации горного законодательства Союза ССР и союзных республик. М., 1962.

Т а р х о в В. А. К вопросу о правовых отношениях. «Правоведение», 1965, № 3.

Т о л с т о й Ю. К. К теории правоотношения. Л., 1959.

Т у р у б и н е р А. М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958.

У д и н ц е в В. А. Русское горно-земельное право. Киев, 1909.

У д и н ц е в В. А. Пределы горной свободы. Баку, 1927.

У д и н ц е в В. А. Союзное горное положение и компетенция законодательства и органов управления союзных республик. «Экономический вестник Азербайджана», 1928, № 23.

У с т и н о в Г. Каким быть закону. «Известия», 1965 г., 9 января.

Ф л е й ш и ц Е. А. Соотношение правоспособности и субъективных прав. В кн.: «Вопросы общей теории советского права». М., 1960.

Х а ч а т у р о в Т. С. Об экономической оценке природных ресурсов. «Вопросы экономики», 1969, № 1.

Х р у щ о в Н. А. Основные показатели экономической эффективности затрат на геологоразведочные работы и подход к определению цены разведочных запасов минерального сырья в недрах. «Советская геология», 1967, № 8.

Х р у щ о в Н. А. Актуальные проблемы экономики минерального сырья геологоразведочных работ. «Разведка и охрана недр», 1969, № 5.

Ч х и к в а д з е В. М. Государство, демократия, законность. «Ленинские идеи и современность». М., 1968.

Ч х и к в а д з е В. М. Правовая наука и общественная практика. «Коммунист», 1965, № 1.

Ч х и к в а д з е В. М. Актуальные проблемы советской юридической науки. М., 1967.

Ч х и к в а д з е В. М., Я м п о л ь с к а я Ц. А. О системе советского права. «Советское государство и право», 1967, № 9.

Ш а й б е к о в К. А. Теоретические проблемы правового регулирования оплаты труда в колхозах. Алма-Ата, 1969.

Ш а й б е к о в К. А. Принципы советского водного законодательства. «Труды Алма-Атинского юридического ин-та», Т. I. Алма-Ата, 1955.

Ш т о ф А. А. Горное право. СПб, 1896.

Ш т о ф А. А. Нужна ли нам «горная свобода»? Харьков, 1908.

Экономические вопросы развития горной промышленности. Л., 1964.

Ш в а р ц Х. И., Т ю т е к и н Ю. И. Правовая охрана природы Молдавии. Кишинев, 1964.

Ю р. Ч. Можно ли отказаться от договорного порядка сдачи в разработку месторождений полезных ископаемых, отнесенных к категории «уже известных». «Горный журнал», 1927, № 1.

Ю р. Ч. Новый общесоюзный горный закон «Горное положение Союза ССР». Горный журнал», 1928, № 2, 3, 5, 6, 1, 12.

Ю р. Ч. Новый общесоюзный горный закон «Горное положение Союза ССР». «Горный журнал», 1929, № 2, 3, 5, 6, 12.

Ю р. Ч. Проект нового общесоюзного горного закона. «Поверхность и недра», 1927, № 5.

Ю р. Ч. К вопросу о выработке горных кодексов союзных республик. «Горный журнал», 1927, № 7.

Ю р. Ч. Каково содержание и объем прав горнопромышленника на предоставленные ему участки поверхности. «Горный журнал», 1929, № 11.

Ю р. Ч. Что надо иметь в виду при применении инструкции к «Положению о недрах земли и их разработке» от 13 июля 1923 г. «Горный журнал», 1923, № 4-5.

Я в и ч Л. С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М., 1961.

Я в и ч Л. С. Право и общественные отношения. М., 1971.

Я н о в с к и й А. Е. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России. СПб. 1900.

Я н ч у к В. З. Проблемы теории колхозного права. М., 1969.

В монографии на основе изучения и обобщения действующего горного законодательства и практики использования недр в Казахстане анализируются понятие и особенности горных правоотношений, принципы пользования недрами, правовые основы, обеспечения рациональной и комплексной разработки месторождений полезных ископаемых. Рассматриваются понятия недра, единый государственный геологический фонд и месторождение полезных ископаемых как своеобразные объекты права.

Автор подробно характеризует права и обязанности горнодобывающих предприятий в области пользования недрами и вносит предложения по совершенствованию действующего горного законодательства.

Подробно рассматриваются права и обязанности органов Госгортсхнадзора по отводу недр в пользование.

Книга рассчитана на работников горнодобывающих предприятий, геологоразведочных организаций, Госгортсхнадзора, суда и прокуратуры, преподавателей и студентов юридических и политехнических учебных заведений.

Ответственный редактор
доктор юридических наук
С. БАЙСАЛОВ

1 – 10 – 2
98 – 72 м

Мухитдинов
Нажмитдин Баукеевич

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Утверждено к печати Ученым советом Института философии и права Академии наук Казахской ССР

Редактор И.А.Порываева
Худож.редактор А.Б.Мальцев
Художник В.Андреев
Тех.редактор Л.И.Шашкова
Корректор Л.С.Нестерова

Сдано в набор 31/V 1972 г. Подписано к печати 31/VII 1972 г.
Формат 84/108$^{1}/_{32}$. Бумага №1. Усл. печ.л. 17,6.
Уч.-изд.л. 18. Тираж 1130. УГ05336.
Цена 1 р. 94 к.

***

Типография издательства «Наука», г.Алма-Ата, ул. Шевченко,28.
Зак. 101

**Н.Б. МУХИТДИНОВ - снс, кандидат юридических наук
Института философии и права АН КазССР**

ОСОБЕННОСТИ ГОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Горные отношения – это отношения, связанные с использованием недр.

Недра как объект хозяйственной деятельности человека существуют без всякого содействия с его стороны, как первоначальная природная кладовая. Вместе с тем содержащиеся в недрах земли полезные ископаемые не безграничны, причем по мере потребления горные продукты выходят из сферы гражданского оборота. Это обстоятельство предопределяет характер горных отношений и особенности этой области отношений и правоотношений.

Горные правоотношения являются юридической формой выражения и закрепления экономических отношений в области поиска, разведки, разработки и охраны месторождений полезных ископаемых.

В смысле горного законодательства объектом права являются те части недр, которые могут отделиться и извлекаются с промышленной целью.

Понятие «недра» и «полезные ископаемые» не равнозначны.

Недра представляют собой исключительную собственность Советского государства, в то время как полезные ископаемые после приложения к ним человеческого труда могут быть объектом гражданско-правовых отношений.

Земельное законодательство в силу особого правового режима недр не затрагивает деятельность социалистических предприятий и организаций по разведке месторождений полезных ископаемых. Поэтому необходимо издание основ горного законодательства Союза ССР и союзных республик.

В связи с тем, что объектом горных правоотношений являются недра как своеобразный объект права, все отношения по владению, пользованию и распоряжению недрами составляют предмет самостоятельной отрасли права – горного права.

Метод правового регулирования не является основой построения системы права. Для советского горного права характерны те же методы, что и для земельного права.

(Материалы второй научной конф. молодых ученых АН КазССР. - Алма-Ата, 1970. - С. 465-466.)

* * *

Н.Б. МУХИТДИНОВ*

ОБЪЕКТЫ ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА НЕДРА

Успешное развитие народного хозяйства страны невозможно без комплексного и рационального использования полезных ископаемых. В. И. Ленин отмечал, что «замена ручного труда машинным,– вообще прогресс техники при машинной индустрии, – требует усиленного развития производств по добыче угля и железа, этих настоящих «средств производства для средств производства»[1]. Большое значение для правильного использования недр земли имеет их надлежащее правовое регулирование. Однако действующее Горное положение Союза ССР 1927 г.[2] в значительной мере устарело и уже не может удовлетворять потребностям сегодняшнего дня. Ряд его статей подвергнут изменению в нормативном порядке, а другие, формально считаясь не отмененными, фактически не применяются.

В настоящее время ведется большая работа по составлению проекта Основ законодательства о недрах. Успешное ее завершение в значительной мере зависит от всесторонности обсуждения возникающих в процессе подготовки проекта вопросов. Среди них важное место занимает вопрос о понятии объекта права государственной собственности на недра и порядке пользования ими в СССР. В связи с этим необходимо определить само понятие недр, тем более, что Горное положение Союза ССР 1927 г. не содержит такого определения.

В теории горного права вопрос о понятии недр признается одним из главных, поэтому его исследованием занимались многие авторы. Уже в первых трудах, посвященных советскому горному праву и горному законодательству, делались попытки определить понятие недр как объекта права[3]. Интересные высказывания по этому вопросу содержатся в работах Г. А. Аксененка, Н. А. Сыродоева и др.[4]. Такое внимание не является случайным, ибо от правильного решения этого вопроса зависит определение круга общественных отношений, регулируемых горным законодательством. Не имея четкого представления о понятии недр, невозможно раскрыть содержание правопользования недрами как самостоятельного правового института. На эту сторону проблемы исследователи правильно обращают внимание, однако в литературе не дается удовлетворительного определения понятия недр как объекта права

---

* Старший научный сотрудник Института философии и права АН Казахской ССР, кандидат юридических наук.

[1] В. И. Л е н и н. Полн. собр. соч., т. I, с. 100.

[2] См. СЗ СССР, 1927, № 68, ст. 687.

[3] См. Ю р. Ч. Новый общественный горный закон «Горное положение СССР. («Горный журнал», 1928, № 12).

[4] См. Г. А. А к с е н е н о к. Земельные правоотношения в СССР, М., 1958; Н. А. Сыродоев, Правовой режим недр, М., 1969; Б. А. Л и с к о в е ц. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР, М., 1960; В. Г. П л а х у т а. Правовое обеспечение рационального и комплексного использования недр земли в СССР. Автореферат кандидатской диссертации, Свердловск, 1966.

исключительной государственной собственности. Некоторые авторы допускают неоправданное смешение правового понятия «недра» с житейским. В результате этого даже те общественные отношения, которые возникают в процессе рытья канав, прокладки подземных путей и т. д., рассматриваются чуть ли не горными правоотношениями. Отдельные авторы предпринимают попытки провести аналогию между землепользованием и пользованием недр. Так, Л. А. Заславская, исходя из известного положения о том, что пользование землей состоит не только в ее обработке, но и в возведении на ней предприятий и построек и т. д., отмечает, что это характерно и для пользования недрами. Недра, как и земля, выступают в двойной роли: в качестве средства производства и пространственно-операционного базиса[5]. Такой подход к раскрытию сущности недр как объекта права едва ли может быть признан правильным. Здесь, по-видимому, сказалось отсутствие теоретической разработки, позволяющей более правильно разграничить недра земли от ее поверхности.

Недра как объект права государственной собственности

Наиболее распространенным в литературе является взгляд на недра как на геометрическое пространство. Так, по мнению Б. В. Ерофеева, под недрами земли следует понимать «геометрическое пространство и все его содержимое, находящееся под земной поверхностью»[6]. Это определение понятия «недр», которое скорее является экономико-географическим, чем правовым, с теми или иными оттенками повторяется во многих работах. В определении Б. В. Ерофеева не учитывается, однако, то, что важные составные части недр, какими являются полезные ископаемые, могут находиться не только в глубине, но и на поверхности земли (ст. 2 Горного положения)[7]. В нормативных актах, изданных в первые годы Советской власти для регулирования горных отношений, недра рассматривались как то, что находится под поверхностью земли (Декрет о недрах 1920 г., Положение о недрах 1923 г.). Это приводило к тому, что иногда находящиеся на земной поверхности полезные ископаемые не считались составными частями недр. Сельскохозяйственные органы в ряде случаев отказывались признавать за органами управления недр право распоряжаться такими ископаемыми. Поэтому в настоящее время при наличии определения полезных ископаемых, данного в Горном положении СССР, было бы неправильным не включать в понятие недр и поверхностные отложения ископаемых как составных частей недр.

Далее. Признание недр геометрическим пространством[8] вызывает необходимость определения границы, в соответствии с которой землепользователи и пользователи недр как субъекты правовых отношений

---

[5] См. «Ученые записки» ВНИИСЗ, вып. 16, М, 1969, с. 119.

[6] См. Б. В. Е р о ф е е в, Советское земельное право, М., 1965, с. 321.

[7] На это справедливо обратил внимание Н. А. Сыродоев. (См. цит. соч., с. 18-19).

[8] Это натолкнуло многих авторов на мысль, что пользование подземными объектами, в частности трубопроводами, метро и т. д., является пользованием недр в качестве объекта права.

могли бы установить тот материальный объект, на который распространяются их правомочия. А это почти невозможно. Попытки отдельных ученых определить такую границу нельзя признать удачными. Так, Н. А. Сыродоев предлагает считать верхней границей недр поверхность земли[9]. Однако, если считать верхней границей недр земную поверхность, то, естественно, возникает вопрос: что же тогда следует понимать под самой поверхностью? Ответа на этот вопрос Н. А. Сыродоев не дает. Между тем данная сторона проблемы представляется не менее важной, чем определение понятия недр.

Земля (поверхность) – это не только то, что составляет видимую часть земной коры. В определенных случаях понятием «земля» охватываются и такие слои земной толщи, которые проникают вглубь на десятки метров. Для постройки фундамента крупных сооружений, например, необходимо вырыть котлован глубиной до 30-40 м и т. д. Поэтому было бы неправильным полагать, что некоторые землепользователи одновременно являются и пользователями недр. Кстати сказать, Б. В. Ерофеев – автор определения недр как геометрического пространства – вынужден признать, что право на углубление под земную поверхность входит в правомочия землепользователей[10]. Поверхность может выступать в качестве верхней границы недр лишь тогда, когда расположенные в глубине земли полезные ископаемые имеют подземные выходы. Но на этих частных случаях нельзя строить правовые категории и понятия.

В последние годы в литературе высказываются предложения о необходимости закрепить в законодательстве в качестве особого объекта права государственной собственности почвенный слой земной коры[11]. Однако такую постановку вопроса нельзя признать правильной, ибо почвенный покров характерен не для всех земель. К тому же в тех случаях, когда земля (поверхность) выступает в качестве пространственно-операционного базиса, удаляются даже имеющиеся почвы как непригодные для постройки сооружений.

Иногда в качестве одного из оснований деления «недр» и «поверхности» в соответствии с местоположением отдельных элементов земной толщи по их отношению к земному центру[12] и для признания на этой основе обладателей подземных сооружений в качестве пользователей недр указывается и тот факт, что в ряде случаев, например при строительстве метро, туннелей, переходов и т. д., подземная среда используется автономно, независимо от поверхности земли. Однако при этом не учитывается что земля является своеобразным объектом права государственной собственности и ее роль меняется в зависимости от того, в каких целях она используется. В земледелии земля действует в качестве орудия производства; в других отраслях народного

---

[9] См. Н. А. С ы р о д о е в, цит. соч., с. 18-19.

[10] Б. В. Е р о ф е е в, цит. соч., с. 122.

[11] См. Л. Б. Ш е й н и н. Почва – как особый объект права государственной собственности («Правоведение», 1965, № 1, с. 161).

[12] Т. е. для определения недр как того, что находится под земной поверхностью, а поверхности – как того, что составляет видимую часть земной коры.

хозяйства земля может быть для человека первоначальным арсеналом его средств, труда или фундаментом, пространственно-операционным базисом, пространством, которое необходимо как элемент всякого производства и всякой человеческой деятельности.

Возможности использования земли как всеобщего средства труда по существу безграничны. В последние годы, например, в крупных городах строятся канатные и другие дороги, по которым движутся поезда, машины и т. д. Однако отсюда не делается вывод, что объектом возникающих в данной области общественных отношений является воздушная среда. Поэтому использование земной толщи как места расположения подземных сооружений следует рассматривать в качестве одной из сторон хозяйственного использования самой земли. При строительстве подземных сооружений, как и наземных возникают, на наш взгляд, две группы отношений: земельные правоотношения и гражданские правоотношения. Объектом первой группы является земля, отведенная для нужд той или иной организации, для которой строится сооружение; объектом же второй группы являются сами эти сооружения, а не пространство недр.

Вместе с тем в литературе правильно подчеркивается связь строительства подземных сооружений с эксплуатацией недр[13]. Дело в том, что для обеспечения рационального использования полезных ископаемых необходимо, чтобы размещение тех или иных сооружений под поверхностью земли подчинялось определенным горно-техническим правилам. Ибо беспорядочное строительство подземных объектов может привести к порче ископаемых и, наоборот, беспорядочная выемка полезных ископаемых может привести к разрушению подземных (и не только подземных) сооружений. Но из этого вовсе не следует, что организация, для которой строится подземный объект, в частности управление метро, становится пользователем недр. По своей природе недра относятся к предметам материального мира. Статья 21 Основ гражданского законодательства рассматривает их в качестве одного из видов государственного имущества. Между тем управление метро пользуется не этим имуществом, а самим сооружением.

