Научный совет РАН по проблемам горных наук

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт проблем комплексного освоения недр им. академика Н.В.Мельникова РАН

Экспертная комиссия Отделения наук о Земле РАН по научно-технической экспертизе недропользования

**Информационная записка**

**о проблеме модернизации российского
горного законодательства:
состояние и пути развития**

(экспертная оценка)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Директор ИПКОН РАНчл.-корр. РАН |  | В.Н.Захаров |
| Председатель Научного совета РАНпо проблемам горных наукакадемик РАН |  | К.Н.Трубецкой |
| Руководитель экспертной комиссииОНЗ РАН по научно-техническойэкспертизе недропользованияпроф., докт.техн.наук |  | Е.И.Панфилов |

Москва 2017

**Содержание**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  Стр |
| Введение………………………………………………………………. |  |
| 1. | Общая оценка современного состояния горного законодательства России …………………………….…….. | 3 |
| 2. | Хронология ………………………………………………………… | 5 |
| 3. | О кадрах……………………………………………………………... | 12 |
| 4. | О позиции органов государственной власти к проблеме принятия Горного кодекса Росси……………. | 15 |
| 5 | Наши предложения …………………………………………… | 20 |

|  |  |
| --- | --- |
|  | «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». Д.И.Менделеев |
|  |  |

1. Общая оценка современного состояния горного законодательства России
2. В настоящее время в России в качестве базового (некодифицированного) действует Федеральный закон (ФЗ) «О недрах», а также имеется более 30 ФЗ, которые прямо («О драгметаллах и драгкамнях на угольной промышленности», «Об СРП » и др.) или косвенно (кодексы: Гражданский, Градостроительный, земельный, лесной, Водный, Налоговый и др.) касаются горных отношений.
3. ФЗ «О недрах», разработанный группой авторов, в числе которых ныне здравствующие В.П.Орлов, Сергеев Ю.С., Хакимов Б.В., Сурганов В.С., а также ушедшие из жизни: А.Ф.Стругов, Двуреченский, Язвин и др., принятого в 1992г., сыграл весьма положительную роль в период т.н. «перестройки» по ключевым проблемам развития геологической отрасли (права пользования участками недр, лицензирование, платность пользования минеральными ресурсами и др.).

За последние четверть века в ФЗ «О недрах» регулярно вносились и вносятся дополнения и изменения, число которых приблизилось к 100 поправкам. Только в IV квартале этого года внесено 17 поправок. Часть из них имеет практическое значение (заявительный принцип, возможность расширения границ лицензионного участка по площади и глубине и др.). Вместе с тем ряд поправок, вносимых за последние годы, ухудшают первоначальную редакцию. Так в законопроекте 223906-7, касающемся возможности привлечения новых негосударственных компаний для работ на континентальном шельфе, отсутствуют нормы о получении прав на ГРР и добычу на открытом месторождении за пределами территориального моря. Другой пример. На каком основании из ст. 23 исключается понятие «рациональное» пользование недрами, а из ст. 51 – источники (причины) наносимого недрам вреда или зачем в ст. 13.1 при наличии одного участника аукциона назначать повторный аукцион? Подобные примеры можно продолжать, но и этих достаточно, чтобы утверждать, что постоянное принятие таких дополнений и изменений, не меняющих концептуальную сущность закона, трудно считать актом его совершенствования. Нацеленность МПРиЭ ограничиваться внесением поправок вполне понятна и объяснима. Их легче подготовить, ибо они составляются по взаимной договоренности одним – двумя специалистами в ведомстве и обычно одним работником в комитете Гос.Думы РФ. Более того, поправки вносятся, как правило, в закон, содержащий поправки от других комитетов. Как показал наш анализ, в некоторых законопроектах содержатся поправки от 10 и более комитетов. Примечателен также тот факт, что внесение поправок приурочивается к заключительным дням работы сессии Гос.Думы РФ, когда за один день принимаются десятки законов, и депутатам в силу специфики каждой поправки, физически невозможно оценить не только качество, но и суть предлагаемого дополнения и изменения.

Осуществляя экспертную оценку ФЗ «О недрах», следует выделить чрезвычайно важный факт о том, что результаты выполненного крупными специалистами (В.П.Орловым, Е.С.Мелехиным, М.В.Дудиковым и др.) работ, а также наших исследований, используя утвержденную и действующую методику о коррупционности, свидетельствуют о том, что ***более половины статей закона содержат коррупциогенные факторы, т.е. ФЗ «О недрах» коррупциогенен.***

В наших публикациях и работах других ученых и специалистов приведены и другие существенные недостатки действующего ФЗ «О недрах».

