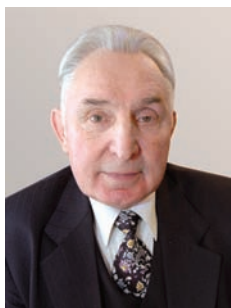


В поиске путей совершенствования российской законодательной базы недропользования в последнее время сформировались два основных подхода, сторонники которых четко обозначили свои позиции. Первые, а это большинство представителей горного бизнеса, горной науки, геологи — назовем их «специалисты» — выступают за кардинальные изменения в российском горном праве, логическим завершением которых должно стать принятие Горного кодекса РФ, содержащего полный свод юридических норм, необходимых для осуществления всех процессов недропользования. Вторые — в большинстве своем юристы, представители государственных органов власти — считают, что на современном этапе развития законодательства в России реализовать на практике идею кодификации весьма трудно и поэтому предлагают идти по пути совершенствования норм действующих законов. И те, и другие приводят веские доводы в защиту своих позиций. Публикуемые ниже статьи отражают принципиальное мнение авторов и их сторонников в отношении разработки и принятия Горного кодекса РФ и позволяют читателям взглянуть на проблему как бы с двух сторон. При этом журнал не преследует цели пополнить ряды сторонников или противников кодификации. Напротив, надеемся, что эти публикации положат начало серьезному обсуждению и совместному поиску путей решения важнейшей задачи совершенствования горного законодательства — основы цивилизованного и эффективного недропользования в России.

## ВОЗРОДИМ ГОРНЫЙ КОДЕКС РОССИИ



**Е. И. Панфилов,**  
ведущий научный сотрудник,  
проф., д-р техн. наук  
УРАН ИПКОН РАН



Переход России к рыночной экономике кардинально изменил управленческие функции органов исполнительной власти всех уровней. Основным регулятором отношений между государством и бизнесом стала система законодательных и подзаконных актов во главе с Конституцией Российской Федерации, с дальнейшей детализацией по отраслям права. Приходится констатировать, что на сегодняшний день общепризнанной единой классификации отраслей права в стране не существует. Одним из следствий такого положения является тот факт, что горное право — самостоятельная отрасль в официальной классификации научных специальностей ВАК, отражающей позицию государства к конструированию системы отраслей российского права, в этой системе отсутствует.

Сейчас праведы чаще всего относят горное право к экологическому или природоресурсному и даже, как и в XVIII в., при Екатерине II [1], к земельному. Не включаясь в дискуссию по этой проблеме, хочется поддержать точку зрения профессоров Б. Д. Ключкина и О. М. Теплового, полагающих, что «...целесообразно вернуться к наименованию отрасли права «горное право», а также к наименованию отрасли законодательства «горное законодательство» (вместо «законодательство о недрах» и «право недропользования»)» [2], так как это комплексная отрасль права, точнее, межотраслевой комплекс юридических норм [3], затрагивающий совокупность различных отраслей права (гражданского, аграрного, водного, лесного и т. д.). Из вышесказанного следует, что в горном законодательстве

необходимо оперировать «горными отношениями», а не «отношениями недропользования», которые являются составной, неотъемлемой частью горных отношений.

Как правило, основу правового массива соответствующей отрасли права составляют кодексы. В юридическом словаре [3, с. 304] указывается, что «Кодекс (от латинского *codex* — собрание законов) — сводный законодательный акт, в котором объединяются и систематизируются правовые нормы, регулирующие сходные между собой однородные общественные отношения». При этом кодекс может объединять не только отрасли и/или подотрасли права, но и отрасли законодательства, особенно в тех случаях, когда речь идет о комплексной отрасли, к каковой относится горное право.

