
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА (ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА)

Е. И. Панфилов

¹ ИПКОН им. ак. Н. В. Мельникова РАН

Озвученная верховной властью страны и используемая во всем цивилизованном мире аксиома: «жить по закону» применительно к минерально-промышленному комплексу (МПК) России нашла отражение в более 30 законодательных и нормативно-правовых актах. Базовым (не кодифицированным) из них считается Федеральный закон «О недрах».

Подготовленный в 1992 г., он сыграл важную экономическую и политическую роль в становлении нашей минерально-сырьевой базы, занимающей ведущее место в наполнении бюджета страны и получении значительного мультипликативного эффекта от использования многопрофильной продукции.

Однако к настоящему времени постоянно пополняемый многочисленными поправками, не меняющими его концептуальную сущность, утратил свою положительную роль и стал, по сути, «флагоманом» наблюдающейся и прогрессирующей стагнации российского горного законодательства. Убедительным подтверждением столь жесткой его оценки правомерно считать законодательные акты, касающиеся горного производства, принятые и принимаемые в последнее время.

Приведем примеры. Так, в августе 2019 г. принят и введен в действие федеральный закон «О внесении изменений в гл. 23 и 26 части второй Налогового кодекса РФ», направлен-

ный на стимулирование добычи редких металлов путем снижения ставки НДПИ с 8 до 4,8%. В числе месторождений, на которые распространяется пониженная ставка, первыми значатся (ст. 337, пункт 1) «кондиционные руды черных металлов» (т.е. железа, хрома, марганца) с применением коэффициента ($K_{\text{подз}}$). Включение таких месторождений в число «стимулируемых объектов» представляется совершенно необоснованным и, в принципе, нецелесообразным, т.к. во-первых, месторождений черных металлов, особенно марганцевых, содержащих редкие металлы с кондиционным содержанием, в России практически не существует. Имеются редкие случаи выделения при металлургическом переделе отдельных редких элементов, например ванадия, скандия и др., то есть в законе допущена серьезная (принципиальная) ошибка, обусловленная, видимо, лоббистскими интересами. Во-вторых, также по труднообъяснимым причинам поправкой в ст. 342 (пункт 2, подпункт 8) сокращение ставки НДПИ не распространяется на «многокомпонентные комплексные руды, добываемые на участках недр, расположенных полностью или частично на территории Красноярского края». Его исключение, имеющего статус самостоятельного субъекта Российской Федерации, не подтвержденное в тексте закона согласованием с законодательным орга-

ном края, противоречит Конституции РФ. В её 72 статье (п.1) указано, что: «В совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся:

- п.п. в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

- п.п. д) природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экономической безопасности особо охраняемых природных территорий ... »;

- п.п. и) установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ;

- п.п. к) ... земельное, водное, лесное законодательства, законодательство о недрах, об охране окружающей среды».

Предпринимаемые попытки ввести правило «одного окна», по существу, противозаконны.

Следует также отметить, что край является одной из житниц редких металлов. Принятая норма права не корреспондирует с подпунктом 3 пункта 2 той же статьи 342, где в числе объектов стимулирования указываются «многокомпонентные комплексные руды». Кроме того, в Красноярском крае находится на учете в Геологическом фонде недр Чуктомукское месторождение именно редкоземельных элементов. Принятые в законе дополнительные стимулы в виде поправочных коэффициентов, характеризующих: а) способ добычи кондиционных руд черных металлов ($K_{\text{подз}}$) и б) особенности добычи редких металлов в сочетании с весьма широкой адресностью, правильнее, без адресности их применения, т.к. указывается: «... в рудах других полезных ископаемых ... (см. ст. 337, 342, 342⁷). Подобная допущенная неопределенность, согласно утвержденной Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009г. №196 (раздел III, п. 8, подпункт и) «Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов

и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции», являются коррупционными факторами.

Вызывает недоумение необоснованная норма права, устанавливающая применение этих коэффициентов сроком на 10 лет.

Оценивая в целом принятый закон, правомерно утверждать, что он концептуально и содержательно ошибочен, коррупциогенен, требует пересмотра. Часто используемое Государственной Думой РФ положение о правоприменительной практике принятых законов в данном случае не имеет смысла.

