

Свиридова О. С., Аннадурдыева Г. А.
СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ГОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Ольга Станиславовна Свиридова, кандидат юридических наук, доцент;
доцент кафедры горного, земельного и экологического права*

*Гулнам Агамановна Аннадурдыева, старший преподаватель кафедры
теории и истории государства и права*

*Российский государственный университет нефти и газа (национальный
исследовательский университет) имени И. М. Губкина
Ленинский пр., 65, 119991, Москва, Россия, mining-law@yandex.ru*

На сегодняшний день Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» – центральный нормативный правовой акт отрасли – представлен в редакции порядка 70 федеральных законов, которыми на протяжении трех десятилетий вносились «точечные» изменения, продиктованные необходимостью урегулирования отдельных вопросов недропользования. Если проанализировать их в отдельности, то становится очевидным отсутствие единого системного подхода при их подготовке и принятии.

Как отмечал еще в 2007 г. профессор А. И. Перчик, «при всех фундаментальных положительных чертах действующей редакции ФЗ “О недрах”, она содержит целый ряд неработающих декларативных институтов и норм, а также неточных, взаимоисключающих и даже ошибочных положений. Некоторые из них в прошлые годы были изменены или уточнены. Однако целый ряд еще остался. Устранение их, по моему мнению, существенно повысит действенность закона, позволит устранить многие коллизии, которые неизбежно периодически возникают из-за этого» [6, с. 9].

Наиболее масштабная за последнее время попытка уточнения вопросов пользования недрами и введения единой терминологии была предпринята Федеральным законом от 30.04.2021 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О недрах”, ...» (далее – 123-ФЗ), который вступил в силу с 1 января 2022 г. Данным федеральным законом были внесены изменения в большинство статей Закона Российской Федерации «О недрах», составляющих основные институты горного права: предоставление права пользования недрами, система лицензирования недропользования, переход и прекращение права пользования недрами и др.

Указанный федеральный закон признал утратившим силу постановление Верховного Совета РФ от 15.07.1992 № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами», просуществовавшее порядка 30 лет и в значительной части устаревшее, а также изложил в новой редакции статьи 8, 10, 10.1, 11, 13.1, 15, 16, 17.1, 20, 20.1, 20.2, 21, 21.1, 23.2, 26, 33.1, 36.1, 40 Закона «О недрах» с учетом накопленной правоприменительной практики, в том числе в целях

приведения их положений в соответствие с иными поправками 123-ФЗ и использования актуальной терминологии.

Принятие 123-ФЗ обусловило необходимость разработки и принятия более 30 актов Правительства РФ и Минприроды России. Ключевым актом Правительства стало внесение изменений в Положение о Минприроды России, которое в свою очередь стало правовым основанием для издания Минприроды России соответствующих ведомственных актов, в частности, порядков предоставления права пользования недрами по основаниям, предусмотренным ст. 10.1 Закона «О недрах» в редакции Федерального закона № 123-ФЗ.

Несмотря на определенные подвижки в упорядочении правового регулирования отношений недропользования в Законе РФ «О недрах» и принятых в его развитие подзаконных актах, следует согласиться с мнением В. Д. Мельгунова, который, анализируя в целом структуру и систему горного законодательства России, отмечает наличие пробелов, несогласованность и противоречия между законодательными актами, входящими в нее. В частности, установлено:

- отсутствие единых подходов к применяемым в горном законодательстве понятиям;
- отсутствие принципов и других важных элементов основных начал правового регулирования [5, с. 307].

Полагаем, что для устранения таких глобальных недостатков горное законодательство нуждается в применении наиболее эффективных форм систематизации: консолидации или кодификации.

Вместе с тем, как считает И. А. Игнатьева, «без решения большинства проблем *содержания* правового регулирования, возможность применения консолидации, предполагающей упорядочение всей отрасли, представляется реально осуществимой только при полном отсутствии пробелов в правовом регулировании» [2]. Следует согласиться с мнением ученой о том, что консолидация в экологическом праве эффективна в рамках частичной консолидации при условии работы с более узкими группами общественных отношений в рамках отдельных правовых институтов. Полагаем, тот же подход возможно применить и к горному законодательству. Так, например, отдельные нормы, регулирующие вопросы использования отходов добычи полезных ископаемых, содержащиеся в законодательстве о недрах, законодательных актах об отходах производства и потребления, в целях закрепления правового режима отходов недропользования, направленного на стимулирование вовлечения таких отходов в разработку, объединены в рамках единого федерального закона [1, с. 67].