В настоящее время в сфере горного производства роль базового закона играет Федеральный закон «О недрах», принятый в 1992 г. и вышедший в свет в обновленной редакции в 1995 г. С тех пор в него внесено более десятка поправок, не затрагивающих основополагающих принципов самого закона. МПР России планирует и далее ограничиться внесением поправок, хотя необходимость кардинальной переработки закона либо создания кодифицированного законодательного акта доказана подавляющим большинством специалистов и ученых. Недостатки действующего Закона «О недрах» всем хорошо известны и в полной мере отражены в печати. Напомним о некоторых из них. Прежде всего необходимо отметить узкую направленность самого закона. По существу, это за-

кон «О минерально-сырьевых ресурсах». Другие вопросы в нем затронуты лишь частично и в декларативной форме. Но недра представляют собой совокупность различных компонентов с их характерными особенностями, свойствами и признаками (тепло недр, подземные естественные или искусственно созданные полости, мигрирующие жидкие и газообразные смеси, энергетические поля, внутрипланетные потоки и пр.). При этом любое техногенное воздействие на недра (изъятие вещества, механическое, статическое, энергетическое воздействия и пр.) непременно отражается на других компонентах недр — геологической среде. Еще более крупный недостаток Закона «О недрах» заключается в недостаточно полном отражении функционирования горных производств, горных предприятий, в том числе предприятий малого и среднего бизнеса, сервисного обслуживания, их правового статуса, проблем банкротства, слияния и поглощения предприятий. Неполно отражена экологическая безопасность недр и недропользования. Отсутствуют основы специального налогового режима, включающего систему платежей, налогов и сборов и способствующего инвестиционной привлекательности недропользования. Это далеко не полный перечень горных отношений, не нашедших отражения в действующем Законе «О недрах».

В поисках новых трактовок кодифицированного горного закона за истекший период подготовлено более десятка проектов, а инициатива его создания уходит в доперестроечный период. Один из первых вариантов, если не первый, был подготовлен Госгортехнадзором РСФСР и назывался Закон «О недрах РСФСР»; затем последовал проект, подготовленный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России. В конце прошлого столетия в эту работу включилась Академия горных наук, подготовившая при поддержке Газпрома вариант Горного кодекса РФ. Его основные положения были одобрены на парламентских слушаниях в Государственной Думе в 1996 г. и рядом организаций. На его основе под руководством специалистов и ученых АГН с участием представителей органов исполнительной власти Белоруссии, Украины, Казахстана, Киргизии и других бывших союзных республик был подготовлен «Модельный кодекс о недрах и недропользовании», который прошел апробацию в перечисленных выше странах и был принят Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ в декабре 2002 г. Многие основополагающие принципы этого кодекса вошли в законодательные акты указанных республик. Однако Россия — автор и создатель кодекса, согласовавшая его в лице соответствующих министерств, кодекс проигнорировала.

Вместе с тем экспертная оценка основ, принципов и направлений развития российского горного законодательства позволяет заключить, что в нем отсутствуют:

- ♦ комплексный программно-целевой подход к правовому регулированию горных отношений;
- ♦ кодификация, системность и долгосрочная (8–10 лет) плановость разрабатываемых институциональных законов;

- ♦ полный учет всей совокупности горных отношений, возникающих на всех этапах и стадиях изучения, освоения, использования различных ресурсов недр (георесурсов) и сохранения недр;

- ♦ единство и неразрывная связь горного и иных отраслей права, особенно гражданского, а также земельного, водного, лесного, экологического и др.;

- ♦ максимально дифференцированный учет динамики и природной изменчивости параметров георесурсов;