Рассматривая наше горное законодательство, следует отметить, что ряд правовых норм, касающихся регулирования горных отношений в других законодательных актах, зачастую не совпадают с ФЗ «О недрах» или содержат ошибки, особенно в части понятийного аппарата или принятой редакции. Например, в Налоговом кодексе в ст. 342 записано: «***Нормативными потерями»*** (авт. – при добыче полезных ископаемых) ***считаются фактические потери*** … Или в ст. 130 Гражданского кодекса утверждается, что недра (их участки) являются «… вещью, недвижимостью». Столь безграмотная норма права, по сути отрицающая материальную основу планеты Земля, доказанную учеными с мировым именем, такими, как В.И.Вернадский, Ферсман, Одум и др. И эти статьи действуют до сих пор.

Следует признать, что в ряде регионов страны (ХМАО, Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), Архангельская обл. и др.) отдельные законодательные акты по своему качеству и значимости превосходят федеральные.

Приведенная экспертная оценка ФЗ «О недрах», утратившего за прошедший 25-летний период со дня принятия свою положительную роль, подтверждает необходимость его кардинальной переработки. Она возникла по существу уже через несколько лет после принятия ФЗ «О недрах» и нашла свое выражение в рекомендациях рабочей группы Европейской комиссии ООН с участием российских ученых и специалистов (д.ю.н. Б.Д.Клюкин, акад. РАН Ю.Н.Малышев, к.т.н. С.И.Шумков и др.), предложивших разработать и принять Горный кодекс Российской Федерации.

Дальнейшая судьба этих рекомендаций изложена в представленном хронологическом описании работы над ним вплоть до настоящего времени.

1. Хронология

При ее изложении выделяем наиболее значимые этапы:

1. Академики АН СССР: М.И.Агошков, В.В.Ржевский и К.Н.Трубецкой, добившись аудиенции у председателя Верховного Совета СССР за час до рассмотрения первоначальной редакции ФЗ «О недрах» убеждают отложить его принятие из-за наличия крупных недостатков. На это предложение последовал ответ: «Принятие этого закона – политическая акция», как нам тогда сказали. «Уже после утверждения закона Вы будете участвовать в разработке десятков подзаконных актов». Как известно, число этих подзаконных актов в настоящее время достигло критической величины.
2. Июнь 1996г. (г.Красноярск, Россия), март 1997г. (г.Порто, Португалия). Рабочее совещание Европейской комиссии ООН – Рекомендации о необходимости реформировать горное законодательство России.
3. 1997г. Комитет Государственной Думы РФ по промышленности, строительству, транспорту и энергетики:

а) организовал рабочую группу из представителей министерств, ведомств и научных специалистов по разработке Горного кодекса РФ;

б) в мае 1998г. с участием Академии горных наук и научных сотрудников ОНЗ РАН провел парламентские слушания по Горному кодексу и рекомендовал Правительству РФ включить в программу его законопроектной деятельности на 1999-2000 г.г. подготовку комплексного законодательного акта – Горного кодекса Российской Федерации. Рекомендовано также создать постоянно действующую межведомственную комиссию из представителей МПРиЭ (тогда Министерство природных ресурсов) России, Минтопэнерго России, Минэкономики России, Министерства промышленности России, Госгортехнадзора России, других заинтересованных министерств и ведомств с участием представителей субъектов Российской Федерации, ОНЗ РАН, Академии горных наук по разработке Горного кодекса и иных законодательных и нормативных актов в области горного права. ***Рекомендации не выполнены***.

1. Однако, Горным кодексом (Кодексом о недрах и недропользовании) заинтересовались соответствующие комитеты Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. При их поддержке, с финансовым участием ОАО «Газпрома», разрабатывается Модельный кодекс «О недрах и недропользовании» государств-участников СНГ. Работа курировалась специалистами АГН и учеными ИПКОН РАН. Вся административно-организационная и финансовая деятельность осуществлялась под руководством к.т.н. Шумкова С.И. В процессе выполнения НИР возникла необходимость, помимо получаемых официальных заключений от стран СНГ, согласования концепции, структуры и основополагающих статей проекта Кодекса непосредственно с государственными органами стран Содружества таких, как: Казахстан, Украина, Белоруссия и Киргизия куда выезжала наша рабочая группа. От России помимо ученых АГН и ОНЗ РАН в качестве официального представителя в этих согласованиях, проводившихся в указанных странах и активно участвовал Н.В.Милетенко, ныне зам. Департамента государственной политики и регулирования в области геологии и недропользования Минприроды России. Первое обсуждение представленного нами проекта Модельного кодекса «О недрах и недропользовании» проходило в Москве с докладом проф., д.т.н. Е.И.Панфилова. Окончательный откорректированный его вариант принят в декабре 2002 г. на заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (С.-Петербург). Российскую сторону представлял и квалифицированно защищал В.П.Орлов.
2. Реализацию утвержденного Модельного кодекса «О недрах и недропользовании» соответствующие государственные органы нашей страны проигнорировали, хотя страны СНГ успешно его использовали и используют до сих пор.

