

УДК 336:347.249

**О. А. Фомина, В. Ю. Рябчиков**

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Рассмотрены базовые нормативно-правовые документы, регулирующие отношения в сфере недропользования Российской Федерации, выявлены проблемы и обозначены основные направления совершенствования российского законодательства о недрах с учетом зарубежного опыта.*

*Ключевые слова: законодательство, горное право, недропользование, кодификация.*

---

**О**дной из основных проблем, сдерживающих инновационное развитие российской экономики, является отсутствие экономического механизма взаимодействия государства и компаний минерально-сырьевого комплекса, способствующего перераспределению сырьевой направленности экономики России на инновационное развитие.

Существующая система взаимодействия компаний минерально-сырьевого комплекса и государства с действующими законодательными и нормативными актами, регулирующими недропользование, совместно с действующим налоговым режимом не обеспечивает благоприятных условий для переработки сырья и увеличения доли добавленной стоимости, производимой внутри страны.

Современное правовое регулирование отношений недропользования в России осуществляется путем регламентаций в значительном количестве нормативных правовых актов различной юридической силы, которые можно дифференцировать по трем следующим уровням.

*Первый уровень.* Акты высшей юридической силы. К ним надлежит

отнести ныне действующие 59 документов (Конституция РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы), из которых базовыми являются Закон РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 г. N 2395-1, ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г. N 225-ФЗ, ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30 ноября 1995 г. N 187-ФЗ, ФЗ «О государственном регулировании в области добычи угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» от 20 июня 1996 г. N 81-ФЗ и ряд других федеральных законов, регламентирующих отношения в сфере владения, пользования и распоряжения государственным фондом недр.

*Второй уровень.* Подзаконные нормативные правовые акты, включающие в себя постановления и распоряжения Правительства РФ и указы Президента РФ, число которых также весьма значительно и составляет около 80 действующих документов, например: Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное 15 июля 1992 г. Постановлением Верховного Совета РФ

№ 3314-1, Постановления Правительства РФ «О мерах по регулированию экспорта геологической информации о недрах» от 3 августа 1992 № 540, «О добыче и использовании драгоценных металлов и алмазов на территории РФ и усилении государственного контроля за их производством и потреблением» от 4 января 1992 г. № 10 (с изменением от 22 февраля 1993 г.) и ряд других материалов.

*Третий уровень.* Нормативно-правовые акты федеральных министерств и ведомств, изданные в пределах их компетенции: МПР России (и его предшественники) – порядка 200 документов, Ростехнадзор – порядка 200 документов, Минпромэнерго России – более 50 документов, Росстрой, Ростехрегулирование, Минздравсоцразвития, Роскомдрагмет, Федеральная таможенная служба и др. [1]. Всего же на этом уровне действующими являются более 700 документов: приказ Министерства природных ресурсов России от 11 ноября 2004 г. № 689 «Об утверждении инструкции о порядке установления факта открытия месторождения полезных ископаемых», «Об утверждении порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых» от 2 декабря 2004 г. № 715.

Однако, действующие нормативно-правовые акты, регулирующие недропользование, противоречат друг другу.

Так, в соответствии со ст. 1 Закона РФ «О недрах» указано, что данный Закон действует на всей территории РФ, при этом в ней подчеркивается, что Законы и прочие нормативные правовые акты субъектов РФ не могут ему противоречить. Однако данное законное утверждение идет в

разрез с тем, что прописано в соответствующих актах субъектов РФ. В законодательных актах некоторых субъектов РФ указано, что недра, находящиеся на их территории, являются государственной собственностью данных субъектов. Это приводит к противоречию со ст. 2 Закона РФ «О недрах», где владение, пользование и распоряжение Государственным фондом недр в пределах территории РФ осуществляется совместно Российской Федерацией и ее субъектами [2].

Кроме того, несмотря на то, что в ст. 42 Закона РФ «О недрах» указано, что все платежи за пользование недрами поступают в Федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и соответствующие местные бюджеты, в большей части законодательных актов субъектов РФ указано, что все платежи за пользование недрами распределяются внутри Республики (таблица).

В свою очередь предприятия горной промышленности в некоторых регионах страны сталкиваются с серьезными препятствиями со стороны местных властей при отводе земель для разработки месторождений. Такая ситуация возникает из-за несогласованности Закона «О недрах» и Земельного кодекса. Например, наличие лицензии на разработку недр еще не дает права на эксплуатацию земельного участка над месторождением [3]. В регионах РФ также имеются существенные различия в порядке предоставления права на пользование недрами, и отсутствует единый принцип отнесения полезных ископаемых к разряду общераспространенных.