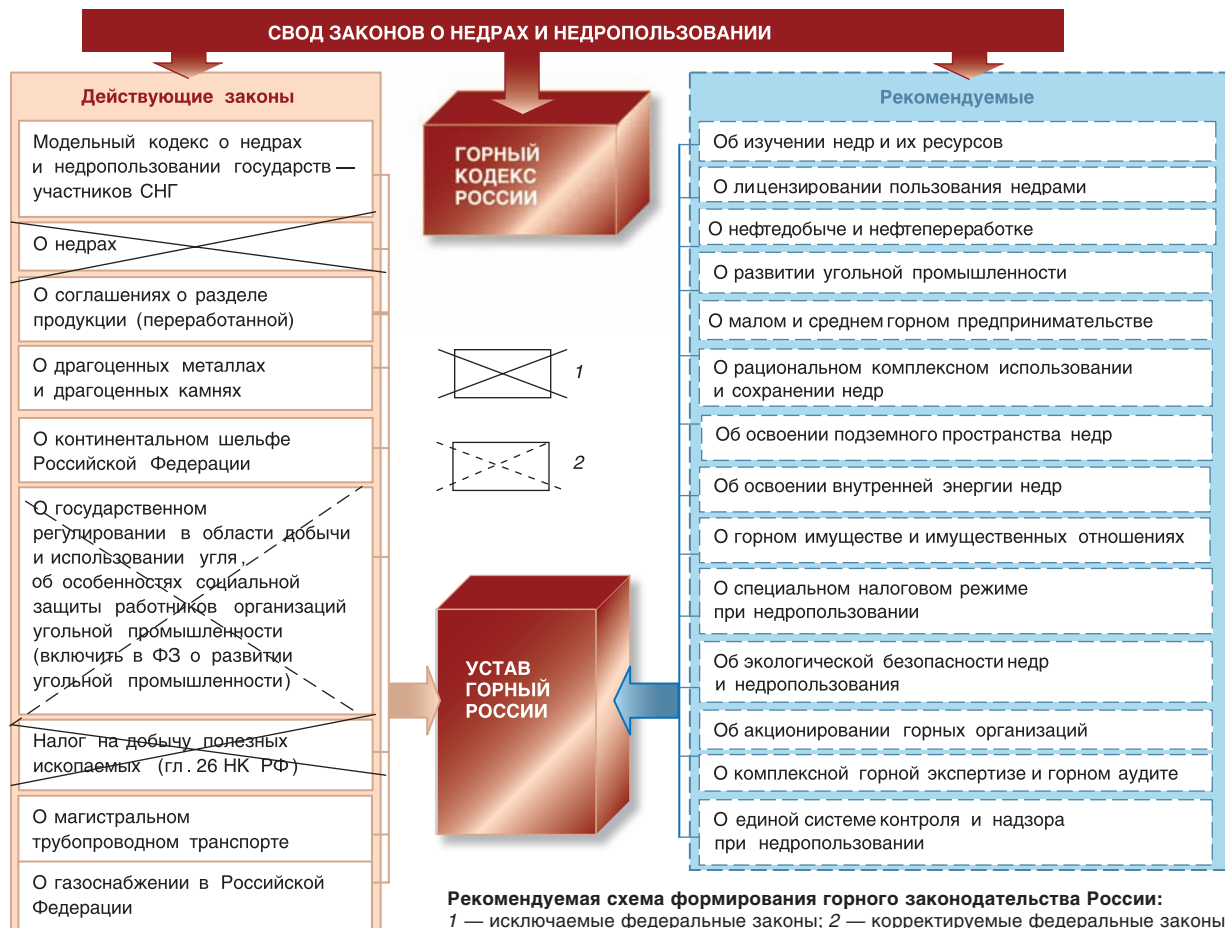
- ♦ упорядоченность в исчислении платежей, налогов и сборов;

- ♦ скоординированность и взаимосвязь издаваемых разными ведомствами подзаконных актов (чрезмерное количество этих актов порождает непомерный рост чиновничьего аппарата, согласовывающих инстанций, различного рода справок и бумаг и обуславливает излишние затраты бюджетных средств);

- ♦ действенный, конкретный механизм реализации законодательных и подзаконных актов, предполагающий персональную ответственность лиц государственного аппарата за своевременное и полноценное исполнение принятых решений.

Отмеченные недостатки дают основание считать, что *система российского горного законодательства и система горного права в стране отсутствуют*. Одним из главных следствий такого положения является тот факт, что многие проблемы, связанные с эффективным, с позиции государства и общества, использованием ресурсов недр, прежде всего минерально-сырьевых, не решаются. Например, показатели полноты и качества разработки месторождений полезных ископаемых за годы перестройки заметно ухудшились, о чем свидетельствуют материалы, поступающие в Центральную комиссию по разработке месторождений полезных ископаемых Роснедра, «де-факто» утверждающую проекты на разработку месторождений и нормы потерь в планах развития горных работ для твердых полезных ископаемых. И разве можно признать нормальным тот факт, что в недрах мы оставляем более 70 % запасов нефти, более 60 % каменных солей? Низка комплексность извлечения попутных компонентов, в частности попутного нефтяного газа, от сжигания которого в факелах Россия ежегодно теряет до 140 млрд руб. На поверхности скопилось огромное количество отходов, угрожающих изменить напряженно-деформированное состояние горных массивов и вызвать техногенные землетрясения. Отходы занимают земли, подчас очень плодородные (например, в регионе КМА), пагубно влияют на качество окружающей среды и здоровье человека.