Принятие Модельного кодекса «О недрах и недропользовании» инициировало разработку рядом организаций и специалистов отечественного кодифицированного законодательного акта в виде «Кодекса о недрах», «Кодекса о недрах и недропользовании», «Горного кодекса России», «Горного Устава России» и др., но все они оказались не востребованными руководством страны, если не считать тот факт, что Министерство геологии РФ, учитывая повышенный интерес к совершенствованию горного законодательства, разработало свой вариант «Кодекса о недрах», который в порядке обсуждения поступил в комитет Гос.Думы РФ по природным ресурсам и природопользованию. Комитет возглавляла тогда Комарова Н.В.

В разработке нового законопроекта «О недрах», которого использован бразильский опыт управления минерально-сырьевым комплексом с разграничением федеральных и региональных полномочий. В его обсуждении в августе 2005 года на страницах газеты «Промышленные ведомости» выступили: президенты 4-х республик; председатель правительства республики и шесть губернаторов краев, областей и городов; представители законодательной и исполнительной властей от 3-х республик, 10 областей; руководители 9 компаний и предприятий, в том числе «Норильского никеля», «ЛУКОЙЛа», «Роснефти», «Якутугля», и др. На основании обобщения оценок всех этих 37 выступлений в указанной выше газете известные ученые, крупнейшие специалисты в области горного законодательства. Проф. Е.А. Козловский и проф. В.C.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 предприятий ...» . Для рассмотрения проекта была создана рабочая группа под председательством Комаровой Н.В. Не смотря на крайне отрицательную позицию большинства ее членов, представляющих независимые от госаппарата организации, в результате многократных заседаний группы в конечном итоге была дана положительная оценка законопроекта. Гос. Дума РФ приняла его в первом чтении, но вторичного чтения не состоялось. 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 111 съезда горнопромышленников России. На этом заседании, в том числе, было высказано сожаление, что III съезд будет работать 11 ноября 2005 г. в условиях утверждаемого нового Закона «О недрах». В связи с этим ак. РАН Трубецкой К.Н. внес предложение направить обращение в Государственную Думу с настоятельной просьбой не принимать по указанному проекту закона окончательного решения до обсуждения его на III съезде горнопромышленников, которое горячо поддержал С.М. Миронов и направил 01 сентября 2005 г. соответствующее письмо Председателю Государственной Думы Б.В. Грызлову. В результате нам удалось отклонить окончательное утверждение проекта нового Закона «О недрах».

1. В 2000-2002 г.г. Целесообразность разработки и принятия «Горного кодекса» отмечалось в различных инстанциях, в том числе в рекомендациях Правительству РФ на Парламентских слушаний в Государственной Думе в 1998 и сентябре-октябре 200 1гг.; 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 совещаниях, а также в научной печати и средствах массовой информации, начиная с середины 90-х годов прошлого столетия.

Правительство РФ, возглавляемое ранее академиком Е.М. При-маковым, при рассмотрении плана законотворческой деятельности на 2000 г. обсуждало вопрос о разработке Горного кодекса, но по инициативе МПРиЭ его решение было отложено.

Группой ученых (ИПКОН РАН и Академии горных наук) с участием Всероссийского института экономики минерального сырья (ВИЭМС) при финансовой поддержке 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 был подготовлен вариант проекта Горного кодекса РФ, интегрированный с действующим Законом РФ «О недрах», развивая и дополняя его. Законопроект Кодекса широко опубликован, в том числе в монографии «Горное законодательство России: вчера, сегодня, завтра» 2000 г., и может быть представлен на рассмотрение для дальнейшей работы над ним. В настоящее время он насчитывает 286 статей.

