

УДК 622:351.824.1

К.Н. Трубецкой

**МИРОВОЙ ОПЫТ, СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ГОРНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Пленарное заседание

Разрабатываемые и принимаемые в последние годы проекты Лесного и Водного кодексов, и, конечно же, наиболее близкого к присутствующей здесь горнотехнической общественности нового закона «О недрах» могут быть использованы для изъятия из собственности государства и общества природных ресурсов России и передачи их в руки частного капитала, что подрывает устои государственности страны.

Вот почему на всероссийских форумах геологов и горнопромышленников, парламентских слушаниях, ежегодных неделях горняка, конференциях, ученых советах, страницах журналов, газет и др. мероприятиях уже годы идут жаркие обсуждения этих многочисленных законопроектов.

Истоки горного права (или законодательства) уходят в древность. В Древнем Египте, Древней Греции, Карфагене, где широко велась добыча золотых, серебряных и медных руд, участки разработки принадлежали верховной власти государств. В Древнем Риме первоначально недра являлись собственностью владельца земельного участка. Позже на завоеванных территориях право собственности на недра, как и на поверхность, принадлежало государству.

Во многих современных ведущих горнодобывающих странах (Австралии, Канаде, США, ЮАР и др.) провозглашена децентрализация управления минерально-сырьевым комплексом и все полномочия, также как и поступающая от добычи полезных ископаемых большая часть финансовых ресурсов, за ред-

ким исключением, переданы в региональные юрисдикции.

Развитие отечественного горного законодательства прошло большой путь, начиная от «**Принципа горной свободы**», провозглашенного Указом Петра I от 10.12.1719г., который действовал 8 лет и положил начало истории развития горного законодательства России. Из 11-ти утвержденных за прошедшие 286 лет принципов, сводов и правовых норм в области горного права, наибольшую положительную роль сыграли **Право горной собственности** (1782 г., Екатерина II), просуществовавшее вплоть до 1920 г., **Горное положение** (51 г.) и **Горный устав** (63 г.) (таблица).

Принципиально новый этап развития горного законодательства России начался с Декрета Совета Народных Комиссаров РСФСР от 30 апреля 1920 г., в котором было отменено право частной собственности «на поверхность земли и ее недра», а оставлена возможность их предоставления только в пользование, причем эксплуатация и распределение добытых полезных ископаемых, руководство и надзор за этими операциями были переданы Горному Совету Высшего Совета Народного Хозяйства (ВСНХ).

В 1923г. Декретом ВЦИК РСФСР было принято в развитие указанного выше Декрета «Положение о недрах Земли и разработке их» (разновидность основ законодательства), содержащее **34 статьи**. Для сравнения - Горный устав в

*Развитие отечественного горного законодательства
в период 1719-2005 гг.*

№ № п/п	Вид принципов и сводов, правовых норм, регламентирующих отношения, возникающие в связи с использованием и охраной земных недр	Дата провозглашения и утверждения, в том числе каким документом	Срок действия закона, акта, годы
1.	Принцип горной свободы	Указ Петра I от 10.12.1719 г.	8
2.	Ограничение принципа свободы горного промысла	Указ Екатерины I от 26.09.1727 г.	55
3.	Принцип права горной собственности	Указ Екатерины II от 30.06.1782 г.	24
4.	Горное положение	Утвержден 13.07.180 г.	51
5.	Горный устав	Издан в 1857г.	63
6.	Отмена права частной собственности «на поверхность земли и ее недр»	Декрет СНК РСФСР от 30.04.1920г.	83
7.	Положение о недрах земли и разработках их	Декрет ВЦИК РСФСР 1923 г.	4
8.	Горное положение Союза ССР	1927 г.	48
9.	Основы законодательства Союза ССР и союзных республик	1975 г.	18
10.	Кодекс РСФСР о недрах	1976 г.	16
11.	Закон РФ «О недрах»	1992 г.	14

1912 г. состоял из 3 книг и включал 1460 статей.

Это положение РСФСР просуществовало до 1927 г., когда оно было заменено более детальным Горным положением Союза ССР, которым подтверждался закрепленный Конституцией СССР 1924г. запрет частной собственности на недра. Горное положение Союза ССР вплоть до принятия в 1976 г. Основ законодательства Союза ССР и союзных республик оставалось основным законодательным актом в области горных отношений.