Определяя возможные пути совершенствования горного законодательства, автор полагает, что его целесообразно представлять сводом взаимоувязанных законов, примерный перечень которых приведен на схеме (см. рисунок). Основополагающим является Горный кодекс Российской Федерации. Его концепция изложена в работах [1, 4]. Она базируется на всеобъемлющем учете специфики и особой значимости для России объекта, предмета регулирования и правоотношений, присущих минерально-промыш-



ленному комплексу страны. В концепции отражена вся совокупность георесурсов, используемых в человеческой деятельности, отмечена необходимость их всестороннего изучения, оценки, учета, обоснования и проектирования способов и методов подготовки и эксплуатации, а при исчерпании георесурсов или остановке процессов недропользования – ликвидации, консервации или перепрофилирования горных производств и предприятий. При этом на всех этапах жизни горного объекта, учитывая постоянно происходящие в недрах явления и процессы, как природные, так и техногенные, главной и первостепенной задачей становится обеспечение безопасности недр и недропользования, рационального использования георесурсов и сохранения геологической среды, что должен осуществлять специальный орган федеральной исполнительной власти.

Важнейшим концептуальным положением является исключительное право государственной собственности на недра и выделение, согласно Конституции РФ, федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и муниципальных образований, а также определение права собственности на продукцию и результаты труда недропользователей, в том числе и собственности на геологическую информацию. Признание наличия неразрывной связи по отдельным аспектам использования ресурсов недр между административным и частным правом означает возможность государственного регулирования горного производства на всех иерархических уровнях уп-

равления, для любых организационно-структурных образований (компаний, фирм и т. д.) и во всех сферах деятельности горнопромышленников, что достигается путем введения в закон норм, требований, правил и иных нормативных правовых актов, обеспечивающих оптимальный баланс интересов государства и недропользователей в изучении, освоении и использовании ресурсов недр.

Для недропользователей существенное значение имеют законодательное оформление статуса – правового положения горных предприятий, в том числе малых и средних; защита законных прав на горное имущество; возможность переуступки, залога прав на участки недр, предоставляемых в пользование; формы договорных отношений (СРП, концессии, горная аренда, контракты, подряд).

К числу концептуальных относятся проблемы лицензирования, комплексной горной экспертизы, взимаемых платежей, введение специального налогового режима при недропользовании. Особую роль в условиях перехода страны к рыночным отношениям играют нормы права, регулирующие контроль и надзор за рациональным, комплексным и безопасным освоением ресурсов недр, их сохранением от порчи и нерациональной (хищнической) выборочной выемки запасов полезных ископаемых, а также от умышленного банкротства предприятий. В качестве приоритетного признается положение о том, что обеспечение экологической безопасности изучения, освоения и использования ресурсов недр является обязательным условием,

предваряющим любой проект, программу, хозяйственное решение. Немаловажное значение при этом должно уделяться анализу существующей системы технических требований и подготовке предложений по составу первоочеред-

ных технических регламентов в области охраны недр и геолого-маркшейдерского обеспечения горных работ.

Для однозначного толкования используемых терминов и определений концепцией предусматривается вклю-

## ПРОЕКТ СТРУКТУРЫ ГОРНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### ОБЩАЯ ЧАСТЬ

#### Раздел I. Общие положения

- Глава 1. Основные положения
- Глава 2. Объекты отношений при пользовании недрами
- Глава 3. Субъекты отношений недропользования

#### Раздел II. Собственность при недропользовании

- Глава 4. Право собственности на недра
- Глава 5. Право собственности на продукцию, получаемую при пользовании недрами

#### Раздел III. Основы государственного регулирования в сфере горных отношений

- Глава 6. Основные положения о государственном регулировании в сфере горных отношений
- Глава 7. Система органов исполнительной власти, осуществляющих государственное регулирование в сфере горных отношений

#### Раздел IV. Пользование участками недр

- Глава 8. Общие положения пользования участками недр
- Глава 9. Право пользования участками недр
- Глава 10. Предоставление в пользование участков недр на основании договоров (соглашений)
- Глава 11. Прекращение, приостановление или ограничение прав пользования участками недр

#### Раздел V. Государственная система лицензирования пользования недрами

- Глава 12. Общие положения
- Глава 13. Лицензирование отдельных видов деятельности, связанной с использованием недрами
- Глава 14. Конкурсный и аукционный порядок предоставления лицензий и заключения договоров на право пользования участками недр