1. Февраль 2002г. На Всероссийской конференции «Минерально-сырьевая база территории России и ее континентального шельфа в условиях глобализации мировой экономики» в г. Москве с 5 по 7 февраля 2002 г. в качестве главного итога обсуждения отмечено несовершенство нормативного и правового поля, слагающегося из суммы разнородных, разновременных и неактуализированных законодательных и подзаконных актов, в первую оче*р*едь в системе недропользования и налогообложения недропользователей.

На 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 РФ Путину В.В. Работа уже начата. Мы рассчитываем, в частности, на скорейший выход на законодательную орбиту «Горного кодекса».**

1. В дальнейшем, при нашем участии, в Совете Федерации, на крупных, в т.ч. международных, форумах, конференциях, круглых столах, совещаниях, собраниях Союзов горнопромышленников, нефтегазопромышленников, маркшейдеров, старателей, Ассоциации «Недра», Рудпрома, в ТПП, на V съезде геологов, в научных публикациях и в СМИ отмечалась необходимость кардинального совершенствования горного законодательства и принятия Горного кодекса РФ. Так, в резолюции заседания секции Сенаторского клуба «Ресурсная база и безопасность России», проходившем 17 декабря 2008 г. под председательством Бурбулиса Г.Е. при активном и плодотворном участии руководителя исполнительного органа секции В.М.Лесева отмечалось:
* *одобрить предложенные основу и структуру Горного кодекса России с учетом высказанных замечаний и предложений;*
* *считать необходимой незамедлительную подготовку и принятие Горного кодекса России;*
* *рекомендовать Российской академии наук до 01 марта 2009г. сформировать коллектив ученых и специалистов академических, вузовских и общественных организаций, занимающихся проблемами горного законодательства, при курирующей роли Отделения наук о Земле (ОНЗ* *РАН) и поручить этому коллективу разработку Горного кодекса РФ.*
1. После длительной, детальной и тщательной подготовки, выполненной советником Института современного развития (ИСО) Н.И.Масленниковым 14 февраля 2010 г. в ИСО под председательством Юргенса И.Ю. состоялся «круглый стол» с участием представителей федеральных органов власти, специалистов, ученых, крупных компаний. На заседании заслушивался наш доклад о Горном кодексе РФ, вызвавший активное обсуждение среди участников. По его результатам было принято решение:
* *Признать целесообразным незамедлительную разработку Горного кодекса РФ.*
* *Одобрить, как один из возможных вариантов, предложенную структуру Горного кодекса РФ.*
* *Поддержать рекомендации секции Сенаторского клуба «Ресурсная база и безопасность РФ», предусматривающие поручить подготовку Горного кодекса России Московскому городскому отделению Академии горных наук (МГО АГН) с участием представителей заинтересованных министерств, ведомств, агентств, горных компаний, их Союзов, научных, проектных и общественных организаций. Создать Наблюдательный Совет по контролю за ходом подготовки Горного кодекса РФ, представляющий (по согласованию): Совет Федерации, Государственную Думу РФ, Ханты-Мансийский автономный округ, ОАО «Газпром», ОАО «Лукойл», ОАО «Норникель», ОАО «УГМК», ОАО «МХК Еврохим», ОАО «Алроса», ЗАО «Распадскую угольную компанию», Отделение наук о Земле РАН, Институт государства и права РАН, Санкт-Петербургский государственный горный университет, Московский государственный горный университет.*
* *Поддержать представленные предложения по реализации комплекса мер, направленных на развитие горного законодательства РФ и упорядочение системы государственного управления горнопромышленным сектором экономики страны.*
* *Обратиться к ведущим горнодобывающим компаниям РФ с предложением принять участие в разработке Горного кодекса РФ и оказать финансовую поддержку исполнителям законопроекта.*
* *Рекомендовать организациям, принявшим участие в заседании «круглого стола», направить свои предложения по проблеме развития российского горного законодательства, механизма его реализации и упорядочению системы государственного управления минерально-промышленным комплексом страны.*

Из неофициальных источников стало известно, что **одобренный контрольной комиссией Президента РФ, законопроект в дальнейшем не нашел поддержки**.