Требует рассмотрения и всестороннего обсуждения другой, принятый в декабре 2019 г. законодательный акт. Это федеральный закон №396-ФЗ «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах» в части «Совершенствования правового регулирования отношений в области геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых запасов полезных ископаемых», вводимый в действие по истечении 180 дней после дня его официального опубликования (Российская газета №273 (8031) от 04.12.2019). В течение этого периода согласно «Пояснительной записке» необходимо подготовить пакет нормативных правовых актов, обусловленных принятым законом. В их числе:

- четыре Постановления Правительства РФ, касающиеся определения конкретных видов трудноизвлекаемых полезных ископаемых; внесения изменений в Положение о границах участков недр, предоставленных в пользование; внесения изменений в Положение о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, свя-

занных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, а также «О федеральных органах исполнительной власти, уполномоченных на установлении правил разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, правил подготовки проектной документации на разработку технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, а также на согласование этих правил».

– шесть Приказов Минприроды России, раскрывающих основные положения указанных Постановлений Правительства РФ посредством, в частности, утверждения «Правил разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых» и «Правил подготовки проектной документации на разработку технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых».

Учитывая указанный перечень планируемых к разработке и принятию нормативных правовых актов, выполнить всестороннюю экспертную оценку этого закона весьма сложно. Однако анализ содержания основополагающих правовых норм позволяет изложить свою точку зрения на этот закон и представить свое заключение. Принятое концептуальное положение о введении нового вида пользования минеральными ресурсами недр Земли как трудноизвлекаемых полезных ископаемых очень спорно, недостаточно обосновано, вносит путаницу и неразбериху в относительно устоявшиеся формы и методы управления горно-геологическим производством. На практике трудно реализуемо. По некоторым позициям ошибочно и коррупциогенно, создает угрозу формирования неблагоприятного делового

климата среди добывающих компаний, органов законодательной, исполнительной и судебных властей на разных уровнях управления минерально-промышленным комплексом страны. Предполагаемое повышение эффективности освоения минерально-сырьевых ресурсов (МСР) не доказательно, по сути, призрачно, а с позиции обеспечения требуемой полноты, комплексности и качества освоения МСР может оказаться отрицательным, поскольку узаконивается по сути выборочная выемка запасов, которая осуществляется по заявке недропользователя с официального одобрения и согласия исполнительных органов власти.

В числе других замечаний по данному закону:

1) Понятие «трудноизвлекаемые полезные ископаемые» не стабильно, динамично, может непредсказуемо изменяться под влиянием внутренних (изменчивость горно-геологических условий разработки, пересмотр кондиций, требуемых объемов добычи и др.) и внешних (конъюнктура мирового рынка, конкуренция на различных уровнях и пр.) факторов, поэтому любые вводимые критерии имеют декларативный и временной характер. Принятые в законе (см. часть 6 ст. 13.1): «... основными критериями выявления победителя при проведении конкурса ... являются научно-технический уровень программ проведения работ по разработке технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, квалификация и опыт предполагаемых участников таких работ, и предложения о доступе заинтересованным лицам к результатам таких работ» имеют слишком общий характер и представляют благодатное поле для лоббирования, коррупции и других негативных проявлений. Поэтому считать их объек-

тивными и достоверно определяемыми показателями непропорционально.

2) Введение нормы права (ст. 6, п/п б), согласно которой Правительство РФ «... устанавливает виды трудноизвлекаемых полезных ископаемых, в отношении которых право пользования участком недр может предоставляться для разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых (ТриЗ)» весьма спорно, даже ошибочно, т.к. т.н. ТриЗ могут иметь место для любого полезного ископаемого. На наш взгляд, следует определить и принять возможный перечень признаков, характеризующих ТриЗ. В соответствии с ними осуществить дифференциацию подобных полезных ископаемых (их запасов). Строго говоря, любые нерентабельные на сегодняшний день запасы можно считать трудноизвлекаемыми, в частности забалансовые, и/или неизвлекаемые, как например относимые к общешахтным потерям. Но как уже было отмечено выше, термин «трудноизвлекаемые полезные ископаемые» имеет временной характер, поэтому вводить в его практическую деятельность без четких, достоверно определяемых, объективно существующих критериев преждевременно. Только после тщательного изучения всех типичных и возможных случаев отнесения полезных ископаемых к трудноизвлекаемым можно вводить такое понятие. При этом следует учитывать важный фактор, влияющий на оценку ТриЗ. Это технологии переработки (обогащения) полезных ископаемых. Наглядным примером служат марганцевые руды, до сих пор добываемые в широких масштабах в основном из-за отсутствия эффективных методов их обогащения.

