

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ГОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ

*Устинова Н. В. с т. преподаватель
Филиал СПГИ (ТУ) «Воркутский горный институт»
г. Воркута, Россия*

Минерально-промышленный комплекс находится в весьма тяжелом положении, чему во многом способствует неудовлетворительное состояние нормативно-правового регулирования горных отношений.

Рассматривая особенности российского законодательства, следует отметить, что многие принятые федеральные законы носят рамочный характер, например закон «Об охране окружающей среды». Поэтому требуется разрабатывать либо другие, дополнительные законы, либо соответствующие подзаконные акты. Подзаконные акты, разрабатываемые в различных министерствах и ведомствах, создают обширное и труднорегулируемое поле ведомственного нормотворчества, в результате чего формируется не право закона, а право чиновника. При этом затягиваются сроки введения в действие уже принятых законов. Но, не смотря на это, уже установлена плата за негативные воздействия на окружающую среду и это большой плюс.

Анализ действующих законов и находящихся в Государственной думе законопроектов, имеющих непосредственное отношение к недропользованию, позволяет констатировать, что федеральные органы исполнительной власти не располагают концепцией, а также соответствующей комплексной программой законотворческой деятельности в этой сфере. Базовый, в пользовании минерально-сырьевыми ресурсами, Закон «О недрах», безусловно, сыграл положительную роль в начальный период перестройки экономики, благодаря положенным в его основу таким принципам, как совместное (Федерация и субъекты) владение недрами, лицензирование, платность недропользования. Однако, в настоящее время закон требует переработки. Наиболее существенные его недостатки - главенствующая роль административного права, узкая направленность и декларативность отдельных положений, отсутствие ряда важных правовых норм. Учитывая, что этот закон вступил в противоречие с рыночными отношениями, в стране заметно активизировалась законотворческая деятельность по созданию нового базового горного закона в редакции 2007 года.

На заседании «круглого стола» в Госдуме в конце 2007 г. был рассмотрен проект Закона «О недрах» в новой редакции. А в начале июня 2008г. Правительство РФ внесло в Думу проект закона о поправках ко многим законам, касающимся разграничения полномочий органов власти Федерации и ее субъектов, в том числе, к Закону «О недрах», к Водному и Лесному кодексам. Но эти поправки игнорируют Конституцию РФ. Однако, вопреки принятому ещё в июле 2005 г. закону о разграничении полномочий и вступая в противоречие с основной идеей административ-

ной реформы, эти поправки в еще большей степени ограничивают полномочия и права субъектов Федерации в пользу федеральных органов и продолжают перераспределять бюджетные поступления не в пользу регионов [1].

Новый проект Закона «О недрах» предполагается внести в Думу в конце этого года, однако его концепция, предложенная Минэкономразвития, вызывает серьезную озабоченность и возражения. В частности, предлагается взять за основу закона положение о том, что недра являются недвижимым имуществом. Поэтому на них будет полностью распространяться гражданское, т.е. частное право со всеми вытекающими из него последствиями. Предлагается также аннулировать лицензирование на отдельные виды деятельности в недропользовании.

Основанным на гражданско-правовых отношениях, является в настоящее время Закон «О соглашениях, о разделе продукции». Он не лишен недостатков и очень серьезных. Данный закон после внесения в июле прошлого года поправок в него и Налоговый кодекс, активно поддерживаемый Комитетом по промышленной политике Совета Федерации, оказался заблокированным и, по сути, бездействующим. Следует заметить, что раздел продукции сейчас практикуется более чем в 50 странах мира. Важнейшее значение для недропользования имеет действующая система налогообложения [2]. Введенный ещё в 2001 г. налог на добычу полезных ископаемых, предусматривающий применение усредненных ставок по их видам, делает вольготной и сверхприбыльной деятельность пользователей недр, эксплуатирующих более богатые, высококачественные, крупномасштабные или легкодоступные для добычи запасы. Но он осложняет и даже ведет к банкротству те компании и фирмы, которые разрабатывают низкорентабельные, находящиеся в удаленных или труднодоступных районах месторождения, как например, Воркутское угольное месторождение Печорского горного округа.

