

Закон РФ «О недрах»: ядро возможной кодификации горного права Российской Федерации

Аннотация. С момента принятия Закона РФ «О недрах» прошло уже почти 30 лет, но в научных кругах и среди юристов-практиков до сих пор не утихают дискуссии по поводу незавершенности и разрозненности системы горного права Российской Федерации. В этой связи проблема кодификации накопленного к настоящему времени массива законодательства РФ о недрах является насущной и актуальной. Целью статьи стало исследование возможности использования ныне действующего Закона РФ «О недрах» в плане разработки на его основе более сложного, комплексного законодательного акта — Горного кодекса РФ. В статье предложена новая формулировка определения термина «горное право», проведен правовой анализ положений Закона РФ «О недрах», дана правовая оценка того потенциала, который был изначально заложен российскими законодателями в текст вышеуказанного базового законодательного акта для целей возможной последующей кодификации. Выявлены определенные недостатки Закона РФ «О недрах», обозначены правовые лакуны, которые автор предлагает восполнить при разработке проекта Горного кодекса РФ. Представлена позиция автора как практикующего юриста насчет возможной кодификации горного законодательства Российской Федерации. Сформулирован вывод об условной возможности принятия положений действующего Закона РФ «О недрах» как основы для разработки комплексного кодифицированного акта горного законодательства РФ.

Ключевые слова: недра; законодательство; кодификация; Закон РФ «О недрах»; горное право; Горный кодекс РФ; Российская Федерация; природные ресурсы; устойчивое развитие; комплаенс; корпоративное управление; полезные ископаемые.

Для цитирования: Чугунова-Катуччи С. В. Закон РФ «О недрах»: ядро возможной кодификации горного права Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 3. — С. 170–176. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.136.3.170-176.

Law of the Russian Federation «On Subsoil»: The Core of the Possible Codification of the Mining Law of the Russian Federation

Svetlana V. Chugunova-Catucci, Cand. Sci. (Law), Attorney-at-law, Partner at Jurinflot International Law Firm
Taganskaya ul., d. 17–23, Moscow, Russia, 109147
svetlana.chugunova@jurinflot.ru

Abstract. Almost 30 years have passed since the adoption of the Law of the Russian Federation “On Subsoil”, but in scientific circles and among practicing lawyers, discussions about the incompleteness and fragmentation of the mining law system of the Russian Federation still do not subside. In this regard, the problem of codifying the array of legislation of the Russian Federation on subsoil accumulated to date is urgent and relevant. The purpose

© Чугунова-Катуччи С. В., 2022

* Чугунова-Катуччи Светлана Владимировна, кандидат юридических наук, адвокат, партнер адвокатского бюро «Юринфлот»

Таганская ул., д. 17–23, г. Москва, Россия, 109147
svetlana.chugunova@jurinflot.ru

of the paper was to study the possibility of using the current Law of the Russian Federation «On Subsoil» in terms of developing on its basis a more complex, comprehensive legislative act — the Mining Code of the Russian Federation. The paper proposes a new wording of the definition of the term «mining law», conducts a legal analysis of the provisions of the Law of the Russian Federation «On Subsoil», gives a legal assessment of the potential that was originally laid down by Russian legislators in the text of the above basic legislative act for the purposes of possible subsequent codification. Certain shortcomings of the Law of the Russian Federation «On Subsoil» are revealed, legal gaps are identified, which the author proposes to fill in the development of the draft Mining Code of the Russian Federation. The position of the author as a practicing lawyer regarding the possible codification of the mining legislation of the Russian Federation is presented. The conclusion is made about the conditional possibility of adopting the provisions of the current Law of the Russian Federation «On Subsoil» as the basis for the development of a comprehensive codified act of the mining legislation of the Russian Federation.

Keywords: mineral resources; legislation; codification; Law of the Russian Federation «On Subsoil»; mining law; Mining Code of the Russian Federation; Russian Federation; natural resources; sustainable development; compliance; corporate governance; minerals.

Cite as: Chugunova-Catucci SV. Zakon RF «O nedrah»: yadro vozmozhnoy kodifikatsii gornogo prava Rossiyskoy Federatsii [Law of the Russian Federation «On Subsoil»: The Core of the Possible Codification of the Mining Law of the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(3):170-176. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.136.3.170-176. (In Russ., abstract in Eng.).

В сентябре 2019 г., открывая Высокий политический форум по устойчивому развитию, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций провозгласил начало Декады действий — многоплановой крупномасштабной программы ООН, рассчитанной на ближайшие 10 лет. Данная программа была специально разработана ООН с призывом ко всем правительствам и всему мировому сообществу объединить и нарастить усилия по основным направлениям устойчивого развития, включая эффективное и бережное расходование ресурсов и мировых запасов полезных ископаемых в условиях продолжающегося быстрого роста населения Земли¹.