Все сказанное дает основание полагать, что деление земли и недр, исходя из месторасположения отдельных элементов земной толщи, не охватывает действительного содержания «недр» и «земли» (поверхности) как двух самостоятельных объектов права. С точки зрения права, отделение ископаемых даже с поверхности земли будет использованием недр, в то время как проникновение в глубь земли для постройки подземных хранилищ, размещения метро, трубопроводов и т. д. будет использованием земли. В правовом отношении принципиального значения не имеет вопрос, где находятся ископаемые: на поверхности земли или под ней, ибо право призвано регулировать не соотношение недр и поверхности в их общежитейском понимании, а те различные формы общественных отношений, которые возникают в процессе использования земной толщи для удовлетворения

[13] См. В. П л а х у т а, цит. соч., с. 5-6.

хозяйственных нужд[14]. Поэтому для разграничения «недр» и «поверхности» как двух самостоятельных объектов права необходимо применять другие критерии. Такими критериями, по нашему мнению, могут быть форма и цель использования земной толщи.

Деление поверхности и недр в соответствии с формой и целью использования земной толщи в той или иной мере получило отражение в действующем горном законодательстве. Горное положение СССР 1927 г., например, характеризуя полезные ископаемые, указывает, что они являются составными частями недр, которые могут добываться путем извлечения или отделения с промышленной целью, независимо от того, выходят они на поверхность или находятся в глубине. Горное положение не случайно применяет термины «отделение» и «извлечение» для определения понятая составных частей недр. С юридической точки зрения, углубление под поверхность земли характерно и для деятельности горнодобывающих предприятий, и для землепользователей. Что же касается извлечения или отделения как формы использования земной толщи, то они не характерны ни для одной категории землепользователей. Поэтому, акцентируя внимание на способе добычи полезных ископаемых, законодатель подчеркивает важную особенность недр (полезные ископаемые – часть недр) как объекта права по сравнению с поверхностью земли, для использования которой, как правило, не обязательно нарушение целости земной коры.

Какое значение имеют форма и цель использования земной толщи для разграничения понятий «недра» и «поверхность», можно видеть из следующего примера. Песок, гальку, гравий, глину, мел, камень булыжный и т.д. законодатель относит к числу общераспространенных полезных ископаемых. Однако известно, что в некоторых случаях в порядке, установленном Советом Министров СССР, на площадях залегания камня, песка и т.д. может производиться строительство промышленных предприятий, городов, поселков, водоемов и других объектов. Можно ли, исходя из этого, полагать, что в данном случае имеет место использование недр? Положительный ответ был бы неправильным, ибо здесь площадь залегания общераспространенных полезных ископаемых используется как фундамент, как место, как пространственно-операционный базис, т. е. как земля в собственном смысле слова. С отводом площади залегания общераспространенных полезных ископаемых под строительство объектов государство не признает за этими веществами качества ископаемого.

Следовательно, чтобы определить, используются ли те или иные элементы земной толщи в качестве недр или поверхности, необходимо прежде всего установить, каким способом и для каких целей эти элементы используются. Но последнее обстоятельство следует особо подчеркнуть, так как одной формы использования недостаточно для выяснения вопроса о том, являются складывающиеся в процессе использования земной толщи отношения отношениями по использованию недр или нет. Составные части земной толщи

[14] См. Ю р. Ч., цит. соч., с. 900.

могут быть перемещены с места на место (например, при строительстве метро из-под поверхности земли с глубины сотни метров миллионами тонн извлекаются подземные вещества, которые затем выбрасываются как ненужные), но от этого отношения по их перемещению не могут быть признаны горными. Горными, т. е. отношениями по использованию недр, признаются лишь такие, которые имеют своей целью отделение (извлечение) составных частей земной толщи для их последующего употребления или присвоения.

Приведенные соображения относительно определения понятия недр как самостоятельного объекта права, исходя из формы и цели использования земной толщи, могут быть использованы в качестве теоретического обоснования того, почему подземные водные ресурсы не могут быть признаны недрами, а месторождения торфа и других минералов, находящихся на поверхности земли, должны быть отнесены к недрам.

Несомненной ошибкой Б. В. Ерофеева, Л. А. Заславской и др. является отождествление понятия недр как объекта права с понятием недр, применяемым в повседневной жизни. Между тем эти понятия не совпадают. Следует учесть, что когда впервые в мире после Великой Октябрьской социалистической революции в нашей стране в законодательном порядке была объявлена раздельность права на недра земли и права на ее поверхность, не имелось в виду разделения недр и поверхности земли в их целостном значении. В связи с этим отдельные авторы правильно писали, что использование естественных свойств земной коры без выемки или отделения ее составных частей преимущественно происходит в пределах поверхностных слоев, в то время как добыча полезных ископаемых происходит чаще всего из глубины[15]. Это обстоятельство и дает основание с известным приближением говорить в первом случае о поверхностном использовании земной толщи, а во втором – об использовании недр.

Возникает вопрос: нельзя ли заменить термин «недра» другим юридическим понятием, более точно отражающим действительную сущность горных правоотношений? Такой вопрос впервые был поставлен еще в 20-е годы, когда принимался первый общесоюзный горный закон – Горное положение СССР. Тогда отмечалось, что оперирование в горном законе понятием «недра» можно объяснить только известной привычкой к устоявшейся законодательной терминологии и предлагалось заменить термин «недра», термином «месторождение полезных ископаемых»[16]. Указанный вопрос не потерял своей актуальности и в настоящее время. В частности, Б. А. Лисковец и В. Г. Плахута подчеркивают, что объектом права государственной собственности являются не подземные вещества вообще, а полезные ископаемые[17].

---

[15] См. Ю р. Ч., цит. соч., с. 900.

[16] См. Ю р. Ч., пит. соч., с. 900.

[17] См. Б. Л и с к о в е ц, цит. соч., с. 10; В. Г. П л а х у т а, цит. соч., с. 3.

С такими высказываниями, на наш взгляд, следует согласиться. Говоря о недрах, действующее законодательство прежде всего имеет в виду полезные ископаемые; в ряде же случаев закон не проводит различий между понятиями «недра» и «полезные ископаемые»[18]. Тем не менее заменить эти понятия друг другом нельзя. Дело в том, что понятие «полезное ископаемое» имеет исторический характер. То, что сегодня не считается полезным ископаемым, завтра может приобрести такое качество. Совсем недавно, например, человечество не знало о полезных свойствах нефти. Нефть рассматривалась как ненужное вещество. Подобным образом обстоит дело в отношении ряда минералов в настоящее время. Между тем со временем, с развитием науки и техники человечество может найти им применение. Поэтому рассматривать недра как полезные ископаемые нельзя по соображениям охраны этих минералов. Учитывая все сказанное, можно дать следующее определение: *недра как объект права государственной собственности* – это те части земной толщи, которые могут отделяться или извлекаться для удовлетворения народнохозяйственных нужд, для последующего употребления или присвоения.

Недра как объект права пользования

Как объект права государственной собственности недра представляют собой определенное единство, а как объект права пользования они подразделяются на отдельные, но тесно связанные между собой составные части. Социалистические предприятия и организации пользуются этими частями недр, которые в зависимости от их народнохозяйственной важности имеют различный правовой режим. Правовой режим месторождений общераспространенных полезных ископаемых, например, значительно отличается от правового режима необщераспространенных полезных ископаемых. Недра земли в нашей стране являются собственностью государства. Это свое качество они не теряют и тогда, когда передаются в пользование горных предприятий. Поэтому режим недр как объекта права государственной собственности распространяется и на конкретные месторождения полезных ископаемых, которые выступают в правовых отношениях как объекты права пользования недрами. Эту зависимость института правопользования недрами от института права государственной собственности на недра следует всегда иметь в виду, когда возникает вопрос о правовой природе института правопользования недрами. В связи с этим мы не можем согласиться с утверждением, будто государство, передавая землю, недра и другие объекты природы социалистическим предприятиям и организациям, в частности кооперативным и общественным, передает им и свое правомочие на пользование этими объектами. Так, В. К. Григорьев пишет, что «право

[18] В приложенном к Декрету о земле 1917 г. «Крестьянском наказе о земле», например, указывается, что обращаются во всенародное достояние и переходят в пользование государства «все недра земли: руда, нефть, уголь, соль и т. д.».

пользования как часть содержания права собственности может быть отделено и приобрести самостоятельное, обособленное значение»[19].

Такой подход к характеристике права пользования природными богатствами противоречит исключительному характеру прав государственной собственности на эти объекты. Право собственности на природные объекты не отчуждаемо; оно при всех условиях остается за государством. Природные богатства изъяты из гражданского оборота и не могут рассматриваться как имущество в гражданско-правовом значении этого термина. Советское государство может использовать любые природные объекты для любых целей, независимо от того, находятся они в чьем-либо пользовании или нет.

Необходимо отметить, что поскольку горным предприятиям предоставляются конкретные части недр, то объектом права пользования может быть только индивидуально определенное месторождение (или части месторождения). Индивидуализация месторождения производится путем определения его местоположения и установления границ горного отвода в натуре. Без этого недра не могут стать объектом права пользования. Но данное обстоятельство следует особо подчеркнуть, так как в соответствии с действующим горным законодательством момент издания решения о горном отводе и момент отвода недр в натуре не совпадают во времени.

Особенность объектов права пользования недрами состоит в том, что их размеры не подлежат нормированию в законодательном порядке. Размер предоставляемого горного отвода определяется соответствующими государственными органами каждый раз отдельно, применительно к конкретному случаю. При этом учитываются производственная мощность горнодобывающих предприятий, сроки их действия и т. д.

В этой статье мы не касаемся вопроса о правовой сущности горного отвода, укажем лишь, что деление недр на различные категории в соответствии с их экономической значимостью в той или иной мере оказывает влияние на способы индивидуализации месторождений и на порядок, в соответствии с которым эти месторождения приобретают качество объекта права пользования. Горные отводы для разработки общераспространенных полезных ископаемых, например, организациям и предприятиям предоставляются исполкомами местных Советов депутатов трудящихся, а горные отводы для разработки необщераспространенных полезных ископаемых – органами Госгортехнадзора СССР. Но Госгортехнадзор – это надведомственный орган, осуществляющий контроль за правильностью эксплуатации всех месторождений, независимо от их значимости и роли в развитии народного хозяйства. Поэтому разработка месторождений общераспространенных полезных ископаемых также не может вестись без его ведома. В соответствии с этим Инструкция о порядке предоставления горных отводов для разработки общераспространенных полезных ископаемых, утвержденная Советом Министров РСФСР 8 сентября 1960 г.[20], устанавливает, что до начала разработки месторождения горный

[19] В. К. Г р и г о р ь е в, Вопросы теории земельного права, М., 1962, с. 104.
[20] См. СП РСФСР, 1960, № 32, ст. 153.

отвод должен быть в обязательном порядке зарегистрирован в управлении округа Госгортехнадзора РСФСР. Только после регистрации горного отвода право на использование недр приобретает реальное воплощение. Без этой санкции пользователь недр, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, не вправе приступить к извлечению ископаемых. Следовательно, чтобы месторождение общераспространенных полезных ископаемых приобрело качество объекта права пользования, необходимы не только горный отвод, но и другие условия, в частности санкция органов Госгортехнадзора.

В новом горном законодательстве целесообразно сохранить существующий различный порядок распоряжения месторождениями общераспространенных и необщераспространенных полезных ископаемых. Такой порядок соответствует роли этих месторождений в развитии народного хозяйства страны. Вместе с тем в целях совершенствования отношений между распорядителями и пользователями недр и улучшения использования природных ресурсов было бы правильным изменить предусмотренные действующим горным законодательством основания возникновения права пользования недрами и перейти к договорной форме передачи месторождений для разработки. Дело в том, что распорядители недр, выдавая горные отводы, по существу совершают лишь технические действия. В выдаваемых ими горноотводных актах требования о рациональном и комплексном использовании недр почти не находят отражения. Это порождает у горных предприятий чувство безнаказанности, не стимулирует их к соблюдению горнотехнических правил разработки недр. Переход к договорной форме дал бы возможность распорядителям недр предусматривать в договорах соответствующие материальные санкции за нехозяйское отношение к недрам, способствовал бы усилению горного надзора за деятельностью добывающих предприятий.

(Советское государство и право. - 1971. - №5. - С. 20-26.)

* * *

Н.Б. МУХИТДИНОВ

К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ ГОРНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

I. Горные правоотношения, взятые в целом, представляют органическое единство, что вытекает из особенностей права исключительной государственной собственности на недра, лежащих в основе всех горных отношений в нашей стране. Но внутри этого единства есть большие различия, определяемые характером регулируемых правом конкретных отношений как волевых актов социалистических предприятий и организаций, складывающихся

в процессе освоения недр. Поэтому классификация горных правоотношений, отнесение их к отдельным видам имеет большое значение не только для правильного анализа содержания горных отношений, но и для определения перспективы их развития и совершенствования. Основная цель классификации – это группировка правоотношений, имеющих между собой принципиальные черты сходства и отличающихся от других многими характерными только для них моментами. Поэтому деление горных правоотношений на отдельные виды должно быть произведено по различным признакам с учетом основания их возникновения и изменения структуры и содержания, формы регулирования.

2. Горные правоотношения следует классифицировать прежде всего по характеру и структуре соответствующих отношений. В этом случае можно будет более полно учесть особенности горных правоотношений как имущественных отношений, учитывая их общественную значимость и определить основные формы их правового регулирования.

Исходя из этого, можно выделить следующие группы горных правоотношений: а) абсолютные горные правоотношения; б) относительные горные правоотношения.

Принадлежностью к одной из этих категорий определяется значительное своеобразие в субъективном составе правоотношении, в характере заключенных в них прав и обязанностей, в порядке прекращения и т.д. Кроме того, указанная классификация важна для правильного определения правового режима недр, а следовательно, для их надлежащей охраны. Регламентации и охрана абсолютных правоотношений (например, право государственной собственности на недра) строятся несколько иначе, чем регламендация и охрана относительных горных отношений (например, право на поиски и разведку месторождений полезных ископаемых).

3. Имея большое практическое значение для определения форм правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере использования и охраны недр, охарактеризованное деление, однако, недостаточно для классификации всех имеющихся видов горных правоотношений, ибо оно не позволяет показать, чем один конкретный вид правоотношений отличается от другого, каковы его характерные особенности и т.д. Поэтому классификацию горных правоотношении следует производить и по другим признакам, в частности, по содержанию (учет особенностей, заключенных в правоотношениях прав и обязанностей, и по характеру правоспособности социалистических предприятий и организаций, как участников горных правоотношений. В этом случае можно выделить следующие группы правоотношений: а) правоотношения государственной социалистической собственности из недра; б) правоотношения по представлению недр на поиск и разведку месторождений полезных ископаемых, а также по представлению недр в пользование предприятий и т.д. или по прекращению права на поиск и пользование недрами в) правоотношения по управлению геологическим фондом; г) правоотношения по поискам и разведке месторождений полезных ископаемых; д) правоотношения по

передаче месторождений полезных ископаемых; ж) правоотношения по пользованию недрами; з) правоотношения по охране правового режима недр.

Центральное место среди отмеченных многообразных форм горных правоотношений занимают правоотношения социалистической государственной собственности на недра, которые являются основой и важнейшей предпосылкой всего комплекса правоотношений по использованию и охране недр. Они же главным образом обуславливают специфику этих отношений.

(В сб.: «Проблемы охраны природы в Казахстане». - Алма-Ата: Центр. Совет казахского общества охраны природы, 1974. - С. 52-54.)

* * *

К. ОТЕУОВ – прокурор Фрузенского района г. Алма-Аты,
Н.Б. МУХИТДИНОВ - снс, кандидат юридических наук
Института философии и права АН КазССР

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

1.Отношения по использованию недр регулируются Горным положением Союза ССР утвержденным постановлением ЦИК и СКК СССР от 9 ноября 1927 года. Однако оно в значительной мере уже устарело и не соответствует задачам, которые стоят перед горной промышленностью страны в условиях развития научно-технического прогресса.

Не решают многих проблем, связанных с обеспечением рационального и комплексного использования недр, и инструктивные материалы, изученные в последние годы для регулирования горных отношений. Они не учитывают такие экономические категории, как прибыль, рента, и т.д., которые имеют исключительно важное значение в повышении материальной заинтересованности горных предприятий в рациональном использовании недр.

Все это обуславливает необходимость совершенствования горного законодательства путем издания Основ законодагельства о недрах и ведении горного дела Союза ССР и союзных республик и горных кодексов.

2. Важным вопросом кодификации горного законодательства является определение понятия недр. Ибо, не имея четкого представления о понятии недр невозможно установить круг отношений, регулируемых горным законодательством.

В литературе недра рассматриваются как то, что находится под поверхностью земли. Однако такой подход к проблеме вызывает необходимость определения того, где проходит граница, в соответствии с которой землепользователи и пользователи недрами как субъекты правовых

отношений могли бы установить тот материальный объект, на который распространяются их правомочия. А это сделать почти невозможно. Так, если считать верхней границей недр земную поверхность, то возникает вопрос: что же тогда понимать под самой поверхностью? Между тем эта сторона проблемы является не менее важной, чем определение понятия недр.