Подобная дезорганизация в горном законодательстве России может быть устранена путем совершенствования нынешней правовой базы.

В настоящее время среди российских правоведов ведутся дискуссии

**Правовое регулирование отношений недропользования на федеральном и региональном уровне**

Наименование нормативного правового акта	Дата принятия акта	Основные положения нормативного правового акта	
		Вид собственности на недра	Распределение платежей за пользование недрами
Закон РФ «О недрах»	21 февраля 1992 г.	Государственная собственность	Платежи поступают в бюджеты: федеральный, субъекта РФ, местный
Кодекс о недрах Республики Башкортостан	28 октября 1992 г.	Государственная собственность Республики	Все платежи распределяются внутри Республики
Закон Республики Бурятия «О недрах и принципах недропользования»	28 октября 1992 г.	Недра – достояние (собственность) народа, проживающего на территории Республики	В Федеральный бюджет отчисляется 25% платежей за добычу полезных ископаемых
Закон Республики Коми «О недрах»	12 февраля 1992 г.	Недра – достояние народов, проживающих в Республике (республиканская собственность)	Все платежи поступают в местный и республиканский бюджеты
Закон Республики Саха (Якутия) «О недрах»	22 декабря 1992 г.	Недра являются государственной собственностью Республики	Все платежи поступают в местный и республиканский бюджеты
Закон Республики Татарстан «О недрах»	18 февраля 1993 г.	Недра являются собственностью Республики Татарстан	Все платежи распределяются внутри Республики
Закон Удмуртской Республики «О недрах»	13 февраля 1992 г.	Недра являются государственной собственностью Республики	Все платежи за пользование недрами поступают в местный и республиканский бюджеты

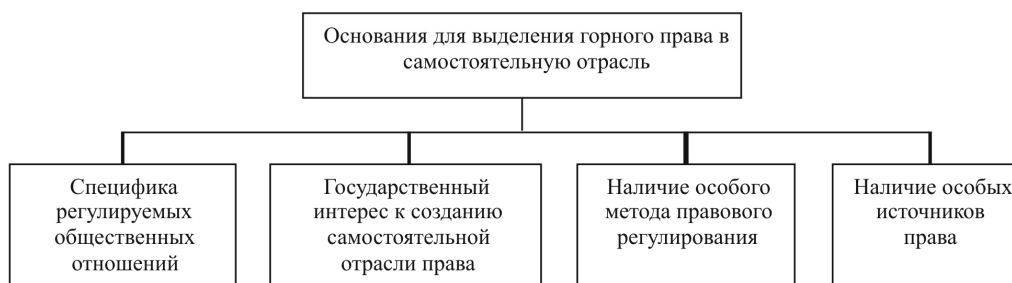
относительно того, в рамках какой отрасли права следует регулировать отношения недропользования и есть ли необходимость в выделении такой самостоятельной отрасли как горное право.

В этой связи нужно отметить, что правовые нормы, регулирующие весь спектр отношений, связанных с геологическим изучением, использованием и охраной недр, сохраняют свое единство и согласованность с нормами других отраслей права, в том числе с нормами административного, финансового, земельного, экологического и др. с учетом специфики отношений недропользования (особые источники, метод правового регулирования).

Появление в российской правовой системе такой новой отрасли как горное право является важным событием не только для развития права как науки, но и для государства, стремящегося на законодательном уровне избежать негативных последствий неправильной эксплуатации месторождений полезных ископаемых (рис. 1).

Для оценки современного уровня развития российского горного права и выявления в нем тех или иных отличительных особенностей и недостатков был проведен сравнительно-правовой анализ основных его положений на фоне сложившихся норм горного права зарубежных стран.

1. Так по отраслевому делению западная система права не соответствует



**Рис. 1. Условия для выделения горного права в самостоятельную отрасль**

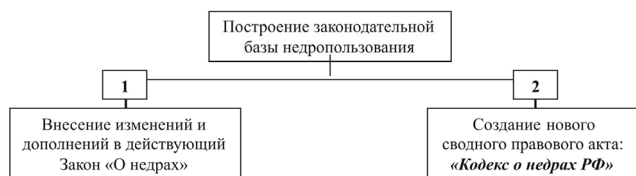
концепциям деления права на правовые отрасли и правовые институты, принятые в России. В зарубежном правоведении общепринято деление системы права на публичное и частное право, где первое – регулирует отношения государства с гражданами и иными субъектами права, а второе – связано со сферой личных интересов граждан и частных объединений. В системе права Российской Федерации всеобщий характер получило другое деление, основанное на выделении материальных и процессуальных отраслей права, где первые – регулируют права и обязанности субъектов, а вторые – устанавливают порядок рассмотрения уголовных и гражданских дел.