Крупным недостатком принятого закона являются также изменения, вносимые в ст. 29.2 закона «О недрах».

Они касаются создания комиссии, которая будет согласовывать проектную документацию на разработку технологий геологического изучения, разведки и добычи ТриЗ, т.е. действовать параллельно с ныне действующими комиссиями Роснедр (жидкие и газообразные углеводороды и твердые полезные ископаемые) по рассмотрению и согласованию проектной документации на разработку месторождений, особенно в тех случаях, когда трудноизвлекаемые запасы выделяются на действующих участках недр. Такая «новация» создает еще один административный барьер и дополнительную (трудо- и финансовую) нагрузку на недропользователя со всеми вытекающими негативными последствиями.

Следующее замечание. Вносимое в ст. 29 закона «О недрах» изменение исключает проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых в отношении ТриЗ, что противоречит п. 4 части первой ст. 29 закона «О недрах», а также вышедшему в конце декабря 2019 г. федеральному закону №505-ФЗ, ст. 29 которого изложена в следующей редакции: «запасы полезных ископаемых ... подлежат государственной экспертизе ... Ее результаты оформляются заключением». И далее: «государственная экспертиза запасов полезных ископаемых ... проводится в течение всего срока геологического изучения недр ... при условии предоставления на государственную экспертизу документов и материалов, позволяющих дать объективную оценку количества и качества запасов полезных ископаемых ... их промышленного значения, горнотехнических, гидрогеологических, экологических и других условий их добычи». То есть закон противоречит принципам и целям рационального освоения минеральных ресурсов недр.

Вводимый законом режим позволяет недропользователю вести добычу полезных ископаемых в период действия проектов на разработку технологий, геологического изучения, разведки и добычи ТриЗ (до 7–15 лет) с возможностью неоднократного продления (до 3–5 лет) на льготных условиях без внедрения новых технологий. Такой порядок освоения ТриЗ не соответствует принципам рациональной разработки месторождений полезных ископаемых, т.к. уже имеющиеся нормативно-правовые документы в полной мере отвечают создаваемым «Правилам разработки технологий, геологического изучения, разведки и добычи ТриЗ» и «Правилам подготовки проектной документации».

Таким образом, в силу названных причин вводить новый вид недропользования, точнее, освоения минеральных ресурсов, недопустимо.

Еще один пример недостаточно качественной подготовки законодательных актов касается закона «Об отходах недропользования». Его анализ и оценка приведены в нашей статье «О проблеме так называемых «отходах недропользования» (журнал «Рациональное освоение недр, 2020. — №1), поэтому нет необходимости повторять опубликованный материал. Однако следует указать на имеющиеся недостатки концептуального характера¹. В их числе:

- Отсутствие правовых норм, касающихся т.н. «лежалых отходов», накопившихся за прошлые годы (порядка 100 млрд т).

- Ошибочность принятой трактовки понятия «отходы», к которым отнесены почему — то «техногенные месторождения».

В связи с оценкой этого закона следует отметить как положительный факт о принятых Комитетом Совета Федерации по экономической политике «Рекомендаций» (в соответствии с нашими предложениями), в которых рекомендовано взамен термина «отходы недропользования» пользоваться понятием **«техногенные минеральные образования»**.

Выполненное информационно-аналитическое обобщение принятых и принимаемых федеральных законов, затрагивающих проблемы геологии и горного дела, служит достаточно убедительным доказательством ранее высказанной оценки о том, что **горное законодательство России переходит в стадию стагнации**.

