

**В.С.ЗИМИЧ**, президент  
**М.П.ВАСИЛЬЧУК**, председатель НТС  
ООО «Союз маркшейдеров России», Москва

**V.S.ZIMICH**, president  
**M.P.VASILCHUK**, chairman of NTS  
Union of Mine Surveyors of Russia, Moscow

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ И НОРМАТИВНО-ТЕХНИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Рассматриваются вопросы законодательно-правового и нормативно-технического обеспечения недропользования. Отмечается, что ресурсы недр России являются главным источником экономического развития. Показано, что нет должного внимания к разработке нормативно-методической базы недропользования.

**Ключевые слова:** недропользование, законодательные акты, постановления правительства, нормативные документы, методическая база недропользования, обеспечение.

## LEGISLATION-LEGAL AND NORMATIVE-TECHNICAL SUPPORT OF THE UTILIZATION OF THE EARTH'S INTERIOR

The article considers the aspects of the legislation-legal and normative-technical support of the Earth's interior utilization. It is noted that mineral resources in Russia appear to be the basic source for the economic development. It is shown that there is no due attention to the development of the normative-methodological base of the Earth's interior utilization.

**Key words:** the Earth's interior utilization, legislation acts, resolution of the government, normative documents, methodological base of the Earth's interior utilization, support.

Огромные богатства недр России позволяют стране бороться с мировым экономическим кризисом. Полезные ископаемые – это невозобновляемый природный ресурс и их надо исключительно бережно и рачительно использовать, предотвращая быстрое истощение. Удовлетворять наши насущные потребности, безусловно, необходимо, но не любой ценой и при этом не забывать, что мы не последние, за нами придут новые поколения.

Рациональное использование ресурсов недр – проблема, безусловно, комплексная: экономическая, научная, техническая, организационная, кадровая, правовая и т.д. Однако рациональное использование и охрана

недр возможны лишь при условии, что законодательно-правовая и нормативно-техническая базы нацелены на актуализацию этих вопросов.

Краеугольным камнем в законодательстве о недрах является собственность на недра. Петр I в далеком прошлом своим указом установил государственную собственность на недра, исходя из крайней важности горно-заводского дела для Российского государства. Екатерина II была другого мнения и отменила указ Петра I. С установлением советской власти недра опять стали находиться в государственной собственности. Согласно статье 9 Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 г., земля и другие

природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Как видим, на первом месте стоит частная собственность, при этом согласно такой записи недра могут быть и частным владением. Важно отметить и требование статьи 72 этого документа: о совместном ведении РФ и субъектов РФ вопросов владения, использования и распоряжения недрами и законодательства о недрах.

Указанные положения Конституции РФ являются основополагающими принципами недропользования в РФ, на основе которых принимаются законы, составляющие систему права государства в области недропользования. В настоящее время основными законами, отражающими в различной мере вопросы недропользования являются:

1. Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (с изменениями).

2. Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 № 225-ФЗ (с изменениями).

3. Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30.11.1995 № 187-ФЗ (с изменениями).

4. Глава 26 «Налог на добычу полезных ископаемых» «Налогового кодекса Российской Федерации».

5. Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного постановлением Верховного Совета РФ № 3314-1 от 15.07.1992.

Следующими в иерархической лестнице являются постановления правительства Российской Федерации по вопросам недропользования:

1. «Об утверждении Правил утверждения нормативов потерь полезных ископаемых при добыче, технологически связанных с принятой схемой и технологией разработки месторождения» (Постановление от 29.12.2001 № 921).

2. «Об утверждении Порядка представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальные фонды геологической информации». (По-

становление от 28.02.1996 № 215 (с изменениями).

3. «Об утверждении Правил отнесения запасов полезных ископаемых к некондиционным запасам и утверждения нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горно-добывающего и ...» (Постановление от 26.12.2001 № 899).

4. «О плате за геологическую информацию о недрах» (Постановление от 25.01.2002 № 57).

5. «О порядке и условиях взимания регулярных платежей за пользование недрами с пользователей недр, осуществляющих поиск и разведку месторождений на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а так же за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации» (Постановление от 28.04.2003 № 249).

6. «О лицензировании деятельности в области промышленной безопасности производственных объектов и производства маркшейдерских работ» (Постановление Правительства от 04.06.2002 № 382 (с изменениями)).

Далее следуют межотраслевые и специализированные нормативные документы: государственные стандарты, СНиПы, санитарные правила, которые утверждаются специализированными и уполномоченными министерствами и ведомствами.

Строительные нормы и правила:

- Подземные горные выработки СНиП II-94-80.

- Здания и сооружения на подрабатываемых территориях и просадочных грунтах СНиП 2.01.09.-91.