Как писал в своих научных трудах профессор Е. А. Козловский, доктор технических наук,

член Российской академии естественных наук, академик Международной академии минеральных ресурсов: «Всему миру известно, что минерально-сырьевой потенциал России огромен»².

По данным Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, на протяжении последних нескольких лет и по сей день динамика промышленного производства в России демонстрирует опережающий рост добывающего сектора³. В этой связи сложно переоценить роль горного права в системе отраслей права РФ. Насущная проблема систематизации горного права РФ уже затрагивалась в трудах отечественных ученых и правоведов. Примечательными в этом смысле представляются научные работы Б. Д. Ключкина⁴, М. В. Ду-

¹ Gutierrez A. Remarks to High-Level Political Forum on Sustainable Development, 2019 // URL: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2019-09-24/remarks-high-level-political-sustainable-development-forum> (дата обращения: 01.06.2021).

² Козловский Е. А. К истории освоения Западно-Сибирской нефтегазовой провинции // Промышленные ведомости. 2018. № 4. URL: <https://www.promved.ru/articles/article.phtml?id=3133&nomer=112> (дата обращения: 15.05.2021).

³ Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики. Вып. № 51 // URL: <https://ac.gov.ru/files/publication/a/23451.pdf> (дата обращения: 21.06.2021).

⁴ См., в частности: Ключкин Б. Д. Развитие законодательной базы горного права Российской Федерации: проблемы и пути совершенствования // Нефть, газ и право. 2011. № 5. С. 11–12; Он же. Формирование нового горного права России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 1. С. 164.

дикова⁵, характеризующих горное право РФ как самостоятельную отрасль, требующую, однако, значительной доработки в части выстраивания стройной и четкой структуры соответствующей законодательной базы. Можно поспорить об уместности и «удачности» самого термина «горное право», но подобная дискуссия не является предметом изучения данной статьи. Для целей настоящего правового исследования автор предлагает собственную формулировку определения горного права. Горное право — комплексная отрасль права, объединяющая в себе совокупность взаимосвязанных правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с владением, использованием, распоряжением ресурсами недр, их охраной, бережным, эффективным и рациональным использованием, а также защитой прав и охраняемых законом интересов государства, общества, граждан, хозяйствующих субъектов, юридических и физических лиц в вопросах недропользования и смежных сферах горных отношений.

Одним из ключевых понятий горного права являются недра. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» определяет недра как «часть коры Земли, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения»⁶.

Правовой анализ структуры и положений Закона РФ «О недрах» свидетельствует о том, что с самого начала данный акт задумывался как базовый закон в сфере недропользования и всех сопряженных с ним общественных отношений.

В частности, в преамбуле Закона РФ «О недрах» говорится, что «настоящий Закон содержит правовые и экономические основы комплекс-

ного рационального использования и охраны недр, обеспечивает защиту интересов государства и граждан Российской Федерации, а также прав пользователей недр». Следует отметить, что прямое указание в преамбуле законодательного акта на установление им правовых основ регулирования специфического круга общественных отношений характерно для некоторых кодексов РФ⁷, принятых в 90-е годы XX в., и практически не встречается в преамбулах «рядовых» законов РФ, относящихся к обозначенному периоду.

Часть 1 ст. 1 Закона РФ «О недрах» развивает мысль об особом статусе указанного закона в системе российского законодательства, подчеркивая, что «законодательство Российской Федерации о недрах основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Закона и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации». Можно было бы предположить, что такой узкий круг регулирующих актов обусловлен не более чем хронологией принятия самого закона. В 1992 г. никаких иных профильных законодательных актов на тему недр в праве новой России попросту не было. Однако это предположение опровергается анализом изменений, которые претерпела статья 1 Закона «О недрах» до настоящего времени. Редакция ст. 1 менялась всего дважды за всю тридцатилетнюю историю своего существования. Так, в 1999 г. Федеральным законом от 10.02.1999 № 32-ФЗ⁸ была добавлена часть 8 ст. 1, посвященная особенностям отношений недропользования на основе соглашений о разделе продукции. В 2008 г. Федеральным законом от 14.07.2008 № 118-ФЗ⁹ были внесены изменения

⁵ Дудиков М. В. Место горного права в системе отраслей права // Lex russica (Русский закон). 2017. № 8.

⁶ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 16. Ст. 834.

⁷ См., в частности: Воздушный кодекс РФ от 19.03.1997 № 60-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383 ; Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁸ Федеральный закон от 10.02.1999 № 32-ФЗ «О внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона “О разделе продукции”» // СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 879.