Анализ горного законодательства показывает, что в нём отсутствуют комплексный программно-целевой подход к правовому регулированию горных отношений, кодификация, системность и плановость разрабатываемых законов; нет единства и взаимосвязи горного и иных областей права, особенно гражданского; нет дифференцированного учета динамики и природной изменчивости параметров ресурсов недр - объектов правового регулирования горных отношений, особенно в сфере налогообложения; и также отсутствует действенный механизм реализации отдельных законодательных актов, прежде всего, в виде правовых норм прямого действия. Поэтому существующие нормативные акты горного права требуют серьезной корректировки и разработки новых.

Для совершенствования горного законодательства необходимо его узаконить, как самостоятельную область в правовом поле и представить сводом взаимосвязанных законов, основополагающим среди которых станет Горный кодекс.

Одним из наиболее актуальных и требующих незамедлительной разработки является Закон «Об изучении недр». В нем должны найти от-

ражение решения, но крайней мере, пяти проблем: - законодательное обеспечение стабильного воспроизводства минерально-сырьевой базы на длительную перспективу; - максимально возможное комплексное изучение недр, особенно участков, намеченных к освоению; - формирование банка данных по геоинформатике; - организация единой системы мониторинга геологической среды; - создание современных отечественных технических средств и оборудования для геофизического, геохимического и иного изучения недр, и происходящих в них процессов и явлений.

Целесообразно также разработать Горный устав РФ - обобщенный свод правовых норм прямого действия, правил и требований, вытекающих из принятых нормативных правовых актов, как в области горного производства, так и сопряженных с ним других производств. Они должны будут определить правовое положение горных организаций, их функции, права, обязанности, формы и способы взаимоотношений с другими организациями, меры персональной ответственности каждого юридического лица за выполнение возложенных на него функций. Требуется объединить и свести в один нормативный правовой документ содержащиеся в многочисленных, порою разноречивых законодательных и подзаконных актах (межотраслевых, отраслевых правилах, инструкциях, указаниях, руководствах) требования и правовые нормы, регламентирующие всю совокупность горных отношений, возникающих при изучении, освоении, использовании и охране недр. По предварительным оценкам ученых, Горный устав займет 10-12 томов, отражающих все виды, стадии и этапы недропользования.

Для разработки перечисленных правовых актов потребуется не один год, и понадобятся грамотные в правовом отношении специалисты. Поэтому целесообразно во всех вузах горного профиля по опыту Нефтяного института им. Губкина в Москве ввести горное право в число обязательных дисциплин, а также расширить подготовку специалистов высшей квалификации по горному праву.

Законом "О недрах" в РФ недостаточно учтены специфические этапы жизни горного предприятия. А именно: требования при создании горного предприятия, получение горного отвода, проектирование строительства, разработка месторождения, первичная переработка минерального сырья, этапы истощения запасов, ликвидация или консервация горных выработок и рекультивация местности, и наконец, ликвидация горного предприятия, включая трудоустройство или эвакуацию высвобождающихся работников [3].

В законодательстве о недрах нет достаточно четкого понятия горного предприятия. Не определена глубина переработки добытого минерального сырья, на которой заканчиваются горные отношения. Недостаточна законодательная база для режима техники безопасности при горных работах; отсутствует правовая база для регулирования взаимоотношений владельцев смежных участков недр.

Закон "О недрах" не содержит законодательного определения понятий - "полезные ископаемые", "минеральное сырье", что абсолютно необ-

ходимо при решении вопросов взимания платы за недра.

В то же время горное законодательство быстро совершенствуется во всем мире. Начиная с 1990 года более сорока стран мира с переходной экономикой пересмотрели или приняли новое горное законодательство. Современные горные законы, принятые у наших соседей - Польши, Венгрии, Болгарии, Казахстана и что парадоксально, особенно в Монголии, Горный кодекс с участием кредитов Всемирного банка, полностью соответствуют мировым стандартам. Наш комитет встречался с представителями Великого Народного Хурала Монголии [3].