1. В последнем квартале 2012 г. по инициативе Ассоциации «Недра» и при активном участии всех вышеупомянутых организаций в адрес Президента РФ, Председателя Правительства РФ и спикера Гос.Думы РФ были направлены предложения о незамедлительной разработке и принятии Горного кодекса РФ, однако **переадресованные в МПР эти предложения остались там без внимания**.
2. Попытка добиться положительного решения по разработке и принятию Горного кодекса РФ была предпринята при формировании предыдущего состава Гос.Думы РФ (VI созыв). В обновленный Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии мы направили свое предложение организовать подготовку Горного кодекса РФ с приложением его концепции, структуры и постатейного текста. В Комитете такая идея в начале получила полную поддержку и понимание. Было рекомендовано создать рабочую группу. В ее состав вошли высококвалифицированные и опытные специалисты, видные ученые, представители ряда ведущих горных компаний и фирм. К сожалению, **официальное ее утверждение** за день до заседания Комитета по решению его руководства **было отложено на неопределенный срок, который не наступил до сих пор.**
3. За последние 2-3 года на различных форумах, круглых столах и в Федеральном собрании и среди горнотехнической общественности вновь звучат предложения о необходимости принятия Горного кодекса России. Например, в Совете Федерации на совместном заседании Комитета по экономической политике и по обороне и безопасности, состоявшемся 28 июня 2017г., Генеральный директор Ассоциации НП «Горнопромышленники России» А.П.Вержанский , приводя пример о принятии Казахстаном «Кодекса о недрах и недропользовании», отметил: «Мы не держимся за закон «позавчерашнего дня», который, хотя и выстрадан, но касается лишь фрагмента области, которая должна регулироваться комплексно в полном цикле обеспечения инновационной экономики минерально-сырьевыми ресурсами и продуктами, выработанными на их основе. Два десятилетия горная промышленность настаивает на необходимости разработки и введения в действие Горного кодекса России. Надеемся, может быть, при поддержке уважаемого Совета Федерации и руководителей ОПК наконец-то удастся решить эту проблему».

Предложение о разработке Горного кодекса России поддержано на III-ем национальном горнопромышленном форуме (8 ноября 2017г.).

О целесообразности принятия такого кодекса говорилось на первом заседании Экспертного совета Комитета Гос. Думы РФ по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям в мае этого года.

Приведенная хронология более 20 лет деятельности специалистов, ученых и представителей различных организаций, союзов, связанных с изучением, освоением и использованием ресурсов недр, прежде всего минерально-сырьевых, Федерального собрания и некоторых горных компаний убедительно доказывает тот непреложный факт, что **горное законодательство переходит в стадию стагнации и требует незамедлительной его модернизации**.

1. О кадрах

Проблема модернизации горного законодательства непосредственно связана с кадровым ее обеспечением. Приходится констатировать, что в настоящее время в стране в**озникла катастрофическая ситуация с подготовкой юристов, в т.ч. адвокатов, знающих горное дело и геологию, способных грамотно готовить законы и защищать интересы юридических и физических лиц от произвола административной и судебной властей.**

Существующая в странах ближнего и дальнего зарубежья специализация «горное право», способствующая формированию в России квалифицированных юристов для минерально-промышленного комплекса, не признается Минобрнаукой. Так, в свое время по инициативе научной и горнотехнической общественности Комитет ГД РФ в лице его первого заместителя д.т.н. И.И.Никитчука, обратился в Минобрнауку РФ (письмо от 18.11.2013 №456-НИИ) с просьбой ввести «Юридические науки» в раздел 12.00.00 отрасль «горное право», на что от зам. министра Д.М.Огородовой получен ответ о нецелесообразности дополнения наименования специальности 12.00.00 словами «горное право», поскольку «горное право», не указанное отдельно в наименовании специальности 12.00.06, объясняется (дословно) «**нежеланием чрезмерно удлинять указанное наименование**» (!) (письмо Минобрнауки РФ от 18.12.2013 №МОН-П-5104).

Отсутствие утвержденной специальности «горное право» отрицательно сказывается на подготовке кадров по этой важной для государства отрасли права, призванной обеспечить правовое регулирование горных отношений в минерально-промышленном комплексе, тормозит его модернизацию, переход на инновационный путь развития и сокращение сырьевой направленности бюджет формирующего сектора нашей экономики. Следует отметить, что в ведомственных структурах, в органах государственной, исполнительной и законодательной властей на всех уровнях, среди депутатов Государственной Думы РФ, сенаторов в Совете Федерации, госслужащих в МПРиЭ, Росприроднадзоре специалистов – юристов, знающих хорошо геологию и горное производство, можно пересчитать по пальцам.

В зарубежных странах, располагающих минерально-сырьевыми и другими ресурсами недр, достаточно давно используется «горное право», которое изначально было введено еще в XIII веке по Указу чешского короля Вацлава II.