Санитарные правила:

- Временные санитарные правила и технические условия устройства и эксплуатации полигонов подземного захоронения радиоактивных жидких отходов ПСП и ТУ ПЗ-79 (Минздрав СССР и Госкомитет по использованию атомной энергии СССР), 1979 г.

Нормативные документы:

- Правила охраны недр (ПБ 07-601-03), утвержденные постановлением Госгортехнадзора России от 06.06.2003 № 71 (зарегистрированы Минюстом России 18.06.2003, регистрационный № 4718).

- Положение о порядке выдачи разрешений на застройку площадей залегания полезных ископаемых (РД 07-309-99). Утверждены постановлением Госгортехнадзора России от 30.08.2009 № 64 (зарегистрировано Минюстом России 02.09.1999, регистрационный № 1886).

- Инструкция по согласованию годовых планов развития горных работ (РД 07-330-99). Утверждена постановлением Госгортехнадзора России от 24.11.1999 № 85 (зарегистрировано Минюстом России 10.12.1999, регистрационный № 2000).

Далее идут ведомственные нормативные документы, которые принимались ранее существовавшими министерствами горнодобывающей промышленности, Министерством геологии, ныне действующими Минэкономразвития, Минтопэнерго, Министерством по налогам и сборам и др.

Очень полезными были, например, Правила эксплуатации угольных шахт. Вообще Министерство угольной промышленности СССР имело хорошо развитую отраслевую нормативную базу, которая эффективно используется и в настоящее время. Есть нормативно-техническая документация, непосредственно действующая только на одном конкретном предприятии. Например, паспорт (стандарт) предприятия и др.

Далее, исходя из перечисленных перечней документов, следует оценить, насколько полно и эффективно они обеспечивают правильное и бережное освоение и расходование ресурсов недр России.

Существовавшее до 1992 г. и действовавшее законодательство Союза ССР и союзных республик о недрах в этой части было вполне удовлетворительным. Закон РФ «О недрах» 1992 г. – это не замена плохого закона лучшим. Это воплощение «западных идей» и страстного желания капиталистических отношений в недропользовании, жажда

обильных зарубежных инвестиций в горнодобывающие отрасли и др. Работы над этим законом велись в спешном порядке. В команде по его подготовке ощущался недостаток специалистов горного профиля, знающих западное горное законодательство. В результате Закон РФ «О недрах» получился, как говорят, рамочным, и сразу же потребовал внесения многочисленных уточнений и дополнений. Однако, по-нашему мнению, Закон РФ «О недрах» 1992 г. требует принципиальной переработки и лучше, если бы в итоге получился Горный кодекс, т.е. закон прямого действия.

В целом (по-нашему мнению, не претендуя на полноту) Закон РФ «О недрах» имеет следующие пробелы и недостатки.

1. Согласно Закону РФ «О недрах» недра в границах территории РФ являются государственной собственностью и никакой иной собственности не допускаются. Но государственная собственность на недра не используется для обеспечения правильного размещения производительных сил страны.

2. Реализация общей федеральной политики недропользования РФ возлагается не на Правительство РФ, а на некий федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные подразделения.

3. Хотя в предисловии к Закону «О недрах» записано, что он содержит правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, на деле в нем нет экономического механизма, обеспечивающего наиболее полное и комплексное использование полезных ископаемых как при добыче, так и при переработке минерального сырья в условиях рыночной экономики.

Прежде всего, налог на добычу полезных ископаемых не зависит от качества полезных ископаемых, горно-геологических и территориально-климатических условий, выработанности месторождений, уровня комплексности и глубины переработки минерального сырья, коэффициента извлечения полезных ископаемых из недр.

Закон не предусматривает необходимости и принципов вовлечения в освоение не-

рентабельных месторождений полезных ископаемых, например, по принципу замыкающих затрат. Для этой цели следовало бы определить и предусмотреть, сообразуясь с мировой практикой, разумный уровень рентабельности горного предприятия.

4. Закон не требует от недропользователей применения передовых технологий, обеспечивающих наиболее полное извлечение полезных ископаемых из недр и высокий уровень безопасности ведения горных работ. Не упоминается применение безлюдных технологий выемки полезных ископаемых при подземной добыче, закладки выработанного пространства, предварительной дегазации метанонасыщенных угольных пластов, осуществление противовыбросных и антиударных мероприятий, оставление в выработанном пространстве пустых пород и др.

5. В законе не даны определения нормативных и сверхнормативных потерь полезных ископаемых, выборочной отработки месторождений, порчи месторождений, находящихся в отработке и неосваиваемых, принципов доказательства экономической целесообразности застройки месторождений полезных ископаемых. Кроме того, «размыты» требования по недопущению выборочной отработки, сверхнормативных потерь, застройки площадей залегания полезных ископаемых.