В этой связи целесообразно отметить, что проводимое упорядочение существующих нормативно-правовых актов, т.н. «регуляторной гильотины», привело к тому, что в число 150 ликвидируемых нормативных документов вошли в «Правила охраны недр» — единственный подзаконный акт, направленный на предотвращение нерационального освоения ресурсов недр, прежде всего минерально-сырьевых. Столь необоснованное и непродуманное решение открывает «зеленую улицу» для расширения масштабов хищнической выемки запасов полезных ископаемых.

Рассматривая основные причины создавшегося положения дел в этой области, выделим, на наш взгляд, наиболее существенные.

1. Одна из главных — отсутствие продуманной, основополагающей системы разработки и принятия законодательных и нормативно-правовых актов, достаточно полно и всесторонне регулирующих общественные, точнее горные отношения, возникающие в сфере недропользования — изучения, освоения и использования

¹ Панфилов Е. И. О проблеме так называемых «отходов недропользования». М.: Рациональное освоение недр, 2020. — №1.

ресурсов недр, и, как следствие — несовершенство российского горного законодательства.

Оно выражается прежде всего в том, что со времен т.н. «перестройки», как уже отмечали, не существует в отличие от Земельного, Лесного, Водного кодексов кодифицированного акта (Горного кодекса РФ) в области недропользования. Целесообразно повторить ранее изложенную оценку ФЗ «О недрах»: к настоящему времени он утратил первоначальную значимость. По многим положениям фактически стал ущербным в развитии правового регулирования горных отношений.

Предпринимаемые Минприродой РФ попытки, поддерживаемые Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в лице его заместителя д.ю.н. Капустина, придать ФЗ «О недрах» форму Федерального базового закона «кодифицированного типа» недостаточно обоснованы и несостоятельны, поскольку такая кодификация в Конституции РФ отсутствует.

2. Другой, не менее важной причиной ухудшения качества принимаемых законов правомерно считать ликвидацию после распада СССР образовательной и научной дисциплины «горное право» и как следствие — образовавшийся вакуум квалифицированных кадров, знающих и понимающих сущность и специфику геологии и горного дела и способных юридически грамотно готовить законодательные, нормативно-правовые и иные акты, регулирующие горные отношения. В настоящее время их формируют юристы, достаточно хорошо и грамотно знающие гражданское право или иные права (экологическое, земельное и пр.), но при этом не всегда способные понять суть и особенности геологии и горного дела, особенно в создавшихся условиях нашей

экономики, когда недра и ресурсы недр принадлежат государству, а право пользования ими — бизнесу. Кроме того, они ориентированы на пользование ущербным для страны Федеральным законом «О недрах».

Сложившаяся неблагоприятная обстановка с отсутствием юристов по горному праву привела к тому, что в ведомствах и комитетах, причастных к геолого-горному производству, департаменты, отделы и другие подразделения, ответственные за правовое регулирование горных отношений, и специалисты, работающие в них, зачастую готовят законодательные и нормативно-правовые акты, не имея достаточно четкого представления об объекте и субъекте правоотношений, издают и принимают документы, не отвечающие в полной мере сущности горного производства. В отдельных случаях пользуются услугами и рекомендациями лиц, заинтересованных в исполнении интересов своих и/или компаний. Вышеприведенные законодательные акты являются убедительным примером существующего положения дел в качестве ведомственной законотворческой деятельности.

Приходится констатировать, что подобная ситуация наблюдается и в органах законодательной власти на всех уровнях, начиная с Государственной Думы РФ. В ней функции рассмотрения законопроектов, касающихся недропользования, возложены на рабочую группу, возглавляемую депутатом от Ставропольского края д.э.н. А. Н. Ищенко. Будучи гендиректором ООО «Лукойл-Северокавказнефтепродукт», он имеет определенный опыт работы в сфере ТЭКа и ведет активную деятельность по законодательному регулированию горных отношений. Созданная экспертная группа состоит (с учетом помощни-

ков) из 53 чел., в том числе 13 депутатов. Если посмотреть внимательно на «профессиональную принадлежность» этих депутатов, то получается, что среди включенных в Экспертную группу нет ни одного депутата-специалиста, хотя бы приближенно имеющего дело с проблемами недропользования. Отсюда следует вывод о том, что **осуществляемое в Государственной Думе РФ деление депутатов пропорционально фракциям нецелесообразно и не состоятельно**, т.к. создает благодатную почву для разработки и принятия некачественных законопроектов, тем самым удовлетворяя интересы лоббируемых разными средствами и методами лиц или групп заинтересованных лиц. Помимо депутатов в составе Экспертной группы 32 номенклатурных работника и совсем небольшая группа специалистов (4–5 чел.), имеющих возможность со знанием дела, профессионально оценивать, обсуждать представляемые законопроекты и вносить обоснованные поправки к ним.