2. По этой причине среди субъектов горного права зарубежных стран выделяют субъекты горных отношений публичного права, т.е. юридических лиц, обладающих государственными властными полномочиями, как например, департаменты Франции, штаты США, Бразилии, федеральные земли ФРГ и т.д. [4]. Также они могут функционировать и в виде публичных корпораций, создаваемых и ликвидируемых в разрешительном или распорядительном порядке. Вторую категорию субъектов горного права составляют субъекты горных отношений частного права, образованные част-

ными лицами на основе норм горного и гражданского права, создаваемые, как правило, на добровольной основе в нормативно-явочном или разрешительном порядке. В российском горном праве подобная практика деления субъектов отсутствует.

3. Поскольку ядром горного законодательства является регулирование отношений недропользования, то, следовательно, в нем должны быть четко определены объект и предмет их регулирования. Ими могут выступать как полезные ископаемые, так их месторождения, а также те отношения, которые возникают в процессе пользования недрами. В российском же горном праве в качестве объекта отношений выделяют недра и содержащиеся в них ресурсы. Однако в Законе РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 г., во-первых, не дается определения понятия «ресурсы недр», а во-вторых, сами эти ресурсы перечислены не полностью, хотя отношения, связанные с их использованием являются объектом горного права.

4. Говоря о внутренней структуре отрасли горного права, нельзя не обратить внимания на то, что в западных странах права собственности на месторождение или участок недр зависят в основном от прав собственности на находящийся над месторождением земельный участок. В



**Рис. 2. Пути построения законодательной базы недропользования**

России же такой зависимости не наблюдается в силу существующей абсолютной монополии государственной формы собственности на недра и неразвитости института частной собственности, касающегося владения земельным участком. Однако, как и в системе зарубежного горного права существует деление природных ископаемых на связанные и не связанные с земельным участком. В силу этого определяется основной критерий разграничения полезных ископаемых на добываемые шахтным способом и добытые карьерным способом. Хотя в отличие от российского законодательства за рубежом предусмотрено деление на законодательство о шахтах и законодательство о карьерах, что составляет самостоятельные подотрасли горного права. Подобное деление традиционно сложилось во Франции, Англии, ФРГ и ряде других западных стран.

В силу того, что российское горное право пока только складывается в самостоятельную отрасль права, его еще трудно сравнивать с устоявшимся горным правом зарубежных стран, но применение их опыта в регулировании горных отношений может позволить быстрее преодолеть отставание нашего законодательства от потребностей высокоэффективного освоения природных ресурсов.

Также одним из направлений совершенствования взаимодействия го-

сударства и компаний минерально-сырьевого комплекса является создание единой нормативной правовой базы, обеспечивающей эффективное использование ресурсов недр и упрощающей экономическую деятельность предпри-

ятий горной промышленности, которое может быть осуществлено двумя путями (рис. 2).

Первый путь совершенствования нормативной правовой базы связан с увеличением числа и детализацией подзаконных актов и административных регламентов, основан на локальном решении проблем регулирования горных отношений и не имеет системного характера.

Гораздо более перспективным является второй путь, позволяющий на единых принципах и на системной основе регулировать отношения внутри горного права, в одном акте содержать весь комплекс юридических норм, необходимых для разведки, разработки и рекультивации месторождений. Это значительно бы повысило инвестиционную привлекательность самой горной отрасли и дало толчок к достижению мирового уровня. Однако данный путь является в свою очередь и самым сложным, поскольку кодификация горного законодательства потребует существенной внутренней переработки всего нормативного материала.

При этом структура Кодекса о недрах РФ должна состоять из двух частей: общей и особенной. В общей части должны излагаться правовые нормы – общие для всех видов пользования недрами, особенная – должна состоять из разделов, которые регулировали бы общественные отноше-



**Рис. 3. Основные положения Горного Кодекса Франции**

ния, возникающие в каждом виде пользования недрами [5].