Это затрудняет или вообще делает невозможным пресечение нерационального использования ресурсов недр.

6. Совершенно отсутствуют требования, которые должны выполняться при проектировании и строительстве шахт, рудников, карьеров, разрезов и других предприятий по добыче полезных ископаемых. Пример – шахты-новостройки в Кузбассе, где вместо нормального надшахтного здания, примитивное сараеподобное изваяние. Крупные проектные институты расформированы, а возникшие на их основе «ООО», как показывает экспертиза, составляют проекты, не выдерживающие никакой критики.

7. В законе не сформулированы требования по ведению четкого учета добытых полезных ископаемых. Службы, которые в

настоящее время ведут такой учет, в том числе и маркшейдерская, находятся в полной зависимости от собственника и администрации горно-добывающего предприятия. О правильности и точности такого учета можно только догадываться.

8. Ликвидация горного предприятия – трудная техническая и экологическая задача и к тому же дорогостоящая. Но в законе не предусматривается создание ликвидационного фонда горно-добывающего предприятия. Уже были прецеденты, когда владельцы горного предприятия просто бросали шахту или рудник, а государство вынуждено было брать на себя ликвидационные расходы.

9. Развитие минерально-сырьевого и горно-добывающего комплексов в нашей стране показало, что без мощного научного сопровождения оно невозможно. Причем здесь необходимы как фундаментальные исследования, так и решение чисто прикладных задач. В то же время известно, что непосредственно горные предприятия полностью приватизированы, а в научных организациях востребованными оказались, как правило, только здания и помещения. Многие научные разработки оказались невостребованными, отраслевая наука перебивается мелкотемьем.

В Законе РФ «О недрах» необходимо предусмотреть обязательное научно-техническое сопровождение освоения месторождений за счет недропользователей.

10. Не оговаривает закон и особого статуса маркшейдерской службы на объектах недропользования.

11. В законе не выделяется добыча полезных ископаемых как самостоятельный вид пользования недрами. В пункте 3 статьи 6 «Виды пользования недрами» он совмещен с разведкой, что влечет за собой непростые негативные последствия.

И это далеко не полный перечень пробелов в Законе РФ «О недрах».

В законе не должно быть постоянно муссируемых вопросов о переуступке прав пользования недрами (без участия государства) и о применении только аукционного принципа получения права на лицензию

(исключая конкурсы). Переуступка права на пользование недрами приведет к отстранению государства от распоряжения значительной частью недр, а аукционы – удушат постепенно отечественного производителя и усугубят монополизацию в недропользовании.

Следует обратить внимание на главу 26 Налогового кодекса, который предусматривает налог на добытые полезные ископаемые (вместо постоянных платежей за право пользование недрами).

Здесь тоже не обошлось без серьезных недостатков. Во-первых, нет четкого определения «добытого полезного ископаемого», отсутствует дифференцированный подход к налогу на добычу полезных ископаемых в зависимости от горно-геологических и географо-экономических условий, от выработанности и рентабельности месторождений полезных ископаемых. А нулевая ставка на попутный газ при разработке нефтяного месторождения? Как сжигаем ~20 млрд м<sup>3</sup>, так и продолжаем сжигать. Однако есть люди, утверждающие, что такая ставка стимулирует утилизацию попутного газа.

Теперь о «Положении о порядке лицензирования пользования недрами». Чего только стоит указание объема добычи в лицензии. При написании Закона РФ «О недрах» планировалось, что это минимальный объем. На деле же его считают незыблемым и превышение его чревато, в том числе и уголовной ответственностью.

Нельзя также обойти молчанием Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27.12.2002 № 184-ФЗ. К сожалению, уже почти 7 лет как он действует, а технических регламентов как не было, так и нет. И хотя он как будто и не относится к законодательным актам по использованию и охране недр, однако влияние его в этой области более чем существенно. Руководствуясь этим законом с 1 июля 2003 г. прекращена разработка и совершенствование нормативно-технических актов, так как Минюст прекратил регистрацию таких документов. А ведь в статье 46 «Переходные положения» Закона РФ «О техническом регулировании» в части 7 записано, что технические регламенты должны быть приняты в течение 7 лет со дня вступления в силу этого Федерального закона.

Таким образом, обязательные требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в отношении которых технические регламенты в указанный срок не были приняты, прекращают действия по его истечении.

В заключение предлагаем провести на базе Санкт-Петербургского государственного горного института (технического университета) в 2010 г. научно-практическую конференцию на тему «Законодательство Российской Федерации о недропользовании и пути его совершенствования». Выработанные конференцией рекомендации направить Правительству РФ и Государственной Думе.