Обсуждая проблему «горного права», важно отметить, что созданная в советские годы высококвалифицированная школа юристов в сфере недропользования (М. И. Клеандров, Б. Д. Клюкин, А. И. Перчик, Г. Е. Быстров и др.) перестала существовать. Действующие в стране кафедры по горному праву, определяющему сущность горных отношений, не могут выпускать дипломников, тем более кандидатов и докторов наук по специальности «горное право», поскольку в настоящее время она исключена из перечня официально принятых вузовских стандартов. Предпринимаемые нами (с участием других ученых и специалистов) усилия добиться введения специальности «горное право» до сих пор не приносят успеха. На направленное от имени бывшего первого зам.председателя

Комитета Гос. Думы РФ по природным ресурсам, природопользованию и экологии (предыдущий созыв) в Минобрнауку предложение ввести специальность «горное право» был получен за подписью бывшего зам. министра Огородовой отрицательный ответ, аргументированный тем, что это «... слишком длинное наименование ...» (?). Обращение общественных объединений и организаций также оказались тщетными. В 2019 году на Правительственном часе в Совете Федерации один из сенаторов внес предложение о направлении Правительству РФ рекомендации о незамедлительном введении специальности «горное право» в ВУЗах юридического и горно-геологического профиля. Однако ответ до сих пор неизвестен.

К причинам, оказывающим негативное воздействие на структуру издаваемых законов и их качество, правомерно отнести несовершенство форм и методов государственно-частного партнерства (ГЧП) в формировании правовой базы в сфере изучения и освоения минеральных ресурсов недр.

Фактами, доказывающими это утверждение, могут служить:

- Отсутствие закона «О недрах» в качестве основополагающего в ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (№224-ФЗ от 13 июля 2015г.) наряду с «... Конституцией РФ, Гражданским, Бюджетным, Земельным, Градостроительным, Лесным, Водным, Воздушным кодексами РФ ...», поскольку, по мнению юристов, ФЗ «О недрах» является не кодексом, а отраслевым законодательным актом.

- Упоминание в ст. 33 ФЗ ГЧП, посвященной предоставлению в пользование частному партнеру «участка недр»

не содержит норм права, касающихся концессионных соглашений, особенно-стей заключения аренды при освоении нерентабельных участков недр.

– Наличие недостатков в действующих законодательных актах осложняют деятельность горнодобывающих компаний. Например, отсутствие нормативных актов, регламентирующих диапазон допустимых отклонений в объемах добычи, указываемых в проектах и обусловленных объективными горно-геологическими, технологическими, экономическими, коммерческими и иными условиями разработки месторождений твердых полезных ископаемых; учета рисков; определения потерь при добыче не по налоговому периоду, а по завершению отработки каждой отдельной выемочной единицы. Значимость указанной причины существенно повышается в связи с тем, что в настоящее время практически вся горнодобывающая промышленность передана в руки горнодобывающих компаний (государственных, государственно-частных, частных), интересы которых сосредоточены на получении наибольшей прибыли в кратчайшие сроки и с минимальными затратами. Они не всегда и не во всем совпадают с общенародными, особенно в части полноты, комплексности и качества разработки месторождений полезных ископаемых и охраны недр. Например, в ОАО «Уралкалий» утвержденные нормативы потерь калийных солей при добыче составляют 60%, а фактически достигают 70–80%. Или при разработке нефтяных месторождений имеются случаи оставления в недрах (потерянных) запасов 70–75% от утвержденных.