Настоятельная необходимость и срочность введения этой специальности обусловлена рядом причин. Одна из них – недавно принятое решение Пленума Верховного суда России, в котором одобрен проект поправок в Гражданский и Административный процессуальные кодексы и кодекс по административному судопроизводству. Эксперты назвали этот проект «процессуальной революцией». Главное в нем, в том числе и для минерально-промышленного комплекса, заключается в принятии **единых требований** о наличии отечественного юридического профессионального образования у представителей любых организаций и граждан, в т.ч. иностранных, для ведения гражданских и административных дел в судах, включая арбитражные. Поскольку в стране нет специальности «горное право», сложилась практика, когда **правовое регулирование горных отношений** представляют юристы и адвокаты, имеющие дипломы, как правило, по гражданскому, реже экологическому, а также земельному, аграрному, лесному и иным формам права. В случае принятия рассматриваемого в Гос. Думе РФ законопроекта доказать, что например, рассматриваемый вопрос относится именно к одной из указанных специальностей становится неизмеримо сложнее, даже прибегая, в частности, к бытующим коррупционным сделкам. При этом, хочется отметить как аксиому о том, что горное право характеризуется принципиально отличными от многих других отраслей права именно «горными отношениями», органически сочетающими публичное и гражданское право, т.е. ***оно является самостоятельной комплексной отраслью права, обусловленной государственной, считаю, общенародной собственностью на участки недр и частнособственническим пользованием ресурсами недр*** .

Существующие в ряде ВУЗов кафедры по горному праву не имеют формальной возможности, готовя специалистов по этой дисциплине, получать соответствующие дипломы.

Созданная в конце прошлого и начала нынешнего столетия высококлассная школа юристов, посвятивших себя проблемам изучения «горных отношений» и «горному праву» (Б.Д.Клюкин, Г.Е.Быстров, А.И.Перчик, М.Е.Певзнер, М.И.Клеандров и др.) фактически перестала функционировать. Их фундаментальные труды как никогда актуальны в настоящее время. Существовавшая тесная связь юридической и горных наук заметно ослабла.

Подготовка новых кадров по горному праву потребует значительных усилий и времени, поэтому целесообразно Минобрнауке организовать, видимо при МГЮА, курсы ***переподготовки юристов по горному праву, используя опыт и знания существующих специалистов и ученых, профессионально знающих геологию и горное дело и достаточно грамотно разбирающихся в основах права***.

В этой связи хочется выразить большую благодарность президенту геологического общества д.г.-м.н. В.П.Орлову за важную и ценную инициативу по воспитанию молодых геологов.

Требуется обязать горные компании по установленным квотам принимать на практику студентов по горным специальностям.

1. О позиции органов государственной власти к проблеме принятия Горного кодекса России

Учитывая вышеприведенные факты отрицательного отношения Правительства РФ, прежде всего МПРиЭ, Роснедр и некоторых других органов власти, нет особой необходимости более детально ее рассматривать.

Тем не менее, представляется целесообразным привести дополнительные доказательства, свидетельствующие о негативной позиции властных структур к развитию минерально-промышленного комплекса (МПК) страны. В их числе:

1. Отсутствие МПК в пяти озвученных Президентом основных направлениях развития государства на перспективу.
2. Неубедительные и непродуманные преобразования структурных подразделений – комитетов – в Совете Федерации и в Гос. Думе РФ, когда проблемы природопользования, в т.ч. недропользования отодвинуты на второй план (ликвидация Комитета Совета Федерации по природопользованию и экологии и передаче его функций в Комитет по аграрно-продовольственной политики и природопользованию, а в настоящее время планируется передать проблемы МПК в Комитет по экономике; а также объединение в один комитет Гос.Думы РФ проблем по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям).
3. Полное игнорирование МПРиЭ и подведомственных ему организаций (Роснедр, ВИМС - ЦКР) рекомендаций Гос.Думы РФ, Совета Федерации и предложений о совместной научно-методической деятельности со специалистами ОНЗ РАН, в частности с ИПКОНом.