Потребности отечественной промышленно-инвестиционной политики, накопленная законодательная и нормативно-правовая база позволяют начать подготовку Горного кодекса, который должен обобщить основные положения действующего горного законодательства и устранить многочисленные пробелы в регулировании недропользования.

В начале апреля 2007 года основные положения концепции Горного кодекса были обсуждены в Томске на заседании Совета по недропользованию Ассоциации "Сибирское соглашение". Сегодняшнее обсуждение проекта горного кодекса - это один из промежуточных этапов его подготовки.

Необходимо сказать несколько слов о концепции Горного кодекса России. Основные принципы российского законодательства о недрах должны сохраниться в новом Горном кодексе. В основном, задачей разработчиков Горного кодекса является устранение многочисленных пробелов в регулировании горных отношений; а также систематизация, консолидация положений, относящихся к горному производству.

Концепция Горного кодекса, выносимая на обсуждение, базируется на следующих основных принципах:

- Государственная собственность на недра должна сохраниться.

Право же собственности на добытое минеральное сырье закрепляется за недропользователем. В то же время в отношении отдельных видов полезных ископаемых могут быть предусмотрены ограничения на реализацию права собственности. В частности, в отношении радиоактивных руд, драгоценных металлов и драгоценных камней, иных стратегических видов минерального сырья законом должно быть закреплено за государством право на покупку у недропользователя такого минерального сырья в приоритетном порядке, так называемое "право первой руки" [2].

- Разрешительный лицензионный характер предоставления недр в пользование (как правило, по результатам конкурсов или аукционов). Здесь сохраняется принцип совместных решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Следует учесть, что большая часть разведанных месторождений уже залицензированы, но при этом многие залицензированные месторождения не осваиваются и потраченные государством средства на их поиск и разведку остаются, "замороженными". Поэтому следует больше внимания уделить вопросам контроля за выполнением условий лицензий.

Договорной порядок предоставления недр в пользование в режиме «Соглашения о разделе продукции» должен сохраниться для отдельных крупных проектов. Есть мнение, что режим «Соглашения о разделе продукции» мог бы успешно использоваться при разработке многих мелких месторождений, как своего рода, особый налоговый режим для малых горных предприятий.

Учитывая особый характер, договорного порядка предоставления недр в пользование законодательство «О соглашениях о разделе продукции», по-видимому, целесообразно не консолидировать в Горном кодексе, а развивать самостоятельной группой федеральных законов. При этом общий порядок пользования недрами при реализации соглашения о разделе продукции должен определяться Горным кодексом.

Концепция Горного кодекса предусматривает рациональное использование полезных ископаемых, порядок использования подземного пространства и геотермальной энергии, снижение негативного воздействия горных работ на окружающую среду, обеспечение безопасности ведения горных работ и социальной защиты работников, особенности правового статуса горных предприятий. Здесь надо уточнить статус и взаимоотношения таких категорий недропользователей, как владелец лицензии, оператор, подрядчик, определить особый порядок банкротства горных предприятий.

В связи с острой нехваткой инвестиций для освоения крупных месторождений и создания крупных горных предприятий актуальной становится проблема промышленного освоения месторождений, мелких по запасам, но содержащих полезные ископаемые высокого качества. Требуется законодательное оформление статуса малых горных предприятий, для которых возможно введение упрощенного налогового режима.

При дальнейшей работе над кодексом необходимо:

- во-первых, дополнить содержание специальной части, увязать ее с общей частью;
- во-вторых, посмотреть, где у нас возникают пробелы в регулировании горных отношений;
- в-третьих, надо определиться, где мы забежали вперед и где у нас недостаточно нормативной базы, подлежащей кодификации.

Поэтому еще раз хочу подтвердить актуальность принятия Горного кодекса для совершенствования горного законодательства России.

Литература

- 1.Е.И. Панфилов Современное горное законодательство России // Экономика горного предприятия №4.08.0.18-22
2. Ю.Г. Тен Зачем нам нужен горный кодекс // Уголь №2.08.с.24-26
- 3.М.В. Разовский Перспективы развития горного права в России // Горно-информационный бюллетень №1.08.С.41-42