Помимо отмеченных конкретных причин ухудшения качества подготовки и принятия федеральных законов хотелось отметить причины общего

характера, т.е. затрагивающие в целом проблему состояния и развития минерально-промышленного комплекса России, в той или иной степени отражающейся на законотворчество в области недропользования.

В числе таких причин:

1) Принижение роли и значения минерально-промышленного комплекса в развитии экономики страны со стороны властных структур.

Доказательства:

– отсутствие минерально-промышленного комплекса (МПК) в принятых направлениях развития страны, в Посланиях Президента РФ и в национальных проектах. Не совсем ясна взаимосвязь действующих стратегий и программ с принятыми национальными проектами;

– упразднение в Федеральном собрании (Гос.Думе РФ и Совете Федерации) специализированных комитетов, непосредственно отвечающих за подготовку законодательных актов в сфере недропользования (как части природопользования). Так, в Гос. Думе РФ эти проблемы включены в Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям. В Совете Федерации вопросы использования ресурсов недр рассматриваются в Комитете по аграрно-продовольственной политике и природопользованию и в Комитете по экономике.

2) Игнорирование властными структурами (министерствами, ведомствами, агентствами, службами) рекомендаций и предложений, принятых на парламентских слушаниях, «круглых столах», форумах и съездах, собраниях общественных объединений и других организаций.

Имеющиеся факты:

– отказ МПРиЭ разрабатывать закон «О геологическом изучении недр», несмотря на «Рекомендации»

Совета Федерации и многочисленные (на протяжении более 20 лет) обращения общественных объединений, в т.ч. съезда геологов, принять ФЗ «О геологическом изучении недр». Хотя в соответствии с теми же «Рекомендациями» специалисты и ученые ОНЗ РАН и АГН разработали не только концепцию, но и укрупненную структуру такого закона;

– кроме того, МПРиЭ упорно и настойчиво отказывается от сотрудничества со специалистами и учеными вневедомственных организаций (РАН, АГН, РАЕН и др.), несмотря на их неоднократные обращения. В качестве примера можно привести ответ МПРиЭ по запросу Минюста РФ (от 27.04.2015 №06 – 08 – 35/10072) по поводу предложения ИПКОН им. Н. В. Мельникова РАН и ОАО «Росгеология».

К сожалению, в ответе не приводится точка зрения министерства на то, чтобы представленные предложения обсудить на совместном заседании.

Выполненная информационно-аналитическая оценка современного состояния российского законотворчества в сфере недропользования позволяет констатировать:

1. На примере анализа изданных в последнее время федеральных законов, касающихся «стимулирования добычи редких металлов» и «совершенствования правового регулирования отношений в области геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых», а также закона о т.н. «отходах недропользования» доказательно обоснована наша позиция насчет того, что за последнее время произошло существенное ухудшение качества подготавливаемых и принимаемых законодательных актов в области недропользования. Они способны оказать и оказывают негативное воздействие

на деятельность минерально-промышленного комплекса страны. При этом важно отметить, что ФЗ о трудноизвлекаемых полезных ископаемых таит реальную угрозу расширения масштабов нерациональной, по сути хищнической выемки запасов полезных ископаемых на залицензированных участках недр с согласия федерального органа исполнительной власти.

2. Основными причинами ухудшения качества разрабатываемых и принимаемых законов являются:

– несовершенство действующего горного законодательства, обусловленное как отсутствием кодифицированного законодательного акта (Горный кодекс или Кодекс о недрах и недропользовании), так и наличием утратившего свою положительную роль отраслевого ФЗ «О недрах», точнее, «О минерально-сырьевых ресурсах» и ставшего, по сути, «тормозом» развития горного законодательства в силу своей узкой направленности и коррупциогенности;

– создавшийся «вакуум» профессиональных, квалифицированных кадров, способных грамотно и разумно участвовать в правовом регулировании горных отношений на основе горного права. Оно перестало существовать после т.н. «перестройки», а постоянно предпринимаемые усилия горнотехнической общественности и ученых в различных сферах и уровнях обсуждения вплоть до рекомендаций Совета Федерации, направленных в адрес Правительства РФ, часто остаются безответными и не приносят желаемого результата.