Для подтверждения такого утверждения следует привести конкретные примеры:

1. По «Рекомендациям» Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политики и природопользованию, принятым на заседании «круглого стола» в ноябре 2014г. вопреки официальному заявлению бывшего первого зам. министра Храмова о том, что им (МПРиЭ) не нужен закон «О геологическом изучении недр», было предложено Академии горных наук и Российскому геологическому обществу подготовить концепцию такого законопроекта. Специалисты и научные сотрудники Экспертно-консультативного совета АГН подготовили на общественных началах не только концепцию законопроекта, но даже пояснительную записку и его укрупненную структуру (см. работу «Законодательное обеспечение геологической отрасли России». М.: Изд. ИПКОН РАН. 2015. – 96с.) Министерство положило эту работу на полку. Упомянутый Комитет на своем заседании в 2016 рекомендовал уже МПРиЭ разработать в 2017г. пока лишь «концепцию». Однако на пленарном заседании III-го Всероссийского форума недропользователей, проходившем 23 ноября с.г. в актовом зале МПРиЭ, его представитель на вопрос о степени готовности такой концепции дал отрицательный ответ, равно как и нецелесообразность переработки ФЗ «О недрах».
2. Заслуживает особо пристального внимания прозвучавшая на этом же пленарном заседании точка зрения Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Его представитель озвучила доклад первого заместителя директора Института д.ю.н. Капустина А.Я. на тему закон «О недрах РФ»: концептуальная оценка состояния и перспектив развития». В докладе отмечаются некоторые недостатки ФЗ «О недрах» и высказан прогноз о том, что в ближайшей и средней перспективе на основе изученных ими 20 законопроектов существенных изменений горного законодательства не ожидается. Наиболее значимым является трактовка названия существующего ФЗ «О недрах», как **базового кодифицированного типа закона**. Учитывая тот факт, что такой новый термин, вводится руководством Института, возникает естественное предположение о том, что **взамен предлагаемого горно-геологической общественностью Горного кодекса, ведется работа по приравниванию ФЗ «О недрах» к кодифицированному акту под другим названием, т.е. приравнять его к понятию кодекс**.
3. Целесообразно также отметить, что МПРиЭ игнорируют не только «Рекомендации» Федерального собрания, но и предложения ИПКОН РАН о совместном выполнении НИР, в том числе и по правовым вопросам. Наглядным примером служит наш запрос в МПРиЭ, инициированный через Минюст РФ, о совершенствовании нормативных правовых актов статс-секретарь зам.министра С.Ю.Радченко сообщила: (письмо от 27.04.2015 за №06-08-35/10072):
* о Горном кодексе РФ и Своде институциональных законов. «Данный закон (речь идет о ФЗ «О недрах») содержит правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивает защиту интересов государства **и граждан Российской Федерации, а также** прав пользователей недр»;
* вопросы, связанные с осуществлением геологического изучения недр, государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, а также с предоставлением права пользования недрами, урегулированы законом о недрах и принятыми в его реализации нормативными правовыми актами, Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
* «... общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации, а также система налогов и сборов установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах»;
* «… отношения **в сфере** развития малого и среднего предпринимательства урегулированы в рамках Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

**Предложение ИПКОН РАН о разработке Горного кодекса РФ и вышеперечисленных законов не поддерживается**.

Предложение ИПКОН РАН о внесении изменений в действующее законодательство в части дополнения устава юридического лица - недропользователя сведениями о величине стоимостной оценки полезных ископаемых не поддерживается, хотя вопрос об учете природных ресурсов в денежном выражении актуален. Ведется работа. Во исполнении Распоряжения Правительства РФ от 12.10.2012 №1911-р МПР осуществляет подготовку прикладных методик оценки рыночной стоимости природных ресурсов.

Другой пример связан с вежливым отказом Роснедр на наше предложение готовить методические документы по «Правилам проектирования разработки месторождения твердых полезных ископаемых (ТПИ)», хотя нашим Институтом созданы основы проектирования и освоения ТПИ, а также «Правила охраны недр», хотя их подготовка, первоначальная редакция выполнялась под нашим руководством и при непосредственном участии.

Вышеприведенные примеры наших взаимоотношений с МПРиЭ и Роснедрами носят относительно частный характер в сравнении с общей оценкой деятельности органов государственной власти в сфере управления МПК, но они отражают достаточно четкую тенденцию совершенствования государственного управления МПК совершенно самостоятельно, без участия ученых и специалистов, в т.ч. ОНЗ РАН, в выполнении общих проблем результативного функционирования горно-геологической науки и производства.

В заключительной части нашей «Информационной записки» возникает необходимость указать на имеющиеся разночтения по поводу наименования кодифицированного акта: «Горный кодекс России» или «Кодекс о недрах и недропользовании РФ» главным образом по этой причине, что многие юристы, имеющие отношение к геологии и горному делу, отрицают первое наименование, как чрезмерно широкое, охватывающее аспекты инфраструктуры в горно-геологическом производстве и попадающие под статьи Гражданского кодекса. Считают термин «недра и недропользование» более приемлемым. С такой трактовкой трудно согласиться, т.к. например, часто невозможно отделить первичную переработку полезных ископаемых от тесно связанной добычи. Всегда имеется комплекс сооружений на поверхности (фабрики, хвостохранилища), а также находящиеся на поверхности отходы добычи, в т.ч. вскрышные породы. Можно привести и другие примеры объективно существующих доказательств в пользу Горного кодекса. Безусловно, нужно профессиональное обсуждение этой темы, затрагивающей, в том числе и понятие «горное право».