В Основах законодательства о недрах должно быть закреплено положение о том, что разведку и разработку месторождений осуществляют лишь предприятия и организации, обладавшие горной правоспособностью. Основы должны отразить также основные права и обязанности горных предприятий по обеспечению рационального и комплексного использования недр в процессе их разработки.

3. Горное законодательство, по-существу, единственная отрасль законодательства, где за нарушение правил использования объектов природы предприятия не несут материальной ответственности. Между тем отсутствие стоимости недр не обуславливает имущественной безвредности действий, совершаемых в нарушение установленного порядка разработки месторождений.

Вместе с тем следует отметить, что совершенствование правового регулирования ответственности горных предприятий за нерациональное использование недр может встретить на своем пути немало затруднений, связанных со спецификой полезных ископаемых как своеобразного объекта права. Поэтому наличие в законе только общих мер об ответственности горных предприятий за неправильную разработку недр не решает проблемы. Для этого совместно с экономистами необходимо разработать обоснованные дифференцированные нормативы потерь и разубоживания минерального сырья и методику определения размера ущерба, причиненного государству субъектами права пользования недрами.

4. В настоящее время вне правового регулирования находятся так называемые техногенные скопления, т.е. отвалы прежних разработок. За их порчу горные и другие предприятия никакой ответственности не несут. Между тем в последние годы отвалы горных разработок становятся одним из важных источников добычи минерального сырья, которые ранее по тем иным причинам не извлекались. Даже в тех случаях, когда техногенные скопления не содержат в себе полезных компонентов, они находят применение как дешевый строительный материал. Поэтому в новом горном законодательстве следует предусмотреть нормы, направленные на охрану и порядок использования отвалов прежних работ. За нарушение права складирования пустых пород и за их порчу горные предприятия должны нести административную, а в необходимых случаях и материальную ответственность.

(В сб.: «Проблемы охраны природы в Казахстане». - Алма-Ата: Центр. Совет казахского об-ва охраны природы, 1974. - С. 94-96.)

* * *

Н.Б. МУХИТДИНОВ

ГОРНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ И ИХ КЛАССИФИКАЦИЯ НА ОСНОВЕ НОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ

Понятие «горные отношения» до недавнего времени не применялось в советском законодательстве. В литературе о горных отношениях как особой области экономических отношений стали говорить в связи с необходимостью проведения кодификации общесоюзного и республиканского законодательства о недрах[21]. И это не случайно, так как анализ горного отношения представляет не только большой научный интерес, но имеет и важное практическое значение. Прежде всего он дает возможность более точно определить круг отношений, подлежащих регулированию законодательством о недрах, и отграничить их от смежных и родственных им отношений. Только раскрыв состав и специфику горных отношений, показав их роль в системе экономических отношений социалистического общества, можно правильно конструировать нормы Основ законодательства о недрах горных кодексов союзных республик и определить их содержание и соотношение с другими законодательными актами.

Однако в литературе все еще не выработалось единого мнения о понятии горных отношений. Иногда они смешиваются с земельными, хозяйственными и другими отношениями. Такое положение привело к тому, что принятые недавно Основы законодательства о недрах Союза ССР и союзных республик первоначально определили предметом своего регулирования «общественные отношения, связанные с использованием недр»[22]. Лишь после долгой дискуссии и обсуждения по предложению группы депутатов Верховного Совета СССР, с которым совпало и мнение автора этих строк[23], для определения предмета законодательства о недрах был принят и законодательно закреплен термин «горные отношения»[24].

В самой общей форме горными отношениями называются социалистические общественные отношения, объектами которых являются недра как исключительная собственность государства. Будучи урегулированы правом, они становятся горными правоотношениями. Отсюда горные правоотношения представляют собой правовую форму выражения и закрепления экономических отношений, возникающих в процессе использования и охраны недр земли как объекта исключительной

---

[21] Г. А. А к с е н е н о к. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958; Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр. М., 1969; его же. Научные основы кодификации горного законодательства. – «Советское государство и право», 1969, № 4; Н. Б. М у х и т д и н о в. Горные правоотношения в СССР. Автореф. докт. дисс, Алма-Ата, 1973.

[22] См. ст. ст. 1 и 2 проекта Основ законодательства о недрах («Известия», 1975, 18 января).

[23] См.: «Известия», 1975, 22 марта.

[24] См. ст. ст. 1 и 2 и последующие статьи Основ законодательства о недрах Союза ССР и союзных республик, принятых 9 июля 1975 г. Третьей сессией Верховного Совета СССР девятого созыва («Известия», 1975, 10 июля).

государственной собственности. В этом главная особенность и специфика горных правоотношений по сравнению с другими родственными им отношениями. Однако ограничиваться только таким объяснением понятия горных правоотношений нельзя. Не случайно отношения по использованию недр обозначаются термином «горные отношения», а не недренные, по аналогии с земельными, лесными и т. д. Мы видим в этом не чисто словесное различие, а определенные особенности, связанные со структурой недр как объекта права, ибо особенности правовых отношений в конечном счете определяются своеобразием объекта, по поводу которого они возникают. Поэтому для того, чтобы определить состав и структуру горных правоотношений и более точно выделить их из всего многообразия социалистических отношений, необходимо прежде всего выяснить сущность и содержание понятия «недра» как объекта права.

Вопрос о понятии недр давно дискутируется в литературе. Высказаны различные мнения. Так, В. А. Лисковец и В. Г. Плахута полагают, что под недрами следует понимать полезные ископаемые[25] и поэтому горными могут быть только отношения, объектами которых являются месторождения полезных ископаемых. Напротив, Н. А. Сыродоев, Г. С. Башмаков считают, что недра – это вся находящаяся под земной поверхностью природная среда[26], соответственно понятие горных правоотношений включает в себя все отношения, которые складываются по поводу использования и охраны всех видов подземных веществ. С этими мнениями трудно согласиться.

Б. А. Лисковец и В. Г. Плахута не учитывают, что полезные ископаемые – понятие историческое. То, что сегодня не считается полезным, завтра может приобрести это качество. Сравнительно недавно, например, человечество не знало о полезных свойствах нефти. Подобным образом обстоит дело в отношении ряда минералов в настоящее время. Между тем с развитием науки и техники они могут найти применение в народном хозяйстве. Поэтому ставить знак равенства между понятиями «недра» и «полезные ископаемые» нельзя.

Невозможно включить в понятие недр и всю подземную природную среду, как это предлагают Н. А. Сыродоев и Г. С. Башмаков. Ибо под поверхностью земли могут находиться не только полезные ископаемые, но и водные ресурсы. А последние являются составной частью единого государственного водного фонда страны.

Своеобразную позицию заняли по рассматриваемой проблеме Основы законодательства о недрах. Как видно из ст. 9 Основ, недра не сводятся только к полезным ископаемым, поскольку к видам пользования недрами отнесены строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а предназначенных для подземного хранения нефти, газа и других веществ и минералов, для сброса сточных вод, захоронения вредных

---

[25] См.: Б. А. Л и с к о в е ц. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР. М., 1960, стр. 10; В. Г. П л а х у т а. Правовое обеспечение рационального и комплексного использования недр земли в СССР. Автореф. канд. дисс, Свердловск, 1966, стр. 3.

[26] Н. А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр. М., 1969, стр. 18; Г. С. Б а ш м а к о в. Право пользования недрами в СССР. М., 1974, стр. 18.

веществ и отходов производства. Но в то же время Основы не дают основания считать недрами всю природную среду, находящуюся под земным покровом. Ибо они не содержат норм, регулирующих. отношения по пользованию и охране подземных вод. Основы не затрагивают также судьбы веществ, которые вынимаются из-под земной поверхности для размещения подземных сооружений и захоронения отходов производства. Эти вещества могут выбрасываться как ненужные. Важно только, чтобы при этом они не оказывали вредного влияния на окружающую, среду.

Без соответствующего анализа практики применения Основ трудно судить о том, насколько окажется эффективным данное ими понятие недр. Но во всяком случае сейчас уже можно подчеркнуть некоторые его несомненные достоинства. Это то, что, во-первых, в соответствии с новым законом недра характеризуются свойством непотребляемости, неуничтожаемости (например, пространство для размещения сооружения). А качество непотребляемости – необходимый признак любого объекта права исключительной государственной собственности. Во-вторых, недра юридически обособлены и индивидуализированы. На это, в частности, указывает ст. 4 Основ о фонде недр, в которой подчеркивается единство недр как объекта права собственности, а следовательно, и единство возникающих в процессе их использования и охраны горных правоотношений.

Нормы Основ законодательства о недрах как объекте права собственности нуждаются в дальнейшем анализе и исследовании. Тем не менее из того, что уже сказано, можно сделать следующие выводы относительно состава горных правоотношений:

а) горными могут быть лишь такие отношения, которые возникают по поводу месторождений полезных ископаемых и предоставления подземной среды для размещения тех или иных сооружений, захоронения вредных отходов производства и т. д. Отношения по поводу строительства самих сооружений являются обычными гражданско-правовыми отношениями и регулируются нормами гражданского законодательства; не будут горными и отношения по выемке пустых пород, независимо от того, с какой глубины они извлекаются, если это не имеет целью строительство подземных сооружений, захоронение отходов производства и т. д. или же добычу полезных ископаемых.

б) к категории горных правоотношений относятся только такие отношения, в которых недра выступают в качестве предмета материального мира, существующего независимо от человека. Добытая руда может быть продана и куплена, но это уже обычное товарно-денежное отношение.

Исходя из этих исходных положений, можно произвести и классификацию горных правоотношений. Основная цель классификации – это группировка правоотношений, имеющих между собой принципиальные черты сходства и отличающихся от других многими характерными только для них моментами. Правильно произведенная классификация должна давать возможность выявить, как развитие и совершенствование отдельных видов горных правоотношений влечет за собой совершенствование всей системы правоотношений по использованию недр, какое воздействие оказывают особенности недр на их

субъекты, на содержание отдельных горных правоотношений и т. д. Поэтому деление горных правоотношений на отдельные виды должно быть произведено по различным признакам с учетом основания их возникновения и изменения, структуры и содержания, формы регулирования и т. д.

Горные правоотношения следует классифицировать прежде всего по характеру и структуре соответствующих отношений. В этом случае можно будет более полно учитывать особенности горных правоотношений как имущественных отношений, их общественную значимость и определять основные формы их правового регулирования. Исходя из этого, можно выделить следующие группы горных правоотношений: а) абсолютные горные правоотношения; б) относительные горные правоотношения.

По общепринятому мнению, специфика абсолютных прав состоит в том, что им противостоит обязанность не конкретного лица, а всех третьих лиц, причем такая обязанность связана не с совершением положительных действий, а с воздержанием от совершения действий, ущемляющих абсолютные права[27].

Свойства абсолютных прав присущи отношениям права исключительной государственной собственности на недра, которые устанавливают правовую связь между государством – собственником недр и всеми социалистическими предприятиями, организациями и гражданами. Право государственной собственности на недра как абсолютное право обязывает все организации и граждан уважать это право и не совершать никаких действий в нарушение его.

В отличие от абсолютных относительные правоотношения характеризуются тем, что в них праву управомоченного лица противостоит обязанность конкретных субъектов. Причем содержание этой обязанности выражается не в воздержании, а в совершении активных действий. Относительное право не оказывает какого-либо воздействия на поведение третьих лиц, а следовательно, может быть нарушено или исполнено только конкретными участниками правоотношений.

Большинство горных правоотношений складывается как относительное. Это отношения по предоставлению и изъятию недр из пользования, по поискам и разведке месторождений полезных ископаемых, по пользованию недрами, по охране недр. Во всех этих правоотношениях праву управомоченного соответствует обязанность персонально определенного лица. Так, если горный отвод предоставлен какому-то предприятию, то обязанность по рациональному и комплексному использованию недр возлагается не на все вообще лица, а именно на участника данного правоотношения по пользованию недрами. Следует, однако, отметить, что деление горных правоотношений на абсолютное и относительное в известной мере носит условный характер, так как в некоторых горных правоотношениях абсолютные и относительные права тесно переплетаются. Типичный пример такого переплетения – правоотношения по пользованию недрами.

---

[27] О содержании абсолютных и относительных прав см.: О. С. И о ф ф е. Советское гражданское право. М., 1967, стр. 92-93; М. И. Козырь. Имущественные правоотношения колхозов. М., 1966, стр. 93-94.

Правовые связи социалистических предприятий и организаций как пользователей недрами с компетентными государственными органами (исполком, органы Госгортехнадзора СССР), которые предоставили им месторождения полезных ископаемых (или часть месторождения) и осуществляют надзор за их разработкой, являются относительными, ибо здесь субъекты правоотношений – конкретные лица: предприятия и государственные органы. Но пользователь недрами вправе требовать от любых предприятий и организаций и граждан воздержаться от нарушений права владения недрами независимо от того, разрабатывают ли они в настоящее время недра или нет. Это требование по своей природе является абсолютным и охраняется органами советского государства.

Можно было бы привести и другие примеры таких горных правоотношений, в которых абсолютное и относительное начала сочетаются одновременно. Так, если нарушается право государственной собственности на недра (абсолютное право), то возникает относительное правоотношение с конкретно определённым лицом, которое обязано возместить причиненный ущерб. И тем не менее деление горных правоотношений на абсолютное и относительное имеет большое практическое и теоретическое значение и не может игнорироваться при определении классификации форм и видов прав на недра[28]. Принадлежностью к одной из этих категорий определяется значительное своеобразие в субъектном составе горных правоотношений, в характере заключенных в них прав и обязанностей, в порядке прекращения и т. д. Кроме того, указанная классификация важна для правильного определения правового режима недр, а следовательно, для их надлежащей охраны. Регламентация и охрана абсолютных горных правоотношений (например, право государственной собственности на недра) строятся несколько иначе, чем регламентация и охрана относительных правоотношений (например, право на поиски, разведку месторождений полезных ископаемых).

Имея большое практическое значение для определения форм правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере использования и охраны недр, охарактеризованное деление, однако, еще недостаточно для классификации всех имеющихся видов горных правоотношений, ибо оно не позволяет показать, чем один конкретный вид правоотношения отличается от другого, каковы его характерные особенности и т. д. Поэтому классификацию горных правоотношений следует производить и по другим признакам, в частности, по содержанию (учет особенностей, заключенных в правоотношениях прав и обязанностей) и по характеру правоспособности социалистических предприятий и организаций как участников горных правоотношений.

Учет особенностей содержания при классификации горных правоотношений имеет под собой определенные разумные основания.

[28] На практическое значение деления субъективных прав на недра и другие природные ресурсы, на абсолютные и относительные указывается и в ряде земельно-правовых работ (см.: Н. И. К р а с н о в. Правовой резким земель специального назначения. М., 1962, стр. 111; Б. В. Е р о ф е е в. Основы земельного права. М., 1971, стр. 196-197).

Достаточно сказать, что горные правоотношения, как и все общественные отношения в реальной жизни, существуют как конкретные отношения, имеющие только присущие им предмет и содержание. Наш закон допускает предоставление одному и тому, же субъекту месторождений общераспространенных и необщераспространенных полезных ископаемых. Однако права и обязанности у пользователя недрами на месторождения общераспространенных и необщераспространенных полезных ископаемых не одинаковы.

Вместе с тем классифицировать горные правоотношения только по содержанию нельзя, ибо это может привести к простому перечислению всех горных правоотношений, поскольку, как уже отмечалось, содержание одного вида правоотношения не совпадает с содержанием другого. Результатом классификации только по одному этому признаку может быть также объединение в одну группу разнохарактерных, но имеющих в содержании некоторые сходства отношений. Наглядным примером этого является классификация Б. В. Ерофеева. В зависимости от содержания он разделяет горные отношения на три группы. В первую группу, как отмечает Б. В. Ерофеев, входят отношения собственности на недра земли и отношения горного поиска (т. е. отношения, связанные с поисками и разведкой месторождений полезных ископаемых). Вторую группу горных отношений составляют отношения, возникающие в связи с разработкой недр, или, иными словами, многосторонние отношения по использованию недр различными организациями и предприятиями, а также отношения по управлению геологическим фондом. В третью группу горных отношений Б. В. Ерофеев относит отношения по охране права государственной собственности на недра и правовому обеспечению рационального использования месторождений полезных ископаемых[29].

Рассматривая указанную выше классификацию, нетрудно заметить ее слабые стороны, обусловленные игнорированием такого важного признака, как различия по субъектам права. Например, Б. В. Ерофеев включает отношения по поискам и разведке месторождений в одну группу с отношениями права государственной собственности на недра. Между тем эти отношения имеют точно очерченный законом круг субъектов и составляют самостоятельную область общественных отношений. Для того, чтобы возникло правоотношение по поискам и разведке месторождений, необходимо наличие субъекта, способного вступать именно в данное отношение.

То же следует сказать по поводу включения отношений по управлению фондом недр в одну группу с отношениями по пользованию недрами.