#### Раздел VI. Рациональное использование и охрана недр

- Глава 15. Рациональное использование недр
- Глава 16. Охрана недр

#### Раздел VII. Изучение недр

- Глава 17. Геологическое изучение недр
- Глава 18. Геологическая информация о недрах
- Глава 19. Гидрогеологическое изучение недр
- Глава 20. Изучение недр при освоении подземных полостей

#### Раздел VIII. Проектирование и строительство горных предприятий

- Глава 21. Горный отвод
- Глава 22. Проектирование горного предприятия
- Глава 23. Государственная экспертиза проектов строительства, эксплуатации, ликвидации, консервации и репрофилирования горных предприятий

#### Раздел IX. Разработка месторождений полезных ископаемых

- Глава 24. Общие положения
- Глава 25. Разработка месторождений твердых полезных ископаемых
- Глава 26. Разработка месторождений нефти и газа
- Глава 27. Разработка месторождений подземных вод
- Глава 28. Разработка месторождений общераспространенных полезных ископаемых
- Глава 29. Добыча торфа, сапропеля, рапы соляных озер и других специфических минеральных образований
- Глава 30. Разработка техногенных месторождений минерального сырья
- Глава 31. Первичная переработка (обогащение) минерального сырья

#### Раздел X. Использование подземных полостей

- Глава 32. Общие положения
- Глава 33. Использование полостей недр в промышленных, транспортных и иных хозяйственных целях
- Глава 34. Использование подземных полостей для захоронения отходов производства и потребления

#### Раздел XI. Использование геоэнергетических ресурсов

- Глава 35. Источники и направления использования геоэнергетических ресурсов

#### Раздел XII. Создание, функционирование, реструктуризация, консервация и ликвидация горных предприятий

- Глава 36. Особенности правового статуса горных предприятий
- Глава 37. Горное имущество
- Глава 38. Малое горное предпринимательство
- Глава 39. Реструктуризация, репрофилирование горных производств
- Глава 40. Ликвидация горных производств
- Глава 41. Банкротство горных предприятий
- Глава 42. Горный аудит (аудит пользования недрами)
- Глава 43. Особенности технического регулирования при пользовании недрами

#### Раздел XIII. Безопасность при недропользовании

- Глава 44. Общие принципы безопасности при недропользовании
- Глава 45. Сохранение геоморфологического состояния земной поверхности при недропользовании
- Глава 46. Повреждения горного массива при недропользовании
- Глава 47. Экологическая безопасность
- Глава 48. Техничко-технологическая (производственная) безопасность при недропользовании
- Глава 49. Службы безопасности на горном предприятии

#### Раздел XIV. Государственный надзор и контроль за использованием и охраной недр

- Глава 50. Задачи государственного надзора и контроля за использованием и охраной недр
- Глава 51. Полномочия органов государственного надзора и контроля за использованием и охраной недр

#### Раздел XV. Платежи при пользовании недрами

- Глава 52. Система платежей при пользовании недрами
- Глава 53. Содержание статистического учета и отчетности при недропользовании

#### Раздел XVI. Разрешение споров в области использования и охраны недр, ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о недрах и недропользовании

- Глава 54. Разрешение споров в области использования и охраны недр
- Глава 55. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о недрах и недропользовании

### ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

- Глава 56. Особенности недропользования в пределах внутренних вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и закрепленного за Российской Федерацией участка морского дна в международном районе

### ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ

- Глава 57. Введение в действие настоящего Кодекса

чение в Горный кодекс РФ специального раздела (главы) о терминах и определениях.

Вышеуказанная общая трактовка и краткое содержание основных концептуальных положений Горного кодекса РФ отвечают всем признакам, предъявляемым к кодифицируемому законодательному акту; направлены на устранение присущих действующему закону «О недрах» недостатков; учитывают все действующие в горном деле подзаконные нормативно-правовые акты и создают условия для повышения на законодательном уровне эффективности и безопасности освоения недр. Действие Горного кодекса РФ распространяется на все виды и объекты недропользования.

В соответствии с изложенными концептуальными положениями, с учетом разработанных федеральными и региональными органами исполнительной власти, различными организациями, специалистами и учеными вариантов кодифицированного законодательного акта России, на основе ранее выполненных исследований [1, 4, 5] подготовлен проект структуры Горного кодекса РФ, включая общую и особенную части, разделы, главы и статьи (в настоящей публикации структура Кодекса показана на уровне глав).