Краткие выводы

1. МПК был и остается одним из основных наполнителей госбюджета. Без продукции МПК невозможна наша жизнедеятельность.
2. В системе управления экономикой страны, в т.ч. в сфере МПК ключевая роль принадлежит законодательству.
3. Горное законодательство России несовершенно и требует модернизации.
4. Его модернизация предполагает обязательное наличие кодифицированного акта в виде «Горного кодекса», регламентирующего всю систему горных отношений, возникающих как в процессе изучения, освоения различных ресурсов недр, в первую очередь минерально-сырьевых, так и в процессах переработки минерального сырья, отходов горного производства с учетом инфраструктуры, как неотъемлемых частей геологии и горного дела.
5. Модернизация российского горного законодательства, предусматривающего разработку и принятие Горного кодекса РФ и регламентирующего им Свода институциональных законов в сфере изучения, освоения и использования ресурсов недр создает благоприятные условия для совершенствования государственного управления минерально-промышленным комплексом страны.
6. Отсутствие утвержденной специальности «горное право» отрицательно сказывается на подготовке кадров по этой важной для государства отрасли права, призванной обеспечить правовое регулирование горных отношений в минерально-промышленном комплексе, тормозит его модернизацию, переход на инновационный путь развития и сокращение сырьевой направленности бюджет формирующего сектора нашей экономики.
7. Наши предложения
8. Силами общественных объединений, ОНЗ РАН, АГН, РАЕН, вузов, горных компаний и других организаций провести широкомасштабную пропаганду в поддержку разработки и принятия Горного кодекса России с ориентировкой на регионы, используя все возможные ее формы и средства.
9. До 1 января 2018г. создать временную рабочую группу (в составе 5 чел.) из членов РАН, АГН, геологического общества, союзов: Ассоциации НП «Горнопромышленники России», нефтегазопромышленников и маркшейдеров с целью подготовки и реализации коллективного обращения к Президенту РФ, Совету Федерации и государственной Думе РФ о принятии госпрограммы на 2018-2019 г.г. по модернизации горного законодательства России, возложив курирование программы на АГН и Ассоциацию НП «Горнопромышленники России».

Рекомендовать рабочей группе провести серию встреч с руководством горных компаний на предмет обсуждения направлений модернизации горного законодательства России, и в I квартале 2018г. подготовить текст такого обращения.

1. Ассоциации НП «Горнопромышленники России» изыскать возможность финансирования рабочей группы на период ее деятельности.
2. Обратиться в Совет Федерации с предложением провести (совместно с Гос.Думой РФ и соответствующими ведомствами) в I полугодия 2018г. «круглый стол» по проблеме модернизации горного законодательства России.

В течение I полугодия 2018г. Ассоциации НП «Горнопромышленники России» с участием АГН и других организаций провести рабочие совещания с ведущими специалистами – представителями геологической, горной и юридической науки с целью выработки **единого** методологического подхода по разработке концепции модернизации российского горного законодательства и рассмотреть ее на заседании «круглого стола», предварительно обсудив концепцию на региональном уровне.

1. В качестве первоочередных мер направить от имени АГН и Ассоциации НП «Горнопромышленники России» письмо в адрес Минобрнауки о незамедлительном утверждении специальности «горное право» и выделении квот для вузов горно-геологического профиля на магистратуру, аспирантуру и докторантуру. Совместно с вузами юридического профиля подготовить программу подготовки и срочной переподготовки специалистов и научных кадров по этой специальности.
2. Вынести благодарность Президенту геологического общества д.г.-м. н. Орлову В.П. за ценную инициативу подготовки юных геологов.
3. АГН и Ассоциации НП «Горнопромышленники России» рассмотреть возможность создания группы депутатов Гос.Думы РФ, сенаторов, которая была бы готова вынести законопроект о «Горном кодексе России» в Гос.Думу РФ на предмет его принятия.
4. Правительству РФ принять решение об обязательном участии горнодобывающих компаний по выделенным квотам организовывать производственную практику для студентов горно-геологических вузов страны.