Правовым основанием государственного управления фондом недр служит суверенная власть советского государства и право исключительной государственной собственности на недра. Поэтому государстственное управление не входит в компетенцию пользователей недрами, а осуществляется специальными органами.

---

[29] См.: Б. В. Е р о ф е е в. Советское земельное право. М., 1965, стр. 322.

Правоотношения по управлению недрами возникают вместе с правом исключительной государственной собственности на недра и будут существовать до тех пор, пока существует само государство. Объектом этих отношений является весь фонд недр страны.

Иную природу имеют правоотношения по пользованию недрами. Они, например, во многих случаях возникают в связи с добычей ископаемых и прекращают свое действие с их полной отработкой. Данная область отношений весьма сложная и заслуживает выделения в отдельную группу.

Исходя из изложенного, в соответствии с содержанием и особенностями правового положения субъектов горные правоотношения можно классифицировать следующим образом: 1) правоотношения государственной социалистической собственности на недра. Основание возникновения – национализация недр. Субъекты – Советское государство и все иные лица, обязанные подчиняться праву государственной собственности на недра. Объекты – все недра в пределах границы СССР; 2) правоотношения по предоставлению недр для геологического, изучения, а также по предоставлению недр в пользование предприятий, организаций и т. д. или по прекращению права пользования недрами. Субъекты, с одной стороны, компетентные государственные органы, а с другой – социалистические предприятия и организации, а также обладающие горной правоспособностью граждане. Основания возникновения– заявка соответствующих субъектов права о предоставлении недр или о прекращении права пользования недрами (например, заявка о временной или полной консервации деятельности горных предприятий). Содержанием правоотношения по предоставлению недр являются право предприятий и организаций требовать от компетентных государственных органов рассмотрения своего ходатайства и обязанность этих органов рассмотреть его в установленный законом срок. Данные правоотношения прекращаются с момента рассмотрения ходатайства предприятий, независимо от того, какое решение по ним будет принято; 3) правоотношения по управлению единым государственным фондом недр. Эти отношения возникают в связи с осуществлением органами Советского государства контроля за рациональным и комплексным использованием месторождений полезных ископаемых, подсчетом и утверждением запасов минерального сырья и т. д.; 4) правоотношения по геологическому изучению недр. Субъекты, с одной стороны, геологоразведочные организации (иногда и граждане), а с другой – министерства и ведомства, горные предприятия. Основания возникновения: административно-правовые акты и договоры. Содержание этих правоотношений составляют права и обязанности сторон по обнаружению новых месторождений, определению запасов полезных ископаемых, выяснению возможности их разработки и т. д.; 5) правоотношения по передаче месторождений для промышленного освоения. Основания возникновения – утверждение комиссией по запасам полезных ископаемых (ГКЗ СССР, ТКЗ СССР) разведанных запасов минерального сырья и официальное сообщение геологов министерствам и ведомствам добывающей промышленности о дне окончания разведки месторождений. Субъекты – управления или тресты министерства геологии и управления или тресты

министерства добывающей промышленности. Данные правоотношения не устанавливают права на эксплуатацию месторождений; 6) правоотношения по пользованию недрами. Субъектами этих отношений являются социалистические предприятия и организации, а также граждане, обладающие горной правоспособностью. Возникают же они, как правило, в результате отвода недр в пользование. Содержание правоотношений по пользованию недрами заключается в правомочиях предприятий и организаций по владению, пользованию и внутрихозяйственному управлению недрами; 7) правоотношения по охране правового режима недр. Субъекты – Советское государство, его органы и все иные лица. Основания возникновения – нарушение правил пользования недрами и основ права государственной собственности на недра.

Классификация горных правоотношений по их содержанию и субъектному составу имеет важное значение не только для правильного анализа содержания горных отношений, но и для определения перспективы их развития и совершенствования. Поэтому она должна быть признана основной. Дальнейшая классификация горных правоотношений производится внутри каждой из указанных групп на основе учета специфики конкретных отношений. Подробная характеристика отдельных форм проявления горных правоотношений выходит за рамки этой работы. Здесь важно подчеркнуть, что в связи с переходом на новый порядок планирования и экономического стимулирования в горной промышленности появились новые области общественных отношений, которые раньше законодательством учитывались слабо или вовсе игнорировались. К их числу относятся отношения по экономической оценке месторождений и кадастру минерального сырья. Новый закон о недрах посвящает им специальные нормы. Это в значительной мере усложняет содержание горных правоотношений, непосредственно направленных на использование и охрану недр, и создает условия для их дальнейшего развития и совершенствования. Далее. По сравнению с ранее действовавшим законодательством Основы расширили форму и цель использования недр (недра предоставляются не только для разработки полезных ископаемых, но и для строительства подземных сооружений и захоронения отходов производства). В результате в настоящее время формы проявления горных правоотношений стали более разнообразными. При конкретном анализе и исследовании правового режима недр эти и другие свойства горных правоотношений должны быть приняты во внимание.

Резюме

Мақалада тау-кен праволық қатынастарының түсінігі мен ерекшеліктері туралы айтылып, оның 1975 жылғы жер қойнауы қабылданған заң арқылы классификациясы беріледі.

(Известия АН КазССР. Серия общественных наук. - 1975. - № 6. - С. 69-76.)

* * *

Н.Б. МУХИТДИНОВ

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Недра земли, как и все природные богатства страны,– это общенародное достояние, основа материального производства. Горное законодательство после принятия Горного положения Союза ССР в 1927 г. шло в основном путем принятия многочисленных инструкций по отдельным вопросам пользования недрами, причем различными министерствами и ведомствами. В результате эти инструкции противоречат не только друг другу, но и общесоюзному нормативному акту.

Недостатки горного законодательства создают трудности в правильной организации использования месторождений полезных ископаемых. В связи с этим III сессия Верховного Совета СССР девятого созыва в июле 1975 г. после всестороннего обсуждения приняла новый горный закон – Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах.

Основы являются документом большой исторической важности, знаменующим новый, более высокий этап в развитии и совершенствовании советского горного законодательства. Они воспроизводят принципиальные положения действовавших до этого нормативных актов по горному праву и с учетом достижений науки и требований практики значительно их развивают и дополняют. Характеризуя новый закон о недрах, заместитель председателя Совета Министров СССР Н. А. Тихонов подчеркнул, что главным в нем «является законодательное закрепление принципов планомерного, комплексного и рационального использования недр как определяющей основы всей деятельности, связанной с пользованием недрами, начиная от геологического изучения их, проектирования горнодобывающих предприятий и кончая добычей и переработкой полезных ископаемых. Осуществление этих принципов позволит значительно повысить эффективность использования минеральных ресурсов страны п улучшить охрану природы. Этой цели подчинено и усиление государственного надзора и контроля за использованием недр»[30].

Подробный анализ нового закона о недрах выходит за рамки этой статьи. Поэтому отметим лишь его наиболее важные моменты и особенности по сравнению с ранее действовавшим горным законодательством.

Во-первых, новый закон о недрах значительно расширяет сферу своего действия и носит универсальный характер. Так, согласно Горному положению горные законы призваны регулировать отношения, возникающие при разработке недр только с промышленной целью. Причем из действия горного законодательства частично исключены отношения по использованию

[30] Заседания Верховного Советя СССР девятого созыва (III сесия). [Стенографический отчет]. М., 1975, с. 27.

месторождений урановых руд, полностью исключены отношения по использованию торфа. Новый закон охватывает своими нормами порядок эксплуатации всех этих месторождений, что соответствует современным условиям хозяйствования.

Основы регулируют и порядок передачи недр для строительства подземных сооружений, захоронения вредных веществ и отходов производства. Это также отвечает требованиям рационального использования богатств недр.

Во-вторых, закон о недрах существенным образом расширяет права союзной республики в регулировании горных отношений. Согласно Основам общенародное государство берет на себя регулирование наиболее важных, принципиальных вопросов горных отношений, имеющих общегосударственное значение. Регулирование иных отношений составляет компетенцию союзных республик (распоряжение единым государственным фондом недр в пределах территории республики, установление республиканских планов охраны недр, определение порядка предоставления горных отводов для разработки общераспространенных ископаемых и т. д.).

В Основах часто встречается выражение «в порядке, устанавливаемом законодательством Союза ССР и союзных республик». Это также соответствует расширению прав союзных республик в области регулирования горных отношений.

В-третьих, Основы вводят ряд принципиально новых норм, направленных на организацию рационального и комплексного использования недр. Это, например, нормы об участии общественных организаций и граждан в осуществлении мер по охране недр и рациональному их использованию, о государственном кадастре и геолого-экономической оценке месторождений, о возможности ограничения, приостановления или запрещения пользования недрами в случае нехозяйского отношения к ним со стороны горных предприятий, организаций, о мерах поощрения за надлежащее использование недр и т. д.

Указанные вопросы получили дальнейшую конкретную разработку в кодексах о недрах, принятых в союзных республиках[31].

Нормы кодекса не могут противоречить Основам, ибо единство союзного и республиканского горного законодательства, иерархическая соподчиненность нормативных актов являются непреложным условием укрепления социалистической законности, так как обеспечивают единообразное решение принципиальных вопросов правового регулирования горных отношений на территории всех союзных республик. Из этого, однако, не следует, что общие положения, содержащиеся в Основах, только текстуально воспроизводятся в кодексах.

Интересы обеспечения правильного соотношения общесоюзного и республиканского законодательства о недрах требуют, чтобы кодексы не

---

[31] В Казахской ССР Кодекс о недрах принят 4 августа 1976 г. (См. Кодекс Казахской ССР о недрах. Алма-Ата, 1976).

просто повторили нормы Основ, а значительно их развили и создали новые нормы с учетом специфики использования недр в республиках. Для этого в Основах имеется необходимая правовая база. Так, в ст. 5 и 6 Основ содержатся нормы, которые разграничивают исключительную компетенцию Союза и союзных республик в области регулирования горных отношений. В ряде других статей определены вопросы совместной компетенции СССР и союзных республик.

В соответствии с Основами кроме вопросов, перечисленных в ст. 6, к исключительной компетенции союзных республик отнесено регулирование порядка добычи общераспространенных полезных нскопаемых и торфа хозяйствами для своих нужд в пределах своих земельных площадей (ст. 11), пользования недрами в целях, не связанных с добычей ископаемых (ст. 12), передачи месторождений общераспространенных полезных ископаемых (ст. 19), застройки площадей залегания общераспространенных ископаемых, а также размещения в местах их залегания подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (ст. 54).

К совместной компетенции СССР и союзных республик отнесено решение вопросов государственного управления в области использования и охраны недр (ст. 7), опытно-промышленной разработки месторождений полезных ископаемых, разработки торфа и пресных подземных вод (ст. 11), ограничения прав пользователей недрами в государственных интересах, приведения земельных участков в состояние пригодное для использования (ст. 14), основания прекращения права пользования недрами (ст. 15), пользования недрами в целях, не связанных с добычей полезных нскопаемых (ст. 27), осуществления государственного контроля в области использования и охраны недр Советами депутатов трудящихся и их исполнительными комитетами (ст. 44), разрешения споров (ст. 48), ответственности за нарушение законодательства о недрах (ст. 49), возмещения убытков (ст. 50).

В кодексах о недрах наиболее детально рассмотрены вопросы, составляющие исключительную компетенцию союзных республик. Это оказало влияние на их содержание и структуру. Достаточно отметить, что если Основы состоят из XI разделов, включающих 51 статью, то Кодекс Казахской ССР о недрах разделен на XXVIII глав, содержащих 99 статей.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что понятие горное законодательство не ограничивается только Основами законодательства, кодексами о недрах. В него включаются нормы указов Президиумов Верховных Советов, постановления Советов Министров и некоторые другие акты, посвященные регулированию горных отношений, что обусловлено ст. 2 Основ. Поэтому Основы регулируют горные отношения в общем плане, решая лишь наиболее принципиальные вопросы. Более подробно эти отношения будут регулироваться другими нормативными и иными актами.

Следовательно, предстоит еще сложный процесс разработки различных юридических норм, предназначенных не только для конкретизации Основ и кодексов, но их развития и дополнения. Трудность этой работы усугубляется тем, что в настоящее время горные отношения регулируются многочисленными

инструктивными материалами различных министерств и ведомств. С принятием Основ количество их значительно сократится. Однако особенности недр таковы, что потребность в инструкциях министерств и ведомств, призванных регулировать те или иные стороны горных отношений, будет существовать, в связи с чем возникает необходимость, с одной стороны, привести в соответствие с Основами некоторые действующие инструкции путем изменения их отдельных норм, с другой – принять новые для развития общесоюзного закона и подзаконных нормативных актов.

Прежде всего должен быть создан развитый правопорядок в области регулирования отношений по предоставлению недр для строительства подземных сооружений, так как предоставление недр для этих целей осуществляется в ином порядке, чем для разработки месторождений полезных ископаемых. Однако остается неясным вопрос, каким органом и на основании какого акта предоставляются недра для строительства подземных сооружений. До настоящего времени не урегулированы также порядок подачи заявок предприятиями, организациями, заинтересованными в получении недр, порядок их рассмотрения и т. д. Не регламентированы и соседские отношения владельцев подземных объектов. Между тем без решения этих вопросов трудно должным образом обеспечить надлежащую охрану недр.

Существенные особенности имеет порядок предоставления недр для захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод. Предоставление недр для этих целей допускается только в исключительных случаях п при соблюдении специальных требований и условий. Чтобы обеспечить охрану жизни и здоровья людей, а также природных объектов от влияния вредных веществ, эти требования и условия необходимо четко сформулировать в соответствующих инструктивных материалах. При этом следует учитывать, что использование недр для захоронения вредных веществ значительно отличается, например, от использования их для сброса сточных вод. Поэтому каждый из случаев пользования недрами для указанных целей должен регулироваться самостоятельной инструкцией.

Нуждается в совершенствовании и регулирование порядка разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых. В соответствии с Кодексом Казахской ССР о недрах предприятия, учреждения, колхозы, совхозы, а также отдельные граждане могут добывать общераспространенное ископаемое для своих хозяйственных и бытовых нужд в пределах предоставленных им земельных участков без оформления горного отвода. Добыча может производиться открытым способом, без применения взрывных работ, одним уступом высотой не более 5 м. Однако закон не содержит соответствующие правовые меры для обеспечения соблюдения этих требований при разработке недр. Органы Госгортехнадзора, по существу, лишены возможности осуществлять надлежащий контроль за деятельностью указанных лиц, поскольку им сообщаются только сведения об объемах добычи полезных ископаемых, причем лишь к концу года. Это не может способствовать дальнейшему развитию горных отношений, усилению охраны богатств недр.

Между тем, во-первых, месторождения общераспространенных полезных ископаемых, как и другие объекты природы, являются исключительной собственностью государства, во-вторых, объем добываемых предприятиями и организациями полезных ископаемых для удовлетворения собственных потребностей в последние годы значительно возрос, что иногда влечет за собой сооружение соответствующих карьеров. На таких карьерах не всегда соблюдаются правила техники безопасности и не ведутся геолого-маркшейдерские работы[32]. Кроме того, пользуясь отсутствием контроля, колхозы и совхозы ведут разработку недр беспорядочно, выбирая лишь богатые пласты и нанося тем самым непоправимый ущерб крупным месторождениям, памятникам природы и т. д. Поэтому целесообразно установить в законодательном порядке правило, что предприятия, организации, колхозы и совхозы могут вести непромышленную добычу общераспространенных полезных ископаемых (т. е. добычу ископаемых для своих нужд) только после согласия на то органов Госгортехнадзора. Последние должны знать о дне начала и месте разработки недр, что позволит им своевременно пресекать любые нарушения предприятиями и организациями прав по пользованию недрами. Госгортехнадзор мог бы отказать предприятиям в выдаче разрешения на добычу ископаемых, если необходимо сохранить те или иные крупные месторождения для промышленной разработки. Подобный обоснованный отказ способствовал бы рациональному и комплексному использованию месторождений полезных ископаемых и усилению охраны недр.

Основы уделяют большое внимание вопросу обеспечения рационального и комплексного использования недр с промышленной целью. В них определены требования к проведению геологоразведочных работ, направленные на своевременное получение полноценных данных, предусмотрены требования к составлению проектов на строительство новых и реконструкцию действующих горнообогатительных предприятии, обеспечивающие применение современной технологии и переработки минерального сырья, попутное извлечение максимального числа полезных компонентов, использование совместно залегающих полезных ископаемых, а также отходов производства. Основы содержат положение о том, что отработка богатых участков месторождений, приводящая к необоснованным потерям балансовых запасов полезных ископаемых, не допускается. Установлено, что застройка площадей залегания полезных ископаемых запрещена и может иметь место лишь в исключительных случаях.