Целесообразнее, если бы Кодекс о недрах РФ регулировал отношения недропользования в полном объеме. Таким примером служит Горный Кодекс Франции, принятый Национальным собранием 26 мая 1955 г. и вступивший в силу 16 августа 1956 г. На сегодняшний день он состоит из 2 книг (из общего и специального режима недропользования) и 208 статей, рассматривающих все аспекты горных отношений (рис. 3).

Следует подчеркнуть, что общее и специальное горное право Франции в отличие от российской правовой базы недропользования не регламентирует отношений, относящихся к области прав и обязанностей предпринимателей, а также лиц, управляющими горными предприятиями, а также в большей степени опирается на институты частного права и на гражданско-правовые отношения.

В то же время, как и в России, французское горное законодательство отличается высокой степенью вмешательства административных органов власти в деятельность недропользователя, где активную роль играют такие органы как горная администрация и горная полиция, целью

которых является контроль над соблюдением многочисленных норм в области охраны труда, экологии и так далее. Аналогичные органы существуют и в нашей стране, как например, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

Можно особо отметить, что в ст. 83 Горном Кодексе Франции прямо прописывается, что изыскания и добыча

полезных ископаемых производятся на основании административного разрешения [6].

При этом сама разведка полезных ископаемых производится бесплатно с согласия собственника участка или на основании разрешения министерства горной промышленности Франции, имеющего форму лицензии. Сделавшее коммерческое обнаружение лицо имеет право подать заявку на получение концессии на разработку месторождения, которое будет рассматриваться в конкурсном порядке, т.е. если третья сторона предложит более выгодные условия эксплуатации месторождения, то соглашение может быть заключено именно с этой стороной при выплате соответствующей компенсации лицу, произведшему это обнаружение.

Также определенный интерес представляет положение, прописанное в ст. 25 Горного Кодекса Франции, в соответствии с которой концессия может выдаваться исключительно после проведения опроса общественного мнения и консультаций с руководством соответствующих местных органов власти.

Ставя на первое место интересы граждан, в п. 3 ст. 29 Горного Ко-

декса Франции закреплены гарантии государства по всем правам и обязательствам концессионера в случае его исчезновения или банкротства.

Всесторонне рассмотрев горное право Франции, можно сделать вывод, что проведенная в 1956 г. кодификация детально отрегулировала не только общие положения и принципы, но и создала единые механизмы и правовые инструменты, применяемые субъектами таких правоотношений.

Одним из направлений совершенствования институциональной базы недропользования России является создание специального Федерального органа (под условным названием – **Горное бюро РФ**), ответственного не только за разработку и проведение

государственной политики в минерально-сырьевом комплексе нашей страны, в том числе и за управление государственной собственностью на недра [7].

В заключении следует отметить, что перечисленные рекомендации не исчерпывают всех направлений развития и совершенствования правового регулирования отношений недропользования в Российской Федерации, однако они могут быть учтены при разработке экономического механизма взаимодействия государства и компаний минерально-сырьевого комплекса в условиях необходимости переориентации сырьевой направленности экономики России на инновационное развитие.

---

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Василевская Д.В.* Правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах: теория и практика. Монография. – М.: ООО «Издательство «Нестор Академик», 2007. – С. 357
2. *Закон РФ «О недрах»* от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (в ред. от 17.07.2009 № 164-ФЗ);
3. *Салиева Р.Н., Анненкова Ю.Н., Салиева Р.Н., Шмелева Д.Н.* Горное право: учебное пособие. Часть 1 (Часть 2). – Казань: Издательство «Таглитат» Института экономики, управления и права, 2006. – С.128;
4. *Клюкин Б.Д.* Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. Монография. – М.: Городец-издат, 2000. – С.443.
5. *Перчик А.И.* Горное право: Учебник. – 2-е изд., перераб., и доп. – М.: Издательский Дом «Филология три», 2002. – С.525;
6. *Горный Кодекс Франции* от 16 августа 1956 г. (Journal Officiel 21 aout № 56-8388).
7. *Певзнер М.Е.* Горное право: Учеб. для вузов – 4-е изд. – М.: Издательство МГГУ, 2009. – С.376. **ИДБ**

---

#### КОРОТКО ОБ АВТОРАХ

*Фомина Ольга Александровна* – кандидат экономических наук, доцент, olf0604@yandex.ru  
*Рябчиков Владимир Юрьевич* – студент, riab@inbox.ru  
Московский государственный горный университет,  
Moscow State Mining University, Russia, ud@msmu.ru