В то же время, «если консолидация не предусматривает изменения содержания правового регулирования, то кодификация, напротив, как правило, ориентирована на привнесение в него новаций и обоснованных перемен, устранение пробелов, разработку механизмов реализации эколого-правовых норм» [2].

Вопрос необходимости кодификации горного законодательства неоднократно поднимался в трудах ведущих ученых в области горного права [3, с. 106; 4, с. 171; 5, с. 310]. Полагаем, что такая кодификация возможна путем подготовки единого кодифицированного акта и включения в него действующих норм, регулирующих горные отношения, а также принятия новых норм, особенно в тех сферах, которые сегодня не урегулированы вообще или нуждаются в более четком правовом регулировании (например, использование техногенных образований минерального сырья, строительство подземных сооружений, в том числе для захоронения отходов и др.).

Учитывая изложенное и опираясь на проведенное исследование вопроса о необходимости систематизации горного законодательства, предлагаем следующую структуру кодифицированного акта:

РАЗДЕЛ 1. (ОБЩАЯ ЧАСТЬ)

Глава 1. Общие положения.

Глава 2. Объекты горных отношений.

Глава 3. Участники горных отношений.

Глава 4. Государственное управление в сфере горных отношений.

Глава 5. Основы правового регулирования горных отношений субъектами Российской Федерации.

Глава 6. Право пользования недрами и основания его возникновения.

Глава 7. Переход и прекращение права пользования недрами.

Глава 8. Обеспечение рационального использования и охраны недр.

Глава 9. Обеспечение безопасности при проведении горных работ.

Глава 10. Платность пользования недрами.

Глава 11. Ответственность за нарушение горного законодательства.

РАЗДЕЛ 2. (ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ)

Глава 12. Особенности пользования недрами для целей проведения регионального геологического изучения и других работ, направленных на общее изучение недр.

Глава 13. Особенности пользования недрами для целей геологического изучения участков недр.

Глава 14. Особенности пользования недрами для целей разведки и добычи углеводородного сырья.

Глава 15. Особенности пользования недрами для целей разведки и добычи драгоценных металлов и драгоценных камней.

Глава 16. Особенности пользования недрами для целей разведки и добычи угля и других видов твердых полезных ископаемых.

Глава 17. Особенности пользования недрами для целей разведки и добычи подземных вод.

Глава 18. Особенности пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых, относимых к природным лечебным ресурсам.

Глава 19. Особенности пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых, содержащих ядерные материалы и радиоактивные вещества.

Глава 20. Особенности разведки и добычи полезных ископаемых из трансграничных месторождений и пользование сопредельными участками недр для других целей.

Глава 21. Особенности пользования недрами для целей подземного строительства.

Глава 22. Особенности пользования недрами для целей захоронения отходов.

Глава 23. Особенности пользования недрами во внутренних морских водах, территориальном море и зоне континентального шельфа Российской Федерации.

Глава 24. Особенности пользования недрами в особо охраняемых природных территориях.

Глава 25. Особенности заключения и реализации соглашений о разделе продукции в сфере недропользования.

Глава 26. Особенности пользования недрами при выполнении государственных контрактов, использовании соглашений о сервисных рисках, о финансировании и отдельных положений концессионных соглашений.

Список использованных источников

1. Бесланеева М. С. Изменения в правовом регулировании отношений по использованию отходов недропользования // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2023. – № 1. – С. 67–72.

2. Игнатьева И. А. Консолидация в экологическом законодательстве России: теоретические проблемы и перспективы применения // Журнал российского права. – 2007. – № 2. – С. 105–113.

3. Клеандров М. И. Нефтегазовое законодательство в системе российского права. – Новосибирск: Наука. Сибирская издательская фирма РАН, 1999. – 144 с.

4. Клюкин Б. Д. Формирование нового горного права России // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2016. – № 1 (17). – С. 163–173. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-novogo-gornogo-prava-rossii> (дата обращения: 12.03.2023).

5. Мельгунов В. Д. Теоретические основы горного права России. – М.: Проспект, 2016. – 328 с.

6. Перчик А. И. Критическое прочтение Закона «О недрах»: понятия, институты, терминология // Нефть, газ, право. – 2007. – № 2. – С. 9–16.