Виновные в нарушении этих требований в соответствии со ст. 49 несут уголовную, административную или иную ответственность. Наличие указанной нормы в Основах законодательства о недрах имеет важное значение для обеспечения рационального и комплексного использования недр. Однако следует иметь в виду, что ст. 49 Основ является общей нормой об ответственности и непосредственно не применяется в отношении конкретных случаев правонарушений. В ней нет четкого описания вида и порядка

---

[32] Н. А.С ы р о д о е в. Правовой режим недр. М., 1969, с. 152-153.

возложения юридической ответственности на нарушителей законодательства о недрах. Ст. 49 ограничивается только указанием, что ответственность за нехозяйское отношение к недрам наступает «в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик». Между тем закона, предусматривающего случаи и пределы этой ответственности, еще нет. В результате, несмотря на то, что Основы уже действуют, органы управления недрами, предприятия и организации фактически не несут ответственности за нарушение правил пользования недрами. Поэтому для дальнейшего совершенствования правового регулирования горных отношений необходимо конкретизировать и развить норму Основ об ответственности за нарушение законодательства о недрах. При этом желательно в принимаемых в развитие Основ законах несколько дополнить виды этой ответственности. Например, наряду с уголовной, административной и материальной ответственностью целесообразно предусмотреть дисциплинарную ответственность лиц, нарушивших требования рационального использования недр. На практике во многих случаях нарушения этих требований являются следствием ненадлежащего исполнения работниками трудовых функций. Поэтому наличие в законе норм о дисциплинарной ответственности может обеспечить правильную эксплуатацию недр.

Следует отметить, что совершенствование правового регулирования ответственности за нарушения правил пользования недрами сопряжено с немалыми затруднениями, связанными со спецификой недр как своеобразного объекта охраны. Они, например, могут возникать при издании актов, направленных на регулирование отношений по возмещению убытков, причиненных нарушением законодательства о недрах, так как это совершенно новая для горного права проблема. Поэтому при решении ее желательно руководствоваться не только общими положениями гражданского права об обязательствах, возникающих из причинения вреда, но и правилами о возмещении убытков, содержащихся в нормах земельного, лесного и водного права. В этих отраслях, которые являются родственными горному праву, рассматриваемый вопрос в основном решен и уже создан ряд актов, регулирующих ответственность природопользования[33].

Вместе с тем в отличие от многих других природных объектов к эксплуатации богатств недр невозможно приступить сразу. Подавляющее большинство месторождений полезных ископаемых скрыто под поверхностью земли, их следует открыть, разведать п построить горные предприятия. На каждом из этих этапов вопрос о комплексном использовании недр решается по-разному. Поэтому, чтобы принять Закон о порядке возмещения убытков, причиненных нарушением правил пользования недрами, необходимо разработать соответствующие отраслевые инструкции и типовые методические указания по определению, нормированию, учету и экономической оценке

[33] См.: Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. М,, 1969; О. С. К о л б а с о в. Законодательство о водопользовании в СССР. М, 1965; О н же. Возмещение вреда, причиненного неправомерным использованием природных объектов. – В кн.: Правовые вопросы охраны природы в СССР. М., 1963.

потерь полезных ископаемых при добыче, переработке и т. д. Требуется также привести в соответствие с требованием Основ о рациональном комплексном использовании недр некоторые другие акты, регулирующие порядок проектирования и строительства горных предприятий, утверждения запасов полезных ископаемых и т. д. Как свидетельствует практика, в проектах строительства предприятий во многих случаях не предусматривается технология полного извлечения полезных ископаемых, допускается неоправданное завышение плановых потерь. Происходит это потому, что при утверждении государственными органами управления проектных заданий на разработку месторождений основное внимание уделяется вопросам рентабельности будущего или реконструируемого горного предприятия, и чем выше эта рентабельность, тем лучшую оценку получает проектное задание. Соответствующие же правила не содержат норм, обеспечивающих выполнение требований закона об охране недр.

В настоящее время при утверждении запасов некоторых видов минерального сырья, например, нефти, Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР (ГКЗ СССР) берется во внимание только так называемый коэффициент извлечения нефти, который остается неизменным на протяжении всей разработки залежей. Тем самым утверждаются не все разведанные запасы в недрах, а только часть их, что не стимулирует промышленность на более полное извлечение нефти, узаконивает оставление последней в недрах.

Устранение этих и других недостатков должно способствовать разработке научно обоснованных норм о порядке возмещения убытков, причиненных в результате нарушения правил пользования недрами.

Для дальнейшего совершенствования правового регулирования горных отношений немаловажное значение имеет классификация месторождений полезных ископаемых. Однако Основы и кодексы в полной мере не затрагивают эту проблему. Лишь в результате анализа отдельных норм можно установить, что Основы различают месторождения общераспространенных, необщераспространенных полезных ископаемых и торфа. Однако этого все еще недостаточно для дальнейшего развития правового регулирования горных отношений.

В этой связи следует отметить, что действовавшее до принятия Основ Горное положение Союза ССР 1927 г. имеет некоторые преимущества. В нем есть самостоятельный раздел о классификации месторождений полезных ископаемых, в котором кроме вышеотмеченных месторождения делятся на открытые и еще не открытые. Открытые месторождения, в свою очередь, подразделяются на три категории: общесоюзного, республиканского и местного значения. Каждая из этих категорий предназначается для особого хозяйственного использования и имеет свой правовой режим. Мы не видим оснований отказаться от этого деления в новом горном законе. Изучение и анализ практики свидетельствует, что оно не потеряло свою актуальность и в настоящее время. Разумеется, в законодательном порядке трудно установить, по каким же признакам те или иные месторождения следует отнести к

месторождениям союзного, республиканского или местного значения, ибо здесь необходимо учитывать ряд таких объективных факторов, как мощность месторождения, характер и глубина залегания полезных ископаемых, их экономическая значимость и т. д. Поэтому достаточно решить проблему принципиально. В целом же порядок отнесения месторождений к той или иной группе может быть подробно регламентирован соответствующими инструктивными материалами.

Для дальнейшего развития и совершенствования горных отношений в стране важное значение имеет новая Конституция СССР, в которой воспроизведено принципиальное положение о том, что недра находятся в исключительной собственности государства. В новой Конституции содержится также ряд основополагающих норм, направленных на охрану и научно обоснованное рациональное использование земли, ее недр и других объектов природы. В законодательстве о недрах эти нормы должны быть несколько развиты и конкретизированы путем более полного определения прав и обязанностей предприятий, организаций, учреждений и граждан по рациональному недропользованию.

(Совершенствование законодательства Казахской ССР. - Алма-Ата: Наука КазССР, 1977. - С. 52-62.)

* * *

Н.Б. МУХИТДИНОВ

О СОДЕРЖАНИИ ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ БОГАТСТВА

Из признания земель, недр, лесов и вод Конституцией СССР и соответствующими Основами законодательства исключительной государственной собственностью, т. е. всенародным достоянием, вытекает, что природные богатства в нашей стране используются в интересах всего общества для достижения поставленных целей по дальнейшему повышению уровня жизни всего народа. Советское государство как их собственник заботится об удовлетворении не только растущих потребностей страны в минеральном сырье, лесных и водных ресурсах и т. д., но и о сохранении их для будущих поколений. В соответствии с этим оно определяет единую политику в области охраны объектов природы, вырабатывает планы их рационального использования, осуществляет надзор и контроль за использованием и охраной природных богатств, за ведением работ по геологическому изучению недр, определяет круг субъектов отношений по пользованию землей, недрами, лесами и водами, их обязанности, сроки пользования и т. д.

Совокупность принадлежащих Советскому государству как собственнику

правомочий по обеспечению планового, рационального и комплексного использования и охраны земли, недр, лесов и вод составляет содержание права государственной собственности на природные богатства. Характер и свойства этих правомочий определяются, во-первых, исключительностью права государственной собственности на объекты природы; во-вторых, единством субъекта права собственности; в-третьих, особенностями земли, недр, лесов и вод как объектов права. Следует отметить, что, хотя объекты природы играют неодинаковую роль в жизни человеческого общества, все они принадлежат государству в равной степени, не могут быть товарами и предоставляются лишь на правах пользования. Поэтому все имеющиеся различия в экономической роли тех или иных природных богатств отражаются лишь на объеме прав и обязанностей органов государственного управления, предприятий и организаций – пользователей этими богатствами, а не на объеме правомочий Советского государства как собственника.

В юридической литературе ведется спор, каковы пределы юридических возможностей Советского государства как исключительного собственника природных богатств. Одни авторы утверждают, что правомочия его являются абсолютными и неограниченными (А. В. Карасс, Г. И. Полянская, Б. В. Ерофеев и др.[34]).

Напротив, А. М. Турубинер считает, что право государственной собственности на землю имеет определенные установленные законом границы[35]. Применительно к другим объектам собственности такого же мнения придерживаются С. М. Корнеев, Ю. К. Толстой, Н. А. Сыродоев, О. С. Колбасов[36].

Советское государство – особый субъект права. Соединяя в своих руках политическую власть и право собственности, оно само определяет, каким содержанием будут наполнены его правомочия и в каких правовых формах они будут осуществляться; оно свободно в выборе методов осуществления своего права и может свободно реализовать в принимаемых им законах требования хозяйского отношения к природе.

Однако не следует делать вывод, что право государственной собственности ни от чего не зависит и что государство правомочно совершать любые акты владения, пользования и распоряжения природными богатствами. Нормы о праве собственности только тогда могут направлять деятельность соответствующих министерств и ведомств и пользователей объектов природы в желательном для общества направлении, когда осуществление их обеспечивается экономическими условиями. В противном случае они будут

---

[34] А. В. Карасс. Право государственной социалистической собственности. М., 1954, с. 209; Г. И. Полянская. Право государственной собственности на леса в СССР. М., 1959, с. 147; Б. В.Ерофеев. Основы земельного права. М., 1971, с. 92-93.

[35] А. М.Турубинер. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958, с. 135.

[36] С. М.Корнеев. Право государственной социалистической собственности в СССР. М., 1964, с. 146; Н. А.Сыродоев. Правовой режим недр. М., 1969, с. 43; О. С.Колбасов. Водное законодательство в СССР. М., 1965, с. 119.

безжизненными и, в конечном счете, прекратят свое существование. Отсюда рассуждения о неограниченном характере права собственности нельзя признать правильными.

И в действующем законодательстве можно найти нормы, определяющие (если угодно, ограничивающие) границы правомочий государства как собственника природных богатств. Таковыми, например, являются нормы, устанавливающие содержание правомочий распоряжения. Ч. 2, ст. 3 Основ законодательства о недрах гласит: «Недра в СССР состоят в исключительной собственности государства и предоставляются в пользование». Границы всех прав, объединяемых правомочием распоряжения, определяются этой нормой. Действия собственника недр по продаже недр будут незаконными со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Не совсем точными являются и суждения о том, что право собственности ограничено рамками законодательства, а сама законодательная власть имеет неограниченный характер. Объективная обусловленность права собственности экономическим базисом определяет и предел действия государственной власти. Принимая законодательные акты, устанавливая те или иные правила по пользованию природными ресурсами, государство не может с этим не считаться. Государство как собственник природных богатств может брать на себя столько прав, сколько это необходимо ему для обеспечения рационального комплексного использования и охраны этих богатств, исходя из сложившегося экономического положения. Таким образом, охарактеризовать содержание права государственной собственности на природные богатства – это значит установить, какие субъективные права в настоящее время имеет и какие еще необходимы государству как собственнику для обеспечения рационального и комплексного использования объектов природы, как оно их осуществляет.

Многие исследователи считают, что все разнообразные по своему характеру и содержанию действия государства по осуществлению принадлежащего ему права собственности на различные объекты природы можно объединить под понятиями владение, пользование и распоряжение.

Под владением понимают юридическую возможность лица держать объект владения при себе. Иначе говоря, право владения – это фактическое господство лица над имуществом. Пользование означает право собственника извлекать из своего имущества полезные свойства в целях удовлетворения тех или иных потребностей, распоряжение – устанавливать те или иные правоотношения с другими лицами по поводу принадлежащих ему имуществ. Таким образом, понятия владение, пользование и распоряжение являются весьма широкими, включающими все возможные субъективные права собственника. Правильно отмечает С. М. Корнеев, что под указанные понятия можно подвести все мыслимые действия, совершаемые собственником[37].

Однако по этой проблеме в аграрно-правовой литературе есть и другие суждения. Некоторые специалисты полагают, что право государственной собственности на различные объекты природы кроме указанных выше

[37] С. М.К о р н е е в. Право государственной социалистической собственности в СССР, с. 116.

правомочий должно включать еще одно – правомочие управления, сущность которого, по их мнению, заключается в определении целевого хозяйственного назначения объектов природы и установлении порядка их рационального использования. Так, рассматривая содержание права собственности на землю, Г. А. Аксененок, Л. И. Дембо, А. М. Турубинер (а впоследствии Н. И. Краснов, Б. В. Ерофеев и др.) пришли к выводу, что указанная «триада» не в состоянии раскрыть всей глубины содержания права государственной социалистической собственности на объекты природы, и поэтому поставили вопрос о праве управления как особом элементе содержания последнего[38].

Мы не будем подробно останавливаться на этой проблеме, поскольку многие аргументы, выдвигаемые указанными авторами, получили соответствующую оценку в литературе[39]. Отметим лишь следующее. Эти исследователи ограничиваются определением соотношения между управлением и распоряжением. Во многих работах управление рассматривается в отрыве от таких правомочий собственника, как владение и пользование.

В результате получается, что если то или иное субъективное право по своей природе не вошло в состав распоряжения, то оно обязательно должно составить содержание нового правомочия – управления, и это выдается как важный аргумент для доказательства недостаточности «триады» для характеристики права государственной собственности на объекты природы. При этом и само содержание правомочия распоряжения (впрочем, и владения, и пользования) толкуются противниками «триады» несколько односторонне, «с цивилистпческих» позиций (хотя в их исследованиях нет недостатка в высказываниях о том, что гражданско-правовой подход в этой области неприменим). Так, по мнению М. И. Козыря, в случае отказа от правомочия управления такие функции государства, как землеустройство, учет земель, контроль за их использованием и некоторые другие, надо либо исключить из содержания права государственной собственности на землю, либо отнести их к содержанию правомочия распоряжения землей, а это приведет, как он считает, к объединению разнородных по своей юридической природе действий[40]. А куда отнести в таком случае правомочия владения и пользования? Ведь они имеют непосредственное отношение к организации рационального использования объектов природы и осуществлению контроля за ним. «Указанные функции государства - собственника так же, как и многие другие, составляют содержание не одного, а всех трех названных правомочий, объединенных в упорядоченное целое. На эту сторону проблемы противники «триады» мало обращают внимание.

Исследования последних лет с применением системного подхода показывают, что анализ каждого из составляющих «триады» без установления

---

[38] Г. А.А к с е н е н о к. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950, с. 194-196; Л. И.Д е м б о. Основные проблемы советского водного законодательства. М., 1948, с. 67; А. М. Т у р у б и н е р. Право государственной собственности, с. 139-140.

[39] Подробный обзор точек зрения по проблеме правомочия управления см.: В. П.Б а л е з и н. Правовой режим земель сельских населенных пунктов. М., 1972, с. 35-45.

[40] М. И. К о з ы р ь. Государственное управление земельным фондом в СССР. – Советское государство и право, 1968, № 8, с. 52-54; Земельное право, 1964, с. 170.

связи между ними не дает желаемого результата. Ибо право государственной собственности не сводится к отдельным правомочиям, а представляет собой органическое единство их. Каждое из них имеет свои особенности и характерные черты, обусловленные спецификой той части отношений собственности, которую оно призвано регламентировать, и в то же время находится во взаимосвязи с другими правомочиями, так как грани между ними подвижны вследствие подвижности самих общественных отношений собственности на землю, недра, леса и воды. Поэтому вопрос о содержании права государственной собственности – это не только проблема классификации и дифференциации, но и взаимосвязи правомочий.

В силу отсутствия между владением, пользованием и распоряжением четких граней иногда даже трудно установить, где кончается владение и откуда начинается пользование, где кончается пользование и откуда начинается распоряжение.

Нефункционирование одного из них делает право собственности безжизненным. Поэтому попытка сторонников признания управления самостоятельным правомочием установить четкие границы между владением, пользованием и распоряжением и на этой основе определить, какие конкретные субъективные права образуют их содержание, не имеет под собой реальной почвы. Так, считается, что предоставить земли, недра, леса и воды в пользование предприятий и организаций – значит осуществить акт распоряжения. Но поскольку государство само лишено возможности обрабатывать землю, извлекать полезные ископаемые и т. д., это предоставление объектов природы есть способ использования их, иначе говоря, осуществление правомочия пользования. То же самое можно сказать и в отношении таких функций государства, как учет, контроль, землеустройство, которые, по мнению некоторых специалистов, составляют содержание управления и приводятся в качестве доказательства самостоятельности этого правомочия. Контроль и учет не входят в содержание одного какого-то правомочия. В зависимости от обстоятельств, как и многие другие функции государства, они могут быть способами осуществления либо владения, либо пользования и распоряжения. Так, если соответствующий государственный орган управления недрами производит учет запасов и месторождений полезных ископаемых, то он прежде всего осуществляет право владения. Ибо господство собственника над месторождением тогда реально, когда точно известны его объем и границы. Иногда учет недр может быть и формой осуществления права распоряжения. Например, в соответствии с горным законодательством работы по геологическому изучению недр подлежат государственной регистрации, которая, с одной стороны, является своеобразной формой учета недр с целью предотвращения дублирования указанных работ, а с другой – способом предоставления их в пользование геологическим организациям. В последнем случае имеет место акт распоряжения, поскольку с регистрацией меняется правовое положение недр.

