УДК 658.012.2:504.06:22

Е.А. СОЛОВЬЕВА
Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет)

ГОРНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Рассмотрены вопросы формирования современного горного права в России. Определены концептуальные положения, подлежащие отражению в проекте закона РФ «О недрах». Обоснованы требования, предъявляемые к горному законодательству, по созданию единых правовых норм и правил для собственника недр (государства) и недропользователей.

The questions of creation of the modern mountain right in Russia are considered. The conceptual positions, which have to be reflected in the project of the Russian Federation law «About entrails», are determined. The requirements, presented to mountain legislation, which concern the forming of united legal rates and rules for owners of entrails – the State and entrails, users – are motivated.

Горное право в России имеет вековую историю и отечественные традиции. Известно, что первым законодательным актом горного права в России был именной указ Петра I от 24 августа 1700 г. «Об утверждении Приказа рудокопных дел» [3]. Первой публикацией основ российского горного законодательства считается издание в 1832 г. «Свода учреждений и уставов горного управления», в основу которого был принят проект Горного положения 1806 г. Последнее официальное издание Горного устава России состоялось в 1893 г.

В настоящее время в России идет активный процесс становления природоресурсного права (земельного, водного, лесного, горного, экологического). Начало формированию современного горного права в России было положено принятием в 1992 г. закона РФ «О недрах», в котором был изложен организационно-правовой механизм недропользования, основные принципы формирования и регулирования отношений недропользования. Этот закон отразил изменения в горных отношениях, ставших результатом реформирования политической и экономической систем России. Однако быстрое развитие сферы недропользования в условиях рыночной экономики требовало соответствующего законодательного обеспечения, уточнения и детализации отдельных сторон правового регулирования горных отношений. В связи с этим в 1995 г. был принят федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в закон РФ «О недрах»». Практически это была новая редакция базового закона. По общему признанию специалистов, этот закон способствовал внедрению в России новых принципов недропользования применительно к развивающимся рыночным отношениям в условиях международной интеграции.

В то же время в последние годы ведется дискуссия по проблеме дальнейшего совершенствования и развития российского законодательства о недрах. Разными организациями разработаны проекты законодательства о недрах.

Основные требования, предъявляемые к горному законодательству, состоят в создании единых правовых норм и правил для недропользователей и государства (собственника недр). Обновленный закон о недрах должен определить политику государства в

области недропользования, которая, по мнению аналитиков, в настоящее время неэффективна.

Горное законодательство должно быть построено с учетом концептуальных положений и принципов. К ним относятся следующие понятия и категории:

- государственная собственность на недра;
- собственность на добытые из недр полезные ископаемые;
- формы государственного регулирования отношений недропользования;
- полномочия властных органов и структур в сфере регулирования отношений недропользования;
- геологическое изучение недр; геолого-экономическая оценка месторождений полезных ископаемых; государственный кадастр месторождений полезных ископаемых;
- порядок и источник финансирования воспроизводства минерально-сырьевой базы (МСБ);
- рекомендации и правила формирования инвестиционных и страховых фондов развития МСБ страны;
- платность недропользования (налоги и платежи за пользование недрами и добычу полезных ископаемых);
- экономическая ответственность недропользователей за нерациональное использование недр и ущерб окружающей среде.

Горное законодательство должно определять недра не только как скопление полезного ископаемого, но и как экономическую категорию. В горном законодательстве должны быть рассмотрены финансово-экономический механизм освоения и использования минеральных ресурсов страны, экономические и административные меры государственного регулирования отношений недропользования. Задачей государства является регулирование рыночных отношений в сфере недропользования, создание условий для обеспечения баланса интересов всех участников процесса освоения недр.

В процессе обсуждения новой редакции закона о недрах аналитиками был выдвинут ряд предложений по совершенствованию горного законодательства. Предлагается, например, узаконить разграничение собственности на недра на федеральную, региональную, местную. Нам представляется это неправомерным. Недра могут предоставляться государством только в пользование в соответствии с горным законодательством РФ, в котором предусматриваются единые правила передачи участков недр недропользователям и единые условия реализации экономических прав собственника недр – государства. При этом во всех случаях собственником недр остается государство. Это должно быть четко зафиксировано в законе.

Один из центральных вопросов в сфере недропользования заключается в разграничении полномочий федерального центра и субъектов Федерации. При рассмотрении данного вопроса следует учитывать положения концепции федеративной реформы, подготовленной комиссией при администрации Президента по разграничению полномочий между различными уровнями власти. Основная идея концепции состоит в утверждении, что для исполнения полномочий нужны средства. Поэтому необходимо делить не средства, а полномочия, не доходы, а налоги. Государство как собственник недр вправе передать часть своих полномочий по регулированию недропользования регионам и субъектам РФ. В частности, речь может идти о порядке лицензирования недр, о налоговых полномочиях и т.п. За федеральным центром необходимо закрепить функции стратегического планирования и воспроизводства МСБ страны, а также полномочия по осуществлению федерального государственного контроля за исполнением недропользователями федерального горного законодательства. На федеральном уровне также определяется порядок принятия исполнительными органами власти РФ и субъектов Федерации решений по вопросам совместного ведения в сфере недропользования. Но при этом следует предоставить субъектам РФ больше экономической самостоятельности в области эффективного управления МСК на их территориях. В то же время полномочия предполагают ответ-

ственность за исполнение, что следует зафиксировать в законе.