Из Кодекса «О недрах» РСФСР 1976 г. были полностью исключены все экономические рычаги управления горными отношениями.

И только в Новой России, с принятием Закона РФ «О недрах» в 1992 г., была восстановлена платность пользования недрами в качестве одного из основных принципов недропользования. Фактиче-

ски с принятием этого закона право пользования недрами, оплачиваемое горнопромышленником, было введено в гражданский оборот.

Принимаемые в современных цивилизованных странах законы являются продуктом общественного согласия, поскольку при их разработке в обязательном порядке учитываются интересы всех сторон.

К глубокому сожалению, принятие в новой России действующего вот уже около 14 лет закона «О недрах» от 1992 г. и разработка проекта нового закона «О недрах» и других законопроектов являются результатом интересов какой-либо одной стороны (политической, министерской и т.п.).

Действительно, убедившись в несовершенстве проекта первого закона «О недрах» (1992 г.), группа ученых (в которую входил и я) во главе с академиком

М.И. Агошковым была принята руководством Верховного Совета РФ буквально за час до утверждения этого закона. Нам вежливо пояснили, что утверждение первого закона «О недрах» - *политическая акция* и это надо понимать. А уже после утверждения этого закона Вы будете участвовать в разработке всех подзаконных актов, хотя по факту их количество достигло критической величины (около сотни).

И так, подписанный 21 февраля 1992 г. Президентом Б.Н. Ельциным закон РФ «О недрах» вступил в силу в качестве базового отраслевого акта.

Неслучайно, как мы и предполагали, уже через два года после его утверждения на протяжении более 10-12-ти лет ведется активная работа по разработке нескольких вариантов закона «О недрах»: «Горного кодекса», «Кодекса РФ о недрах», нового законопроекта «О недрах» и других [1].

Проект нового закона «О недрах», в разработке которого использован бразильский опыт разграничения Федеральных и региональных полномочий, казался бы широко обсуждался даже на уровне Председателя Совета Федерации, в различных органах власти, на Парламентских слушаниях и «круглых столах» в Совете Федерации, Государственной Думе, на V-ом Всероссийском съезде геологов, в регионах, на конференциях, среди специалистов, ученых Отделения наук о Земле Российской академии наук, Института государства и права РАН, Института законодательства и правоведения при Правительстве РФ, Московской государственной юридической академии, на III съезде Горнопромышленников России, на страницах журналов и газет.

В заключительной части общей оценки нового законопроекта «О недрах» Отделения наук о Земле РАН сказано: «Положенная в его основу идея возможной полной приватизации недр (передачи их в руки частного капитала) наруша-

ет Конституцию РФ, подрывает устойчивость государственности страны и создает угрозу ее национальной, особенно экологической безопасности. Законопроект требует переработки».

В обсуждении новой редакции законопроекта «О недрах» в августе 2005 года на страницах газеты «Промышленные ведомости» выступили: президенты 4-х республик; председатель правительства республики и 6-ть губернаторов краев, областей и города; главы администрации области и автономного округа; 14 представителей законодательной и исполнительной властей от 3-х республик, 10-ти областей и края; руководители 9-ти компаний и предприятий, в том числе «Норильского никеля», «Лукойла», «Роснефти», «Якутугля», и др. [2].

На основании обобщения оценок всех этих 37-ми выступлений в указанной выше газете известные всем Вам ученые, специалисты в области горного законодательства проф. Е.А. Козловский и проф. В.С. Литвиненко делают вывод, что «Субъекты Федерации, руководители многих акционерных обществ и предприятий говорят о том, что проект нового закона «О недрах» не отвечает интересам государства и их предприятиям ...» [2].

29 августа 2005 г. в здании Совета Федерации Федерального Собрания РФ под руководством Председателя Совета Федерации С.М. Миронова состоялось расширенное заседание Оргкомитета по подготовке и проведению III съезда горнопромышленников России.

На этом заседании, в том числе, было высказано сожаление, что III съезд будет работать 11 ноября 2005 г. в условиях утвержденного нового закона «О недрах».