Подобных примеров можно привести много. Неслучайно никто из ученых до сих пор с исчерпывающей полнотой не перечислил, какие конкретные

действия государства составляют содержание каждого из трех названных правомочий. Н. И. Краснов, который считает, что отрицание самостоятельности правомочия управления вообще «снимает проблему классификации юридически однородных правомочий в рамках содержания права собственности, т. е. снимает вообще проблему содержания права собственности»[41], определяя состав управления после упоминания учета, землеустройства и контроля за использованием земель, ограничился фразой «и некоторые другие». И многие другие противники «триады» не стремятся дать полное определение состава управления. А те, которые делают попытку раскрыть содержание этого права, иногда выдвигают не имеющие никакого отношения к управлению функции. Но эти попытки неплодотворны: до сих пор нет единогласия между сторонниками расширения количества элементов права государственной собственности на природные богатства[42].

Между тем, как мы пытались показать выше, невозможно, да и нет никакой необходимости в резком отграничении правомочий собственника друг от друга, в подробном определении входящих в них функций (действий) государства и т. д. Правомочия, взятые вместе, составляют упорядоченное целое. При этом по мере развития отношений собственности развиваются и совершенствуются и конкретные субъективные права собственника, которые составляют содержание владения, пользования и распоряжения. В процессе этого развития одни права исчезают за ненадобностью, а их место занимают более точно отражащие сущность отношения собственности функции. Так, в первые годы советской власти государство имело право предоставлять недра в пользование всем первооткрывателям месторождений полезных ископаемых (государственным, кооперативным, общественным организациям, предприятиям и гражданам), а в порядке концессии в необходимых случаях – иностранным юридическим лицам. В соответствии с этим принадлежащее государству правомочие распоряжения в то время имело несколько иное содержание, чем ныне.

Подобные факты изменения содержания тех или иных правомочий собственника, исчезновения, появления в праве собственности новых функций имеют место и в настоящее время. Причем на первых порах вновь возникшие функции с трудом «втискиваются» в состав традиционных правомочий Советского государства. Например, в связи с распространением хозяйственной реформы на всю сферу общественных отношений в последние годы у государства появились такие функции, как ведение кадастра, экономическая оценка природных богатств, воспроизводство (где это возможно) объектов природы, а также право требовать восстановления нарушенного неправильным использованием того или иного объекта равновесия в природе и т. д. Если

---

[41] Н. И.К р а с н о в. Теоретические основы правового режима земель специального на значения о СССР. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., с. 11.

[42] Сравните точки зрения по этой проблеме Г. А. Аксененка, Л. И. Дембо, А. М. Турубинера, М. И. Козыря, Н. И. Краснова. Рассматривая управление как элемент содержания права государственной собственности, они не пришли к единому мнению относительно состава его, за исключением учета, землеустройства и контроля.

рассматривать указанные правомочия обособленно, а не в совокупности как обобщенное выражение всего многообразия действия, которое может совершать по поводу имущества собственник, то для охвата этих функций надо образовать еще одно или два правомочия как элемента содержания права собственности. Но это, конечно, не будет решением проблемы. Ибо в будущем могут появиться еще новые функции.

Мы полностью поддерживаем мнение тех ученых, которые считают достаточным трех названных правомочий для характеристики права государственной собственности вообще и природных богатств в частности. Причем право собственности является не суммой этих правомочий, а суммой всех многочисленных субъективных прав, которые охватываются понятиями права владения, пользования и распоряжения. Говоря об управлении, мы имеем в виду основанную на праве исключительной государственной собственности исполнительно распорядительную деятельность уполномоченных на то государственных органов по организации рационального использования и охраны объектов природы.

Итак, правомочия Советского государства едины в своей основе. Без фактического обладания объектами природы невозможно пользоваться и распоряжаться ими. В свою очередь, без эксплуатации и извлечения определенных выгод нет и владения. Поэтому иногда одна и та же функция государства в отношении земли, недр, лесов и вод одновременно может оказаться в составе разных правомочий. Отсюда характеристика содержания права государственной собственности на природное богатство заключается не в определении количества входящих в отдельные правомочия элементов и объема конкретного правомочия (количество элементов, как мы уже отмечали выше, может изменяться), а в выявлении такой функции данного права, которая дает ему основание выступать в качестве самостоятельного правомочия. Например, правомочие владения проявляется в различных функциях государства (контроль за пользованием землей, недрами, лесами и водами, право на их изъятие и т. д.), но главные из них те, которые показывают на фактическую и юридическую принадлежность перечисленных объектов Советскому государству, т. е. функции по государственному учету земель, запасов и месторождений полезных ископаемых и т. д.

В юридической литературе является спорным вопрос о том, какие же правовые функции (действия) входят в состав правомочия распоряжения. Одни авторы к ним относят функции по установлению форм, условий и порядка пользования объектами природы, а также предоставлению земли, недр, лесов и вод и перераспределению их между пользователями и т. д., другие – осуществление контроля за правильным использованием объектов природы, определение их целевого назначения и порядка рационального использования и т. д. Но ни в одной из работ не дается полного перечня элементов, которые входят в право распоряжения, хотя в аграрно-правовой литературе нет разногласия по существу общего понятия этого правомочия. Это неслучайно, так как взаимопроникновение правомочий, их единство, о котором уже говорилось выше, зависимость права собственника от экономических условий

жизни общества способствуют тому, что перечень элементов ни одного из правомочий не может быть постоянным. Не составляет исключения и распоряжение. Поэтому раскрыть содержание права распоряжения – это значит определить цементирующее начало, ядро его.

На наш взгляд, основной функцией этого правомочия является та, которая позволяет совершать собственнику правовые действия, определяющие юридическую судьбу объектов природы. Под «юридической судьбой» принято понимать установление волей собственника новых, не имеющихся в данный момент правовых отношений по поводу принадлежащего ему имущества[43]. Поскольку земля, недра, леса и воды в силу исключительности права государственной собственности на них не могут отчуждаться, действиями, изменяющими юридическую судьбу указанных объектов природы, следует признать предоставление или изъятие. Именно функции по предоставлению или изъятию – главные в содержании правомочия распоряжения. Они определяют специфику и особенности его. Остальные же элементы либо являются второстепенными, не затрагивающими глубинных черт данного права, либо непосредственно входят в состав понятия предоставления и не имеют самостоятельного значения. Так, определение целевого назначения объектов природы, порядки их рационального использования, установление форм и условий пользования объектами природы, по мнению некоторых ученых, являются самостоятельными функциями, в действительности же они охватываются понятием предоставление[44].

Важнейшее правомочие Советского государства как собственника объектов природы – пользование, которое заключается в возможности использовать земли, недра, леса и воды с учетом их полезных свойств для полного удовлетворения интересов общества (строительство населенных пунктов, размещение в недрах сооружений, хранение нефти, газа, вредных отходов производства, добыча полезных ископаемых и т. д.).

Однако Советское государство в силу его особого характера как собственника само не применяет объекты природы для отмеченных целей. Разработкой недр для добычи полезных ископаемых, размещением подземных сооружений непосредственно занимаются соответствующие специализированные предприятия и организации. Поэтому для государства как собственника основное в правомочии пользования – получение дифференциальной ренты в виде земельной, горной и т. д. Это, конечно, не означает обязательность изъятия ренты у пользователей. В определенных случаях Советское государство, не теряя своего права собственности на природные богатства, может оставить ренту в распоряжении самих горных предприятий и организаций, а иногда оно может перераспределять ее между различными пользователями, ибо право на ренту означает право распоряжения

[43] См.: Н. И.К р а с н о в. Правовой режим земель специального назначения. М., 1962,. с. 29-30; Б. В.Е р о ф е е в. Основы земельного права, с. 100-102.
[44] См.: Б. В.Е р о ф е е в. Основы земельного права, с. 102.

рентой, что нетождественно изъятию ее в доход бюджета[45]. Для государства, объявившего природные богатства всенародным достоянием, получение ренты не самоцель, а одно из средств обеспечения их рационального и комплексного использования.

Таковы некоторые актуальные проблемы содержания права государственной собственности на объекты природы. Правильное решение их имеет важное значение для совершенствования норм земельного права.

(Известия АН Каз ССР. Серия общественных наук. - 1982. - №5. - С. 67.)

* * *

Н.Б. МУХИТДИНОВ

О ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ ЗЕМЕЛЬ, ПРЕДОСТАВЛЕННЫХ ДЛЯ НУЖД ГОРНОГО ДЕЛА

В нашей стране недра и земля являются самостоятельными объектами права, поэтому получение горного отвода не влечет за собой автоматического получения земельного отвода. Горным отводом называется часть земных недр, предоставляемая для промышленной разработки содержащихся в них полезных ископаемых.

Юридическим содержанием горного отвода является право на промышленную разработку ископаемых. На основании горноотводного акта пользователь недрами вправе лишь поставить вопрос перед компетентными государственными органами о выделении ему необходимого для нужд горного дела земельного участка.

Предоставление земельных участков для разработки недр производится в соответствии с общими правилами ст. 10 Основ земельного законодательства. Конкретный порядок возбуждения ходатайства о предоставлении земельных участков для государственных и общественных нужд определяется соответствующими положениями союзных республик. В Казахстане такое положение утверждено постановлением Совета Министров республики от 24 января 1965 г.[46]

Вместе с тем Положение – общий нормативный акт, призванный регулировать отношения по предоставлению земель для всех видов несельскохозяйственных нужд. Поэтому в нем полностью не нашли, да и не могли найти отражения особенности предварительного согласования места расположения соответствующих объектов горных предприятий. Не учтена и

[45] Правильно замечает О. С. Колбасов, что нельзя наличие права собственности ставить в зависимость от того, изымает ли государство ренту в бюджет или нет (Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. М., 1978, т. 5, с. 83).

[46] Охрана природы Казахской ССР. Алма-Ата, 1973, т. 2, с. 261.

специфика определения размеров намечаемой к изъятию земельной площади. Между тем выбор земельных участков в натуре для добычи полезных ископаемых и порядок предоставления земель горным предприятиям имеют ряд своеобразных моментов, которые обусловлены особенностями недр как объекта права. Если при предоставлении земель для других несельскохозяйственных целей на стадии предварительного согласования места расположения объекта важной проблемой является недопущение уменьшения находящихся в сельскохозяйственном обороте земель, то при решении вопроса о предоставлении земель для разработки месторождений полезных ископаемых недостаточно руководствоваться только этим соображением[47]. Необходимо учитывать и проблему обеспечения рационального и комплексного использования недр. В ряде случаев последняя цель должна иметь приоритет перед сельскохозяйственным производством. Установлено, что от того, насколько правильно и рационально разрабатываются некоторые уникальные по своей природе месторождения полезных ископаемых, в значительной мере зависит выполнение народнохозяйственного плана и развитие экономики страны в целом.

Безусловно, общее требование земельного законодательства размещать на сельскохозяйственных землях промышленные объекты и коммуникации так, чтобы не создавались неудобства для использования колхозами, совхозами и другими сельскохозяйственными предприятиями остающихся у них земель, распространяется на все виды использования земель для несельскохозяйственных нужд. Но применительно к горным предприятиям это правило может иметь исключение, обусловленное особой ролью недр в системе природных богатств. При необходимости разработки таких месторождений, скажем, как нефти, газа, возможно обратное соотношение между правом на получение и использование, земель и правом недропользования, которое может быть сформулировано так: поскольку экономическая ценность некоторых уникальных месторождений во много раз превосходит ценность данных сельскохозяйственных земель, под которыми они расположены, использование колхозами, совхозами остающихся у них участков поверхности должно производиться так, чтобы для горных предприятий не создавались неудобства при извлечении полезных ископаемых.

Предоставление земель горным предприятиям и выбор земельных участков в натуре в отличие от предоставления земель для иных государственных и общественных нужд определяется местом залегания полезных ископаемых, горнотехническими и горногеологическими условиями разработки недр. Отсюда, хотя законодательство не запрещает предоставление земельных участков вне зависимости от границ горного отвода, возможности горных предприятий по выбору земельных участков несколько ограничены. Только при закрытом способе добычи ископаемых участок поверхности может находиться на некотором расстоянии от места разработки недр. Поэтому в

[47] Об этом см.: А.П р у с. Организационно-правовые гарантии рекультивации земель // В кн.: Проблемы земельного и колхозного права. Свердловск, 1975.

процессе предварительного согласования места расположения объекта для горных предприятий важное значение имеет доказательство того, насколько выбираемый им или предлагаемый проектными организациями земельный участок соответствует требованиям рационального использования как земельных ресурсов, так и месторождений полезных ископаемых. Ибо для землепользователей небезразлично, какая земля и на какое время у них изымается, точно так же для горных предприятий небезразлично, в каком месте расположен отводимый для них, участок. В частности, нужно будет определить, насколько, ценность месторождений превышает ценность земельных участков. А это требует представления горными предприятиями дополнительных материалов (расчетов, экономических обоснований и т. д.).

Думается, что для дальнейшего развития и совершенствования земельных отношений с участием горных предприятий необходимо принять соответствующий акт, в котором следует более подробно решить вопросы, связанные с правовым режимом земель, предоставленных для разработки недр. В нем должны быть отражены и закреплены в виде обязательных правил общие для всех разрабатывающих месторождения предприятий и организаций требования рационального использования земли в области горной промышленности. Он должен устанавливать как порядок возникновения права землепользования, так и порядок хозяйственного использования земли в горном деле. При этом желательно особое внимание обратить на проблему предварительного согласования места расположения объектов и примерных размеров намечаемой к изъятию площади.

(В сб.: Правовое и экономическое обеспечение рационального использования земель в соц. странах. Матер. всесоюзн. научн.-теор. конференции. 2-5 сент. 1981 г. - Алма-Ата: «Наука» КазССР», 1984 . - С. 176-179.)

* * *

Н.Б. МУХИТДИНОВ

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ, ПРЕДОСТАВЛЕННЫХ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ НЕДР

1. Горные предприятия и организации занимают особре место в системе промышленных предприятий. К строительству горных предприятий и разработке месторождений полезных ископаемых нельзя, да и невозможно приступить без одновременного использования определенного участка земной поверхности. На таких участках размещаются здания и сооружения шахт и карьеров, горные породы и т. д. Действующий земельный закон содержит особые правила, которые указывают, когда и в каких случаях земельные

участки могут быть предоставлены предприятиям и организациям для осуществления возложенных на них специальных задач, и устанавливают порядок их предоставления в каждом случае.

2. Поскольку право на разработку недр не может быть реализовано без получения горным предприятием соответствующих земельных участков, правовой режим земель, предоставленных для освоения недр, в той или иной мере определяется и горным законодательством. В этом состоит одна из особенностей рассматриваемых земель.

Нормы горного законодательства определяют порядок составления проекта освоения земельного участка для строительства горного предприятия и разработки месторождений полезных ископаемых и т. д. Так, Инструкция о порядке предоставления горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых (кроме общераспространенных), утвержденная Госгортехнадзором СССР 16 августа 1968 г.[48], устанавливает, что оформление и утверждение земельного отвода производятся только после оформления горного отвода. Аналогичные положения содержатся и в Инструкции о порядке предоставления горных отводов для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых[49].

Большое внимание порядку использования земель, предоставленных для разработки недр, уделяют Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах и кодексы союзных республик о недрах, в которых определены права и обязанности горных предприятий и организаций по обеспечению рационального использования земель.

3. Субъектами права пользования земель, предоставленных для разработки недр, в основном являются государственные горнодобывающие предприятия, которыми считаются специализированные производственно-хозяйственные единицы, добывающие полезные ископаемые (шахты, рудники, карьеры, прииски, промыслы и т. д.). Это – предприятия Министерства угольной промышленности СССР, Министерства цветной металлургии СССР, Министерства черной металлургии СССР и т. д. Наряду с ними субъектами права землепользования могут быть и другие государственные промышленные предприятия, аграрно-промышленные комплексы и межколхозные предприятия и организации.

Хотя правовое положение горнодобывающих предприятий и кооперативных общественных организаций как пользователей недрами значительно отличается друг от друга, в земельных отношениях все они выступают как субъекты права землепользования с одинаковым объемом прав и обязанностей, ибо определяющим моментом в праве землепользования в области разработки недр являются целевое назначение земельного участка и характер осуществляемой на ним деятельности предприятий и организаций.

---

[48] См. ст. 30 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, ст. 90 Земельного кодекса РСФСР и соответствующие статьи земельных кодексов других союзных республик.