Принятие Горного кодекса РФ позволит: более целенаправленно, систематично и планомерно вести разработку структурируемых институциональных законов, всесторонне учитывающих специфические особенности объектов правоотношений — недр Земли; отразить все используемые виды георесурсов, способы, процессы и этапы их изучения, освоения, использования, управления; укрепить и упорядочить взаимосвязь с другими отраслями права. Кодекс призван способствовать обеспечению стратегической безопасности государства, промышленной и экологической безопасности горного производства, охране окружающей среды, повышению эффективности использования богатств недр. Отрадно отметить, что необходимость разработки и принятия Горного кодекса РФ осознают и властные структуры. Свидетельством тому служит резолюция участников заседания секции Сенаторского клуба «Ресурсная база и безопасность России» 17 декабря 2008 г. по теме «Формирование основополагающих и регламентирующих документов горнодобывающей промышленности РФ», принятая по докладу автора настоящей статьи «Концепция и структура Горного кодекса Российской Федерации». В ней, в частности, записано:

1. *Одобрить предложенные основу и структуру Горного кодекса России с учетом высказанных замечаний и предложений.*

### Breathing new life into the Mining Code of Russia E. I. Panfilov

The article proves the necessity for the perfection of the Russian legal framework for the mining industry. It is assumed that the Mining Code of the Russian Federation may serve a basis for such perfection. The authors presents major conceptual provisions of the Code and its prospective structure.

Key words: mining, Russian legislation, Mining Code of the Russian federation, conceptual provisions, Code structure.

2. *Считать необходимой незамедлительную подготовку и принятие Горного кодекса России.*

3. *Рекомендовать Российской академии наук до 1 марта 2009 г. сформировать коллектив ученых и специалистов академических, вузовских и общественных организаций, занимающихся проблемами горного законодательства, при курирующей роли Отделения наук о Земле (ОНЗ РАН) и поручить этому коллективу:*

1) *С участием ведомственных организаций разработать программу развития горного законодательства России на период до 1 января 2010 г.*

2) *Из состава коллектива выделить рабочую группу, которой поручить в I полугодии 2009 г. подготовить проект Горного кодекса России и представить его правительственной комиссии по законодательству.*

Хочется верить, что Правительство РФ одобрит инициативу Сенаторского клуба Совета Федерации и создаст все условия для успешного выполнения принятой резолюции.

Помимо Горного кодекса РФ и вышеприведенного свода горных законов, целесообразно возродить и Устав горный России, в котором подробно раскрывались бы и разъяснялись конкретный смысл и содержание принятых законодательных и подзаконных актов. Устав мог бы стать информационным справочником для любого ведомства, министерства, комитета и любого лица, имеющего дело с горным производством, чтобы все действовали в одном правовом поле, трактовали однозначно применяемые определения и термины, пользовались одними и теми же нормами права, а не плодили десятки подзаконных актов, инструкций, указаний, подчас противоречащих друг другу. Предлагаемый вариант структуры Устава приведен в работе [6]. В заключение хочется выразить уверенность в том, что горнотехническая общественность страны, используя средства печати и массовой информации, присоединится к весьма ценной и своевременной инициативе Сенаторского клуба и выразит свое отношение к рассматриваемой ключевой проблеме законодательного совершенствования государственного управления горным производством. ■

#### Список литературы

1. *Горное законодательство России: вчера – сегодня – завтра* / К. Н. Трубецкой [и др.]. М.: АГН, 2000.
2. *Клюкин Б. Д., Теплов О. М.* Концепция развития горного законодательства // Правовая реформа: Концепция развития российского законодательства. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 1995. С. 156–159.
3. *Большой юридический словарь*. М.: Инфра-М, 2008.
4. *Панфилов Е. И.* Российское горное законодательство: состояние и пути развития / Информационно-аналитический обзор. М.: ИПКОН РАН, 2004.
5. *Панфилов Е. И.* О концепции базового горного закона России // Маркшейдерский вестник. 2004. № 4. С. 17–21.
6. *Панфилов Е. И.* О возрождении Горного устава России // Маркшейдерский вестник. 2005. № 2. С. 11–15.