Одной из важнейших проблем недропользования, не получившей должного отражения в законопроектах, остается проблема создания условий и законодательного стимулирования воспроизводства минерально-сырьевой базы и деятельности геологической службы [1, 4-6]. Основной вывод специалистов: законопроект, представленный МПР России, не стимулирует геологоразведку. В законе о недрах должен быть прописан «четкий и понятный механизм, определяющий, кто занимается разведкой, в какой степени в этом процессе участвует государство, каким образом стимулируется участие в этом частных компаний» [2]. Для решения этой проблемы предлагается включить в закон «О недрах» положение, предусматривающее приоритетное право компании на получение лицензии на открытое за счет ее средств месторождение. Вносится предложение выделить целевые платежи на воспроизводство МСБ из общего размера платежей за добычу, которые должны быть федеральным (бюджетным) источником для выполнения федеральных программ по развитию МСБ [1]. Для недропользователей, направляющих собственные средства на поиск новых месторождений полезных ископаемых или возместивших расходы государства на их поиск, налог на добычу необходимо снижать пропорционально объему понесенных ими затрат. Введение налоговых льгот может быть стимулом для развития всего цикла геолого-разведочных работ за счет собственных средств предприятий.

Особого внимания заслуживает вопрос о налогах и платежах в добывающих отраслях МСК. Изложение этого вопроса в законопроекте «О недрах» МПР РФ вызвало наибольшую критику. В результате введения нового единого налога на добычу полезных ископаемых система налогообложения при недропользовании не улучшилась, а ухудшилась. Введенный налог носит сугубо фискальный характер и никакой стимулирующей функции не выполняет. В связи со сложностью данной проблемы и особенностями налогообложения добывающих отраслей необходимо разработать и принять отдельно федеральный закон о специальных налоговых режимах в МСК. В нем должны быть установлены единые методологические основы и методические принципы построения налога на добычу полезных ископаемых, регулярных платежей за пользование недрами, акцизов и других платежей. Этот закон будет служить развитием и дополнением Налогового кодекса РФ. В законе «О недрах» устанавливается лишь принцип платности недропользования и дается характеристика действующей налоговой системы в МСК.

В последнее время часто противопоставляют гражданско-правовой и административный режимы недропользования, что, на наш взгляд, неправомерно. Как показала практика, наиболее приемлемой и приоритетной формой режима недропользования на данном этапе развития страны является лицензионная система. Однако это не означает, что не следует развивать договорные отношения в недропользовании на основе гражданского правового режима, например, соглашений о разделе продукции (СРП). Однако режим СРП нуждается в разработке нормативно-правовых актов по реализации соответствующего закона. Отсутствие таких актов тормозит применение этого закона. Государственная система лицензирования пользования недрами также требует реформирования. В настоящее время в Государственной Думе РФ находятся проекты законов о лицензировании пользования недрами, о концессиях.

Предметом дискуссии у специалистов является вопрос об отнесении минеральных ресурсов недр к недвижимому имуществу. С нашей точки зрения, неправомерно рассматривать минеральные ресурсы в качестве недвижимого имущества в силу их специфики как объекта природы.

Таким образом, российское горное право к настоящему времени, хотя и имеет достаточную законодательную основу, нуждается в дальнейшем обновлении в связи с качественными изменениями в

экономической системе общества, произошедшими за последние годы после принятия базового закона «О недрах» в 1992 г. Как видим, горное законодательство представляет собой сложный комплекс правоотношений, которые регулируются административным, гражданским, финансовым, налоговым, природоресурсным и экологическим правом. Эта особенность должна найти отражение в будущем Кодексе о недрах, чтобы обеспечить единство экономического и правового пространства на территории РФ при владении, пользовании и управлении недрами.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Калитин В.Т.* О проекте федерального закона «О недрах» // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2004. № 3. С.62-66.

2. *Константинов В.* Недра должны стать прозрачными. Закон нуждается в корректировках // Российская газета. 2004. 16 июня.

3. *Перчик А.И.* Горное право: Учебник. М.: Изд. дом «ФИЛОЛОГИЯ ТРИ», 2002. 525 с.

4. *Стругов А.Ф.* Основные пути и цели совершенствования российского законодательства о недрах / А.Ф. Стругов, Д.В. Василевская, С.В. Гудков // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2004. № 2. С.44-47.

5. *Хакимов Б.* Тяжелое наследие «старой» Думы. Законы о недрах устарели // Мировая энергетика. 2004. № 1. С.2-3.

6. *Чайка Ф.* Добыча нефти будет падать. Не поможет даже новый закон «О недрах» // Известия. 2004. 26 октября.