[49] СЗ СССР, 1927, № 39, ст. 392.

В области горной промышленности добывающие предприятия чаще всего осуществляют свою деятельность в составе трестов или комбинатов, в результате чего иногда они теряют самостоятельность. В этих случаях земельные участки отводятся не горным предприятиям, а соответствующим трестам или комбинатам. Горные предприятия рассматриваются в качестве внутренних подразделений и в правовых отношениях не могут выступать как субъекты права землепользования.

4. Земельные участки предоставляются для нужд горного дела по общим правилам земельного законодательства.

Горные предприятия, заинтересованные в предоставлении им земельного участка, возбуждают ходатайство о согласовании места расположения объекта перед Советом Министров автономной республики, крайисполкомом, облисполкомом (по месту расположения испрашиваемых земель) с указанием ориентировочной площади участка и намечаемого места расположения объекта, со ссылкой на решение вышестоящего органа или правительства о разработке недр. К ходатайству о предоставлении земельного участка прилагается заключение Госгортехнадзора, копия или выписка из горно-отводного акта. Наличие гориоотводного акта является единственным основанием для возбуждения и рассмотрения заявок горных предприятий о предоставлении им земельного участка. В случае его отсутствия и ссылки только на решение соответствующих органов о разработке недр ходатайство оставляется без рассмотрения.

Положение о порядке возбуждения и рассмотрения ходатайств о предоставлении земельных участков[50] подробно определяет порядок предварительного согласования места расположения объекта. Однако в нем полностью не нашли отражения особенности предварительного согласования места расположения соответствующих объектов горных предприятий. Не учтена и специфика определения размеров намечаемой к изъятию земельной площади. Между тем выбор земельных участков в натуре для добычи полезных ископаемых и порядок предоставления земель горным предприятиям имеет ряд своеобразных моментов, которые обусловлены особенностями недр как объекта права.

Если при предоставлении земель для других несельскохозяйственных целей на стадии предварительного согласования места расположения объекта важной проблемой является предотвращение уменьшения находящихся в сельскохозяйственном обороте земель, то при решении вопроса о предоставлении земель для разработки месторождений полезных ископаемых недостаточно руководствоваться только одним этим соображением[51]. Необходимо учитывать и проблему обеспечения рационального и комплексного использования недр. В ряде случаев последняя цель должна иметь приоритет перед сельскохозяйственным производством. От того,

---

[50] СП СССР, 1965, № I9/20, ст. .155.

[51] См.: Положение о производственном объединении (комбинате), утвержденное Постановлением Совета Министров СССР от 27 марта 1974 г.– СП СССР, 1974, № 8, ст. 38.

насколько правильно и рационально разрабатываются некоторые уникальные по своей природе месторождения полезных ископаемых, в значительной мере зависит выполнение государственного плана и развития экономики страны в целом.

Конечно, данное положение является исключением из общего правила земельного законодательства. Но оно на практике имеет место и поэтому не может сбрасываться со счетов при решении вопроса о предоставлении горным предприятиям земельных участков, нужных для разработки недр.

Следует также несколько по-иному подойти и к вопросам обеспечения восстановления в последующем нарушенных разработкой недр земель и охраны окружающей среды от вредного влиянии горных работ.

Основы законодательства и кодексы о недрах союзных республик в качестве важнейших обязанностей горных предприятий, предусматривают охрану атмосферного воздуха, земель, лесов и вод и других объектов окружающей среды, зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами. Вопросы охраны окружающей среды при разработке недр в той или иной мере должны решаться на самой ранней стадии предоставления земель горным предприятиям. Заинтересованным организациям должны быть известны предполагаемый способ разработки недр, примерное место складирования горных пород и т. д.

Предоставление земель горным предприятиям и выбор земельных участков в натуре в отличие от иных государственных и общественных пужд определяется местом залегания полезных ископаемых, горнотехническими и горно-геологическими условиями разработки недр. Поэтому, хотя законодательство не запрещает предоставления земельных участков вне зависимости от границ горного отвода, возможности промышленных предприятий по добыче ископаемых в выборе земельных участков несколько ограничены. Только при закрытом способе добычи ископаемых участок поверхности может находиться на некотором расстоянии от места разработки недр. В процессе предварительного согласования места расположения объекта для горных предприятий большое значение имеет доказательство того, насколько выбираемый им или предлагаемый проектными организациями земельный участок соответствует требованиям рационального использования как земельных ресурсов, так и месторождений полезных ископаемых, ибо как для землепользователей не безразлично, какая земля и на какое время у них изымается, так и для горных предприятий не безразлично, в каком месте расположен отводимый для них участок.

Для дальнейшего совершенствования земельных отношений с участием горных предприятий необходимо принять соответствующий акт, в котором следует более подробно решить вопросы, связанные с правовым режимом земель, предоставленных для разработки недр. В нем должны быть отражены и закреплены в виде специальных правил требования рационального использования земли в области горной промышленности, общие для всех разрабатывающих месторождения предприятий и организаций. Он должен устанавливать порядок возникновения права землепользования, хозяйственного

использования земли в горном деле. Желательно особое внимание обратить на проблему предварительного согласования места расположения объектов и примерных размеров намечаемой к изъятию площади.

5. Объектами права землепользования горнодобывающих предприятий являются индивидуально определенные земельные участки, закрепленные в натуре межевыми знаками установленного образца с привязкой их к внешним границам землепользования или другим постоянным контурным объектам. Однако земельное законодательство не устанавливает размеры земельных участков, отводимых горным предприятиям. Каждый раз они определяются в ходе проектирования строительства горных предприятий, исходя из требований технической эксплуатации того или иного месторождения полезных ископаемых. Это и правильно, поскольку иногда месторождения одних и тех же видов полезных ископаемых требуют для разработки различные по размерам земельные участки. Но, как мы полагаем, в интересах обеспечения наиболее рационального использования земель заслуживает внимание законодательства вопрос о критериях определения оптимального размера землепользования горнодобывающих предприятий.

В области горной промышленности проблема оптимального определения размеров землепользования ставится несколько иначе, чем в других отраслях промышленности, так как здесь земля используется не только непосредственно для разработки недр, ио и для размещения жилых поселков, складов, техногенных скоплений и т. д. Поэтому в зависимости от степени надобности для ведения промысловых работ земельные участки подразделяются на безусловно и условно необходимые.

Безусловно необходимыми считаются такие участки (как в пределах поисковых или разведочных площадей и горных отводов, так и вне их), без использования которых осуществление горнодобывающим предприятием предоставленного ему права производства горных работ становится или вовсе невозможным, или экономически нецелесообразным, или не соответствующим техническим нормам ведения горных работ. Под участками, условно необходимыми, подразумеваются те, пользование которыми желательно, но непредоставление которых в пользование не влечет за собой невозможности осуществления предоставленного горнодобывающему предприятию права на ведение горных работ.

Деление земельного отвода горного предприятия на указанные части создает базу для контроля за правильным использованием отведенных участков по назначению (для разработки недр или обслуживания других потребностей горных предприятий) и способствует лучшей охране интересов землепользователей. Однако в последние годы при составлении проекта земельной документации зачастую не проводятся различия между условно и безусловно необходимыми земельными участками. А органы Госгортехнадзора по существу не занимаются этим вопросом. Между тем признание участков в определенных размерах и границах условно и безусловно необходимыми должно производиться теми государственными органами, которые предоставляют месторождение под поиски, разведку и разработку.

Представляется, что в интересах правильного определения обоснованности размеров земельных участков, испрашиваемых горными предприятиями, такое деление проводить целесообразно. При этом органам земельного управления следует запретить рассмотрение ходатайства о предоставлении земель для нужд горного дела без такого деления, если удовлетворение ходатайства связано с изъятием части используемых сельскохозяйственных земель. Это создаст нужные правовые гарантии для охраны права сельскохозяйственного землепользования.

Определение размера условно необходимой земли не представляет большой трудности. Так, характер и мощность месторождения позволяют заранее точно установить количество требуемых для разработки людей, а соответственно количество зданий и сооружений, жилых домов для обслуживания потребностей горных предприятий и рабочих. Исходя из характера месторождений можно также точно определить объем выбрасываемых в отвалы пустых пород. Поскольку между размером земельного участка, объемом выбрасываемых пустых пород и численностью, предполагаемых для строительства зданий и сооружений имеется определенная зависимость, на основе указанных данных можно заранее установить рациональные размеры условно необходимых земель.

Несколько труднее определить размер безусловно необходимых земельных участков, ибо надо будет учитывать ряд технических, геологических и географических факторов. Тем не менее при глубоком экономическом изучении вопроса и в этой области можно обнаружить некоторые закономерности в соотношении размера земельного участка с различными характеристиками тех или иных месторождений. Например, для открытой разработки месторождения требуется больше земли, чем для закрытой. Следовательно, в качестве одного из критериев правильного определения размера безусловно необходимых земель может быть назван способ разработки недр. Есть определенная зависимость между размером земельного участка и характером залегания содержащихся в недрах полезных ископаемых и т. д. Словом, с учетом особенностей горного дела и практики определения размеров земельных участков, отводимых для иных несельскохозяйственных нужд, рассматриваемую проблему в принципе можно решить. Закон, регулирующий порядок возбуждения и рассмотрения ходатайств горных предприятий о предоставлении земель, должен уделить ей определенное внимание.

6. Земли могут предоставляться горным предприятиям в бессрочное или временное пользование. Временное пользование землей может быть краткосрочным до трех лет и долгосрочным – от трех до десяти лет. Однако в случае производственной необходимости сроки могут быть продлены на период, не превышающий соответственно сроков краткосрочного или долгосрочного временного пользования.

Законодательство не проводит различия между отводом земель в постоянное и временное пользование, за исключением временного занятия земель для изыскательских работ. В последнем случае вопрос об отводе земель

не возникает, и работы могут проводиться без изъятия земельной площади у землепользователей.

7. Горные предприятия обладают всеми правами и обязанностями несельскохозяйственных землепользователей. Они могут проводить планировку и устанавливать определенную внутреннюю структуру землепользования, добывать общераспространенные полезные ископаемые для удовлетворения своих нужд, обязаны возместить причиненные изъятием земельных участков убытки и т. д. Вместе с тем в правах и обязанностях горных предприятий имеются определенные особенности, обусловленные характером их деятельности как особых субъектов права.

Земельные участки предоставляются горным предприятиям для обеспечения рациональной и комплексной разработки месторождения полезных ископаемых. Поэтому по мере отработки месторождений они обязаны возвращать земельные участки, надобность в которых миновала, прежним землепользователям. После полного извлечения полезных ископаемых отношения по землепользованию в области горной промышленности прекращают существование независимо от воли субъектов правоотношений.

Земли, предназначенные для обслуживания основной деятельности горных предприятий, не могут использоваться для других целей (строительство жилых зданий, вспомогательных сооружений и т. д.). Поэтому возможности горных предприятий по организации внутренней структуры землепользования по сравнению с другими промышленными предприятиями несколько ограничены. Такое ограничение действует и в тех случаях, когда земельные участки не подразделяются на безусловно и условно необходимые части. Органы Госгортехнадзора должны контролировать использование земли по назначению.

Горные предприятия обязаны подчиняться всем ограничениям в праве землепользования, установленным при закреплении за ними земельных участков. Важной обязанностью предприятий по добыче ископаемых является также рациональное использование земель. В соответствии со ст. 11 Основ земельного законодательства они обязаны приводить земельные участки в состояние, пригодное для использования их по назначению. В случае разработки месторождения полезных ископаемых открытым способом горные предприятия должны снимать и хранить плодородный слой почвы в целях использования его для рекультивации земель и повышения плодородия малопродуктивных угодий.

8. Определяя правовой режим земель, предоставленных для горных разработок, необходимо обратить внимание на следующее обстоятельство. Поскольку основанием для получения земельного участка является право иа горный отвод, постольку право пользования земельным участком сохраняется до тех пор, пока сохраняется право на горный отвод. Утрата права на горный

отвод автоматически прекращает и право пользования земельным участком[52]. Возможно и обратное соотношение между горным и земельным отводами.

Поскольку земельный отвод является основанием реализации права пользования недрами, утрата права иа земельный отвод в определенных случаях прекращает и право на разработку месторождений. Практике известны случаи, когда по ходатайству сельскохозяйственных землепользователей земельные отводы были изъяты у предприятий, разрабатывающих месторождения общераспространенных полезных ископаемых без заботы о сохранности переданных им земельных участков. Это привело к прекращению деятельности горнодобывающих предприятий.

При таком соотношении земельного и горного отводов требует некоторого уточнения общее правило о том, что при переходе права на разработку недр от одного предприятия к другому автоматически переходит и право на пользование земельным участком. Дело в том, что для государства не безразлично, какая организация будет эксплуатировать переданные им для разработки месторождения земельные участки. Можно привести немало примеров, когда некоторые горные предприятия после разработки недр оставляют земельные участки не пригодными для использования в сельском или в каком-либо ином хозяйстве. Поэтому такую передачу целесообразно осуществлять с участием органов земельного управления, с ведома и согласия землепользователей. Это создаст необходимую базу для контроля за правильным использованием отведенных участков и охраны прав землепользователей. По мере освоения месторождения часть земель, как правило, становится не нужной горному предприятию. Вполне возможно, что уже в момент передачи гориого отвода от одной организации другой может возникать вопрос о дополнительном проведении землеустроительных работ.

(В кн.: Правовой режим земель в СССР. - М.: Наука, 1984. - С. 205-213.)

* * *

[52] См.: Право землепользования в СССР и его виды. М.: Юрид. лит., 1964, с. 409.

Н.Б. МУХИТДИНОВ

ГОРНОЕ ПРАВО И ЕГО СООТНОШЕНИЕ С «РОДСТВЕННЫМИ» ОТРАСЛЯМИ ПРАВА

Переход к рыночным отношениям и привлечение иностранных инвесторов к освоению месторождений полезных ископаемых значительно повышают социальную ценность норм, регулирующих отношения по использованию и охране богатств недр. Без полезных ископаемых, добываемых из недр, было бы невозможно развитие энергетики, строительства, ведущих отраслей обрабатывающей промышленности, железнодорожного, водного, воздушного, автомобильного, трубопроводного транспорта. Современное состояние экономики полностью подтвердило правильность положения, признающего недра основой материального суверенитета страны. Все это ставит ряд важных проблем, которые хотя и подвергались ранее теоретическому анализу, требуют более глубокого исследования и осмысления в настоящих условиях.

Известно, что законодательство и теория земельного, горного, лесного и водного права развивались неравномерно. К началу перехода к рынку эта неравномерность сохранилась, что создает значительные трудности в его осуществлении. В ходе кодификации и обсуждения проблем, связанных с этой неравномерностью, она в определенной мере преодолевается.

Бесспорно, что лидирующее место занимает земельное законодательство и теория земельного права, что теория и законодательство других отраслей в значительной мере развиваются по пути, проложенному земельным правом. Это объясняется взаимосвязью природных богатств как элементов единой природы и наличием общих черт в правовом регулировании их использования. Одной из задач развития теории указанных отраслей права является выравнивание уровня их теоретической разработки, усиление внимания к проблемам горного, водного и лесного права.

Важное значение для развития теории горного права имеет развернутое и углубленное исследование его соотношения с земельным, лесным и водным правом, выявление общего и особенного в этом соотношении. Цементирующим началом для указанных отраслей служит то, что все они являются объектами природы.

Однако различные естественно-природные свойства объектов, различное их значение для жизни и деятельности человека, различное функционирование их в общественном производстве не могут не определять различий в правовом регулировании отношении собственности и управления ими, их использования; земля может быть предоставлена в частную собственность. Причем управление земельным и лесным фондами совпадает полностью с административно-территориальным делением. А управление водным фондом организуется путем сочетания административно-территориального управления с бассейновым управлением, причем бассейновое управление водным фондом играет ведущую роль.

За общим понятием право пользования тем или иным объектом скрываются существенные различия в естественно-природных свойствах объектов, которые не могут не определять существенных различии в правовом регулировании пользования этими объектами. Известно, например, что сама сущность пользования лесами и недрами (при добыче полезных ископаемых) заключается в их уничтожении. Но леса возобновимы, полезные ископаемые – нет. Земля как объект права не может быть уничтожена, но ее почвенный слой может утратить полезные свойства. Воды утрачивают свои полезные свойства в результате загрязнения, и, кроме того, в отличие от других объектов, воды могут оказывать вредное для общества воздействие на окружающую среду.