Наши предложения:

Учитывая произошедшую в стране, озвученную Президентом РФ В. В. Путиным корректировку (Применительно к прежней редакции. Примечание автора.) отдельных положений Консти-

№ п/п	Предложения ИПКОН РАН	Ответ МПРиЭ
1.	Незамедлительно принять Горный кодекс и федеральные законы: «О геологическом изучении недр», «О получении права пользования участками недр», «О рациональном и комплексном освоении и сохранении ресурсов недр», «О нефтедобыче и нефтепереработке», «О малом и среднем горном предпринимательстве», «О техногенных месторождениях минерального сырья», «О специальном налоговом режиме при недропользовании», «О комплексной горной экспертизе и горном аудите», «Об экологической безопасности недр и недропользования», «Об единой системе надзора и контроля за использованием ресурсами недр» и др.	Закон Российской Федерации «О недрах» регулирует отношения, возникающие в области геологического изучения, использования и охраны недр, использования отходов горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, специфических минеральных ресурсов (рапы лиманов и озер, торфа, сапропеля и др.), подземных вод, включая попутные воды (воды, извлеченные из недр вместе с углеводородным сырьем), и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд. Данный закон содержит правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивает защиту интересов государства и граждан Российской Федерации, а также прав пользователей недр. Учитывая изложенное, а также то, что законодательство о недрах, в частности закон о недрах, постоянно совершенствуется, в том числе, и в целях связанных со снятием административных барьеров, препятствующих недропользователям осуществлять свою деятельность, предложение ИПКОН РАН о разработке Горного кодекса Российской Федерации и вышеперечисленных законов не поддерживается.
2.	Разработать и принять ФЗ «О геологическом изучении недр»	Вопросы, связанные с осуществлением геологического изучения недр, государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, а также представлением права пользования недрами урегулированы законом «О недрах» и принятыми в его реализацию нормативными правовыми актами, федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».х)

№ п/п	Предложения ИПКОН РАН	Ответ МПРиЭ
3.	Разработать и принять ФЗ «О малом и среднем горном предпринимательстве»	Отношения, возникающие между юридическими лицами, органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в сфере развития малого и среднего предпринимательства урегулированы в рамках Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».
х) Этот закон не имеет никакого отношения к горному производству. Примечание автора		

туции Российской Федерации целесообразно внести следующие поправки:

1) В ст. 36 (п.3) после слова «землей», в ст. 58 после слов «охранять природу», в ст. 72 (п.1, п/п д)) после слов «природопользование, охрана ...» вставить слово «недр».

2) В ст. 101 (п.3) после слов «... образуют комитеты и комиссии» записать: «по профессиональному принципу с пропорциональным участием в них депутатов всех фракций» и далее: «Рекомендации парламентских слушаний и круглых столов в 30-дневный срок рассматриваются Правительством РФ и дается «Заключение». В случае разногласий создается согласительная комиссия, решение которой считается окончательным и обязательным».

3) В ст. 104 внести новый пункт 4) следующего содержания: «Правительство РФ не имеет права самостоятельно, без объяснений, по своему усмотрению отклонять любые поступающие в Государственную Думу РФ законопроекты».

В числе частных, конкретных и реально осуществимых в ближайшее время предложений могут быть:

- Продолжить усилия по принятию закона «О геологическом изучении недр» и подготовке профессиональных геологических кадров.

- Разработать и принять Федеральный закон «О специальном налоговом режиме при недропользовании».

- В Федеральный закон «Об окружающей среде» внести и раскрыть понятие «геологическая среда».

- В Гражданском кодексе РФ из ст. 130 изъять понятие «недр» как «вещи, недвижимости».

- В налоговом кодексе РФ в ст. 342 в п. 1 исправить допущенную неточность, согласно которой нормативными потерями полезных ископаемых признаются «... фактические потери ...» отнеся подготовку нормативов к проекту разработки месторождения.

- В статье 342 Налогового кодекса изъять понятие нормативных потерь, как «фактических ...». **ПМЭ**

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Панфилов Евгений Иванович — докт. техн. наук, профессор, вед. науч. сотрудник ИПКОН им. ак. Н. В. Мельникова РАН, Председатель экспертной комиссии ОНЗ РАН по научно-технической экспертизе недропользования.