В связи с этим я внес предложение направить обращение в Государственную Думу с настоятельной просьбой не принимать по указанному проекту закона окончательного решения до обсуждения его на III съезде горнопромышлен-

ников, которое горячо поддержал С.М. Миронов и направил 01 сентября 2005 г. соответствующее письмо Председателю Государственной Думы Б.В. Грызлову.

В результате нам удалось обсудить проект на III съезде горнопромышленников по докладам зам. Председателя Комитета по природным ресурсам и природопользования Госдумы, моего доклада, выступления зам. Министра ПР А.Темкина и многих делегатов съезда из регионов и единогласно отклонить утверждение проекта нового закона «О недрах».

Таким образом, если подвести общий итог всех обсуждений – российское горное и геологическое сообщество не поддерживают проект нового закона «О недрах», несмотря на жесткое его лоббирование со стороны заинтересованных министерств, и предлагают его либо переработать, либо вернуться к созданию свода законов о горно-геологическом производстве – Горного кодекса, учитывающего всю специфику – от геологического изучения недр до получения конечной продукции и в котором бы учитывались интересы всех сторон на основе общественного согласия для обеспечения экономической безопасности России на длительную перспективу, тем более, что базовая основа такого кодекса уже имеется. О целесообразности его создания говорилось многократно на различных уровнях: в рекомендациях Правительству РФ на Парламентских слушаниях в Государственной Думе в 1998 и сентябре-октябре 2001 гг., решении 18 областей по Сибирскому соглашению, Постановлении I съезда горнопромышленников России, письмах Президента РАН академика Ю.С.Осипова Министру природных ресурсов РФ в июне и ноябре 2000 г., на 5-м экономическом форуме в Санкт-Петербурге в июне 2001 г., в рекомендациях Межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ в сфере экономики в марте 2001 г., на многих конференциях и со-

вещаниях, а также в научной печати и средствах массовой информации с середины 90-х годов прошлого столетия.

Правительство РФ, возглавляемое ранее академиком Е.М.Примаковым, при рассмотрении плана законотворческой деятельности на 2000г. обсуждало вопрос о разработке Горного кодекса, но по инициативе МПР он был отложен. Группой ученых (ИПКОН РАН и Академии горных наук) с участием ВИЭМС при поддержке и участии бывших Росугля, Минтопэнерго, а также Газпрома и других организаций в результате длительных исследований, начатых еще в середине 90-х годов XX в., на основе разработанной концепции подготовлен вариант проекта Горного кодекса РФ, который широко опубликован, в т.ч. в монографии «Горное законодательство России: вчера, сегодня, завтра» 2000 г. и может быть представлен на рассмотрение для дальнейшей работы над ним. При этом Горный кодекс РФ должен интегрировать с действующим Законом РФ «О недрах», развить и дополнить его, т.е. быть единым сводным систематизированным актом горного законодательства на основе его кодификации вместо суммы разрозненных актов действующего и нового проекта законодательства. РАН неоднократно высказывала готовность осуществлять методологическое и координационное обеспечение этой работы, о чем говорилось в упомянутых письмах в адрес Министерства природных ресурсов РФ. Можно сказать, что наш вариант проекта Горного кодекса пережил двух и живет при третьем министре природных ресурсов РФ. После такой почти десятилетней апробации, наконец, казалось, что будет поставлена точка в этом вопросе, так как был принят соответствующий пункт решения Всероссийской конференции «Минерально-сырьевая база территории России и ее континентального шельфа в условиях глобализации мировой экономики», прошедшей в г. Москве с 5 по 7 февраля 2002 г., и от-

метившей в качестве главного итога обсуждения несовершенство нормативного и правового поля, слагающегося из суммы разнородных, разновременных и неактуализированных законодательных и подзаконных актов, в первую очередь в системе недропользования и налогообложения недропользователей.

На этой конференции тогдашний Министр природных ресурсов РФ В.Г. Артюхов в докладе «Базовые положения национальной минерально-сырьевой политики России» (в пункте 4 своего вступительного слова) сказал: «...Начну с очевидного. Нужна четкая кодификация действующего законодательства. Об этом я вчера докладывал Президенту. Работа уже начата. Мы рассчитываем, в частности, на скорейший выход на законодательную орбиту «Горного кодекса».