Какое воздействие оказывают эти естественно-природные особенности объектов на правовое регулирование управления и пользование ими, на системы указанных отраслей права? На эти и другие подобные вопросы нет достаточно глубоких и развернутых ответов. Между тем различия и общность в системах и содержании этих отраслей права, связанные именно с различиями и общностью естественно-природных свойств объектов права, определяют (как их обособленность от других отраслей права, так и внутреннюю дифференциацию. Исследования именно в этом направлении помогут установить, что главное в этих отраслях – не форма отношений, которая придается им правом (административно-правовая или гражданско-правовая), а сама сущность отношений по поводу объектов, являющихся элементами единой природы. Ни административное, ни гражданское право с их методами и инструментарием не могут каждое в отдельности решить проблему зависимости правового регулирования общественных отношений от законов природы. При правовом регулировании организации народного хозяйства применяются методы, рожденные закономерностями общественного развития. Но при правовом регулировании использования природных богатств к этому прибавляются еще законы развития природы. Необходимость учитывать, что закономерности как общественного развития, так и развития природы определяет специфику правового регулирования общественных отношений в земельном, горном, водном и лесном праве.

Именно с этой позиции следует рассматривать проблему соотношения горного, земельного, водного, лесного права с административным и гражданским правом. В теории административного права эта проблема почти не рассматривается и по существу, молчаливо признается, что земельного, горного, водного, лесного права не существует, что это – подотрасли административного права. В теории гражданского права одни признают наличие земельного права в качестве самостоятельной отрасли как особого сплава организационных и имущественных отношений. Последний подход становится преобладающим в связи с развитием рыночных отношений, введением платности за пользование природными ресурсами, распространением права частной собственности на землю и т. д. К сожалению, в литературе по земельному, горному, водному, лесному праву чаще встречаются ссылки иа позиции своих коллег по указанным отраслям права, нежели критический разбор точек зрения в смежных отраслях права.

Необходимо преодолеть этот недостаток, так как разграничение указанных отраслей имеет теоретическое и практическое значение. Предпосылкой решения этой проблемы является и углубленная разработка теории земельного, горного, водного и лесного права, исследование не только формы, но и сущности правового регулирования в этих отраслях, связанной с отражением закономерностей функционирования и взаимодействия элементов природы между собой и природы в целом с обществом.

Развитию и совершенствованию тех или иных экономических отношений способствует применение лишь таких форм и методов воздействия, которые соответствуют характеру и особенностям этих отношений. Отсюда, одна из важных задач в сфере правового регулирования земельных, горных, водных и лесных отношений заключается в том, чтобы более полно и правильно использовать весь комплекс правовых средств, который может дать право. При этом необходимо также четко разобраться в принципах указанных отраслей права, особенностях правового регулирования общественных отношений и т. д.

Мы полагаем, что для признания той или иной группы правовых норм отраслью права нужны, по крайней мере, два взаимосвязанных между собой фактора: во-первых, внутренняя упорядоченность правовых норм, позволяющая им в единстве выступать как самостоятельный элемент системы права в целом, во-вторых, способность этой группы правовых норм вследствие своей упорядоченности и организованности вступать во взаимодействие с другими подобными себе элементами единой системы права.

Безусловно, эти структурные признаки ни в коей мере не заменяют других критериев, характеризующих отрасль права. Предмет правового регулирования был и остается главным фактором, формирующим любую отрасль права. Имеют определенное значение для постановки вопроса о признании той или иной группы норм отраслью права и такие категории, как метод правового регулирования, принципы, функции отраслей и т. д. Поэтому указанные структурные признаки применяются не взамен действующих, а вместе с ними. Исходя из этого, следует признать, что в настоящее время горное право, так же, как и земельное, лесное и водное, является полнокровной самостоятельной отраслью права. Оно занимает в системе права такое же место, как и административное гражданское право и т. д. Являясь самостоятельной отраслью в системе права, горное право вместе с тем теснейшим образом связано с другими отраслями.

В теории права справедливо обращается внимание на то, что система права – это взаимосвязь его отраслей. Такое положение объясняется тем что все отрасли права – составные части системы права Республики Казахстан, и регулируемые ими общественные отношения, будучи самостоятельными, имеют между собой ряд самостоятельных черт, которые обусловливают общность их правовой формы. Единство и взаимосвязанность отраслей права вытекает также из единства задач, решаемых в условиях рыночных отношений.

Поэтому в настоящее время есть полное основание рассматривать горное право, а также родственные с ним отрасли (земельное, лесное и водное право)

в качестве самостоятельной группы в правовой семье – семье отраслей аграрно-правового цикла.

(Известия Министерства науки – АН РК. Серия общественных наук. - 1996. - № 1. - С. 56-59.)

* * *

Н. И. КРАСНОВ, Н. А. СЫРОДОЕВ

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ Н.Б.МУХИТДИНОВА «ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ»

Рецензируемая книга – одна из немногих за истекшее десятилетие работ, посвященных правовому режиму недр. В ней анализируются понятие и особенности горных правоотношений, принципы пользования недрами, правовые способы обеспечения рационального пользования недрами. Автор затрагивает и ряд общих вопросов, связанных с определением понятия «недра», осуществлением управления в области использования и охраны недр и т. д. На основе анализа нормативного материала и практики автор сделал ряд теоретических обобщений и внес конкретные предложения по совершенствованию горного законодательства.

Автор по ряду вопросов высказывает свои точки зрения, отличные от имеющихся в литературе (о понятии недр – с. 124, о понятии горных отношений – с. 121 и др.). Вместо с тем он рассматривает вопросы своей темы в связи с рядом общих вопросов теории права – метод правового регулирования (с. 67-71), критерии построения системы советского права (с. 72-74) и т. д. Это повышает теоретическую значимость работы.

Однако некоторые положения автора вызывают возражения. Так, на с. 124 он дает следующее определение недр: «недра как объект права исключительной государственной собственности – это не то, что находится под поверхностью земли, а те части земной толщи, которые могут отделяться или извлекаться для последующего употребления для присвоения». Нетрудно заметить, что в данном случае понятие недр сводится, к полезным ископаемым. Соответственно, автор понимает и горные отношения. Он пишет, что горными, т. е. отношениями по по использованию недр, «признаются лишь такие, которые имеют своей целью отделение (извлечение) составных частей земной толщи для их последующего употребления или присвоения» (с. 121). Таким образом, и горные отношения сводятся лишь к отношениям по добыче полезных ископаемых. Последовательно проводя эту точку зрения, автор считает, например, что использование земной толщи как места расположения подземных сооружений следует рассматривать как одну из сторон хозяйственного использования самой земли, а не недр (с. 118), что для права не

имеет принципиального значения вопрос, где кончается земля и начинаются недра, ибо оно призвано регулировать не соотношение недр и поверхности в их общежитейском понимании, а те различные формы общественных отношений, которые возникают в процессе использования земной толщи для удовлетворения хозяйственных нужд. Поэтому, говорит он, «для разграничения «недр» и «поверхности» как двух самостоятельных объектов права необходимо применять другие, критерии. Такими критериями, по нашему мнению, могут быть форма и цель использования земной толщи» (с. 120), к которым он относит отделение (извлечение) части земной толщи с целью ее присвоения (с. 65). Отсюда автор делает вывод, что отношения по выемке пустых пород для строительства подземных сооружений (метро и т. п.) не могут быть предметом горного законодательства (с. 64).

Конечно, трудно представить недра наглядно и дать точное определение. Такие попытки были, но оказались не столь успешными. Было бы, видимо, правильнее, чтобы новый горный закон не отождествлял недра с полезными ископаемыми и распространялся на регулирование отношений, связанных с использованием в различных целях (а не только для разработки полезных ископаемых) недр как части природной среды.

С этим понятием связан и другой вопрос. Как известно, в Основах земельного законодательства определен единый земельный фонд, в Основах водного законодательства – единый водный фонд. Автор предлагает, чтобы в Основах законодательства о недрах было дано определение геологического фонда. В монографии указывается, что введение термина «Геологический фонд» в горное законодательство не влечет за собой каких-либо отрицательных последствий (с. 129), но не приводится убедительных доказательств в пользу такого нововведения. В состав геологического фонда предлагается включить лишь те месторождения, по которым «точно установлено количество и качество содержащихся полезных ископаемых» (с. 132).

Надо отметить, что в нормативных актах и экономической литературе давно применяются более понятные и точные термины, характеризующие запасы полезных ископаемых. Различаются балансовые и забалансовые запасы полезных ископаемых. К первым относятся разведанные и изученные запасы полезных ископаемых, пригодные для использования в народном хозяйстве в данное время и утвержденные в установленном порядке. При этом по степени разведанности месторождения полезных ископаемых делятся на ряд категорий. Забалансовыми считаются запасы таких месторождений полезных ископаемых, которые в силу тех или иных причин (малая мощность залежей, сложные условия эксплуатации и т. д.) могут рассматриваться как объект промышленного освоения в дальнейшем.

Введение нового понятия ничего по существу не дает, кроме искусственного объединения различных по своему назначению полезных ископаемых, запасы которых учитываются различными мерами измерения. Надо также иметь в виду, что когда говорится о земельном фонде, о водном фонде, то им соответствует право собственности государства на определенный вид природных ресурсов. В данном же случае формулирование такого понятия

не согласуется с правом государственной собственности на недра, поскольку этот фонд не охватывает даже всех полезных ископаемых.

Данное в монографии определение недр автор прямо связывает со способом их использования, подчеркивая, что для отнесения тех или иных элементов земной толщи к недрам необходимо, чтобы использование их производилось определенным способом (путем отделения пли извлечения) и для определенных целей (с. 121). Исходя из этой посылки, автор подходит к определению круга отношений, связанных с использованием недр, сводя все к эксплуатации месторождений полезных ископаемых.

В уязвимости позиции автора легко убедиться, если мы проведем сравнение использования земли, вод, лесов. Земля, например, используется в качестве производительной силы (в сельском и лесном хозяйстве) и как пространственный базис. Многоплановое использование вод. Водные объекты могут использоваться путем забора (отделения) воды для питьевых и бытовых нужд, но могут использоваться и для сброса сточных вод. Водные объекты используются для нужд транспорта и энергетики, для нужд рыбного и охотничьего хозяйства и т. д. Как бы выглядели Основы водного законодательства, если бы в них регулировались только вопросы, связанные с одним видом водопользования? В этой связи трудно объяснить, почему автор не считает видом пользования недрами захоронение в них вредных веществ и отходов производства, тогда как согласно Основам водного законодательства сброс сточных вод в водоемы является видом водопользования. Точно так же неясно, почему нельзя считать видом пользования недрами строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, проникновение в глубины недр в научных целях и т. д.

Представляются спорными рассуждения автора о том, что горные отношения являются имущественными (с. 52 и сл.). Конечно, в отдельных видах горных отношений есть имущественный элемент, но все горные отношения сводить к имущественным было бы неправильно. Характеризуя особенности горных отношений и показывая отличие этих отношений от гражданско-правовых, автор оказался в затруднительном положении. С таких позиций трудно показать специфику горных отношений.

Одним из спорных является вопрос о принципах права пользования недрами. В числе 8 принципов, перечисленных в работе, называются: предоставление государством субъективного права на недра как единственное основание возникновения правоотношений по пользованию недрами; предоставление недр без права передачи другим лицам; предоставление права на разработку недр социалистическим государственным и кооперативным предприятиям и организациям (с. 95). Вряд ли все это можно отнести к принципам права пользования, если под принципом понимать то, на что опираются субъекты общественных отношений, что составляет начало их деятельности. Ведь предоставление недр в пользование не зависит от субъектов права пользования, ибо оно производится органами государства в порядке осуществления исполнительно-распорядительной деятельности. Этим органам

и следует адресовать различные требования, связанные с предоставлением недр в пользование.

В книге есть и другие спорные вопросы. Можно было бы высказать также ряд пожеланий. Например, следовало бы улучшить структуру монографии. В частности, автор в последней главе рассматривает вопросы возникновения, изменения и прекращения права пользования недрами, тогда как о возникновении права пользования недрами надо было сказать в самом начале. Думается, было бы целесообразным выделить отдельно вопросы, связанные с использованием общераспространенных полезных ископаемых, а также специально сказать о праве граждан на поиски и старательскую добычу полезных ископаемых.

В заключение следует подчеркнуть, что при общей неразработанности правовых вопросов пользования недрами автор нашел самостоятельный путь исследования и сделал шаг к разрешению сложных и спорных проблем.

(Советское государство и право. - 1970. - №2. - С. 118-122.)

* * *

А. АБДУЛЛИН – доктор геолого-минералогических наук,
зам. директора Института геологических
наук по научной части АН КазССР,
К. ШАЙБЕКОВ – профессор, доктор юридических наук,
зав. кафедрой сельскохозяйственного
права и охраны природы КазГУ

МОНОГРАФИЯ О ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ НЕДР

Рациональное и комплексное использование богатств недр – одно из необходимых условий развития народного хозяйства страны. Однако действующее горное законодательство не предусматривает достаточно четкой ответственности и конкретных правовых последствий за нехозяйское отношение к недрам. Закон в большинстве случаев ограничивается тем, что в общей форме требует соблюдения тех или иных правил в области разработки месторождений. Но сами эти правила не подкрепляются необходимыми правовыми средствами, которые сделали бы их обязательными.

В большом долгу перед практикой и юридическая наука. Поэтому заметным событием явился выход в свет книги старшего научного сотрудника Института философии и права АН КазССР, кандидата юридических наук Н. Мухитдинова «Правовые проблемы пользования недрами». В ней глубоко и всесторонне рассмотрены понятие и особенности горных правоотношений, принципы пользования недрами, права и обязанности органов Госгортехнадаора и т. д. В монография обобщен и проанализирован богатый и

разнообразный нормативный материал, критически использована относящаяся к теме юридическая, экономическая и геологическая литература. Автор четко определяет свое отношение к спорным вопросам науки горного и земельного права, вносит ряд интересных и конкретных предложений, направленных на дальнейшее совершенствование правового режима пользования недрами.

Н.Мухитдинов подчеркивает целесообразность выделения горного права из системы земельного права в особую отрасль. Интересны и практически полезны соображения автора о путях обеспечении рационального и комплексного использования месторождений. Горное законодательство – это по существу единственная отрасль законодательства, где за нарушение правил пользования объектами природы социалистические предприятия и организации не несут материальной ответственности. Теоретической предпосылкой подобного положення является то, что в СССР природные объекты не имеют цены, а потому потеря полезных ископаемых не может быть выражена в денежной сумме.

Н.Мухитдинов убедительно показывает, что полезные ископаемые являются даровыми лишь до тех пор, пока мы о них ничего не знаем. Но уже первая поисковая разведка месторождений – это первый трудовой вклад в общественную стоимость полезных ископаемых, игнорировать который нельзя. Эти затраты в последующем возвращаются государству в виде добытого сырья. Поэтому отсутствие стоимости полезных ископаемых, как дара природы, не дает оснований для отказа от установления материальной ответственности горных предприятий за потери минерального сырья при его добыче.

Н.Мухитдинов сделал удачную попытку разработать методику определения размера ущерба, причиняемого горными предприятиями государству. Это окажет практическим работникам значительную помощь при разработке нормативов потерь минерального сырья при его добыче и переработке. Убедительными являются предложения о введении кадастра минерального сырья, экономической оценки месторождений и т. д.

В книге по-новому рассмотрен вопрос об усилении эффективности государственного контроля за деятельностью горных предприятий. Заслуживает поддержки предложение автора о том. что указания органов Госгортехнадзора по тем или иным проблемам разработки месторождений должны быть обязательными для всех предприятий и организаций, деятельность которых связана с пользованием недрами.

В книге имеются и недостатки, отдельные спорные положения. Так, автор считает, что в настоящее время не созрели условия для образования природно-ресурсового права. С этим трудно согласиться. Дифференциация и интеграция – взаимообусловленные явления. Поэтому уже в процессе появления новых родственных отраслей права (земельного, водного, лесного, горного) возникает необходимость в их интеграции.

Н.Мухитдинов предлагает заменить административно-правовой порядок предоставления недр договорным. Это предложение не имеет достаточных оснований, поскольку недра – это объект государственной собственности.

Несмотря на указанные замечания, книга Н. Мухитдинова явится полезным пособием для практических работников при решении правовых проблем разработки недр, а также для преподавателей и студентов при изучении курса охраны природы.

(Казахстанская правда. 1973 г., 19 апреля)

* * *

М.Е. ПЕВЗНЕР – д.т.н., профессор
Московского государственного горного университета,
заслуженный деятель науки и техники РФ,
академик Российской академии естественных наук и
Академии горных наук

ИЗ ВСТУПЛЕНИЯ К УЧЕБНИКУ «ГОРНОЕ ПРАВО». М.: Горная книга. МГГУ. 2009:

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.

(Певзнер М.Е. «Горное право». - М.: Горная книга. МГГУ, 2009. - С.17-18.)

Мухитдинов
Нажмитдин Баукеевич
ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ. Т. 1
ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Утверждено к печати Международным центром
научных исследований и правовой экспертизы РК

Редактор Б.Нугманова
Корректор К.З.Жаппар

Подписано в печать 15.09.2010.Формат 60х84 1/16
Печать офсетная. Усл. печ.л. 19,5. Тираж 200 экз.
Книга отпечатана в типографии ТОО «Нурай Принт Сервис»
Адрес: РК, г. Алматы, ул. Муратбаева, 75
Тел. (8-727) 234-17-02, 253-77-40