Но этому «Горному кодексу» не суждено было выйти на законодательную орбиту, т.к. наступил, по образному выражению народа, «пермский» период – пришел новый Министр (Ю.Трутнев) и «мгновенно» был создан новый законопроект «О недрах», который в создавшихся условиях непринятия пока снят с рассмотрения Думой по просьбе правительства, а точнее благодаря обращения одного из главных идеологов закона Министра Ю. Трутнева.

Этот многолетний опыт зависимости появления новых проектов горного законодательства от смены министров печален.

Для поддержки идеи возврата к созданию «Горного кодекса» приведу пример положительного опыта одной из высокоперспективных стран в области развития горной промышленности в Европе – Финляндии. В этой стране действующий на протяжении более 40-ка лет (с 1965 года) Горный кодекс сейчас обновляется по 318 параграфам для достижения согласования с новыми нормами смежных законодательств.

Нам бы такой долгосрочный – кодекс, тогда мы не допустили знакомого «хотели как лучше...».

Принятие Государственной Думой нового законопроекта, даже доработанного с учетом 27-ми внесенных замечаний, о которых на III съезде Горнопромышленников России говорил зам. председателя Комитета по природным ресурсам и природопользованию Государственной Думы (Валерий Владимирович Прозоровский), и которые по-прежнему не включают основополагающие вопросы разногласий (признание участка недр недвижимым имуществом; введение кадастра участков недр и замена кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых их государственными реестрами, что открывает возможность на основе Гражданского кодекса РФ приватизации участков недр с правом их дарения, наследования и т.п., т.е. передачи федеральной собственности в руки частного капитала; применение в основном только аукционной формы торгов и др.) или которые изложены в весьма общей форме, допускающей различное их толкование, приведет к очередной долговременной работе по созданию нового законопроекта в виде «Горного кодекса» или «Кодекса о недрах», или «Кодекса о недрах и недропользовании» и др., большим трудовым и финансовым затратам.

В заключение необходимо озвучить завещанное нам великим Д.И. Менделеевым напоминание: «Для России (как и, впрочем, для любой страны) ее природные ресурсы, особенно невозобновляемые, - это Богом данное богатство, которое принадлежит всем, а не только нынешним поколениям. И расходовать его нужно максимально эффективно, с наибольшей пользой для собственных граждан».

Руководствуясь этим завещанием, по нашей просьбе Российское геологическое общество обратилось в Общественную палату Российской Федера-

ции рассмотреть в ближайшее время принятые Государственной думой в первом чтении проекты Водного и Лесного Кодексов и временно отозванный из Государственной Думы законо-

проект «О недрах» в новой редакции и направить в федеральные органы законодательной и исполнительной власти свое заключение.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Трубецкой К.Н., Панфилов Е.И. Вопросы совершенствования горного законодательства// Отечественная геология. – 2002. – № 2, - С.52-54.

2. Козловский Е.А., Литвиненко В.С. Новый законопроект «О недрах» сквозь призму общенациональных интересов. М., «Промышленные ведомости», 2005, август, № 8 (102).

Коротко об авторах

Трубецкой К.Н. – академик РАН, советник Президиума РАН, заведующий кафедрой РГГРУ, Москва,

ДИССЕРТАЦИИ

ТЕКУЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ЗАЩИТАХ ДИССЕРТАЦИЙ ПО ГОРНОМУ ДЕЛУ И СМЕЖНЫМ ВОПРОСАМ

<i>Автор</i>	<i>Название работы</i>	<i>Специальность</i>	<i>Ученая степень</i>
ЧЕЛЯБИНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ			
БАБЕНЦЕВ Дмитрий Юрьевич	Повышение эффективности управления угледобывающим предприятием на основе совершенствования механизма мотивации персонала и менеджмента	08.00.05	к.э.н.
ГОЛУБИН Евгений Андреевич	Совершенствование структуры управления горнодобывающим предприятием	08.00.05	к.э.н.
УСТИНОВА Светлана Александровна	Управление развитием организационной культуры угледобывающего предприятия	08.00.05	к.э.н.