⁹ Федеральный закон от 14.07.2008 № 118-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 29 (ч. I). Ст. 3418.

в ч. 5 ст. 1 Закона РФ «О недрах», в результате чего была сделана отсылка к дополнительному регулированию природоохранного компонента, возникающего при пользовании недрами, соответствующим законодательством РФ и актами субъектов РФ. При этом часть 1 ст. 1 Закона РФ «О недрах», закрепляющая ключевую роль данного закона в системе российского законодательства о недрах, до сих пор действует в своей первоначальной редакции. Это обстоятельство служит доказательством наличия у Закона РФ «О недрах» актуального статуса основополагающего профильного законодательного акта в сфере горного права РФ и свидетельствует о высокой степени его нормативной стабильности.

Продолжая правовой анализ положений указанного закона, имеет смысл обратиться также к ч. 2 ст. 1, в которой определена максимально широкая сфера территориального применения Закона РФ «О недрах». Указано, что данный Закон действует на всей территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе РФ. Далее в ч. 3 и ч. 4 ст. 1 закреплён абсолютный приоритет правовых положений Закона РФ «О недрах» над предписаниями законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации. Подчеркивается, что они не должны противоречить Закону РФ «О недрах».

Аналогичным образом в ч. 6 ст. 1 определена главенствующая роль Закона РФ «О недрах» по отношению к прочим федеральным законам РФ, регулирующим специфические отношения, связанные с геологическим изучением и добычей отдельных видов минерального сырья, а также захоронением радиоактивных отходов и токсичных веществ. Законодатель прямо указал на необходимость соблюдения при этом принципов и положений, установленных Законом РФ «О недрах».

Заслуживает внимания также статья 52 Закона РФ «О недрах», посвященная соотношению положений указанного закона и международных договоров Российской Федерации.

Изначально текст указанной статьи представлял собой классическую формулировку российского законодательства, устанавливающую безусловный примат международного права над нормами права РФ. Такое положение вещей было обусловлено закреплением в Конституции РФ (ч. 4 ст. 15) аналогичного принципа, согласно которому международные договоры РФ имели преимущественную силу над положениями российских законов¹⁰. В ходе обсуждения поправок Конституции РФ, которые в конечном итоге были одобрены по результатам референдума в 2020 г., звучали предложения внести изменения в указанную статью Конституции РФ и даже удалить ее фрагмент — часть 4 ст. 15. В итоге на общероссийское голосование был представлен проект в менее радикальной редакции. Статья 15 Конституции РФ не претерпела изменений, однако в ст. 79 Конституции РФ было добавлено следующее положение: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации».

Практически идентичное положение с небольшими отличиями по тексту было добавлено Федеральным законом от 08.12.2020 № 429-ФЗ¹¹ в ст. 52 Закона РФ «О недрах» в качестве части 2 указанной статьи. Таким образом, российские законодатели еще раз подчеркнули значительный публичный интерес, который представляют отношения недропользования и прочие общественные отношения, регулируемые российским законодательством о недрах, для нашего государства и общества. Стремление Российской Федерации оставить за собой суверенное слово в вопросах, касающихся собственных недр, является правильным и оправданным, принимая во внимание современные мировые реалии.

Правовой анализ структуры Закона РФ «О недрах» позволяет выявить, что в данном

¹⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. 1993. № 237.

¹¹ Федеральный закон от 08.12.2020 № 429-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8074.

законе, пусть и достаточно лаконично, но в целом обозначены основные блоки правового регулирования вопросов недропользования: общие положения, виды пользования недрами, лицензирование, рациональная эксплуатация и охрана недр, государственное регулирование отношений недропользования, включая функции государственного управления, контроля и надзора, экономический базис недропользования, включая различного рода платежи и сборы, ответственность за нарушение российского законодательства о недрах, механизмы разрешения споров, а также положения о соотношении российского горного законодательства и международных договоров Российской Федерации. Подобная структура свидетельствует о функциях комплексности и многоплановости, которые были изначально заложены российскими законодателями в данный закон. Все вышеуказанное позволяет заключить, что Закон РФ «О недрах» располагает достаточным нормативным потенциалом, чтобы служить основой для разработки в будущем намного более сложного и детализированного акта горного законодательства РФ — Горного кодекса РФ. В подтверждение этого можно обратиться к истории самого Закона РФ «О недрах».

Первоначально идея кодификации возникла примерно два года спустя после принятия ныне действующего Закона РФ «О недрах». На протяжении прошедших десятилетий неоднократно на самом высоком уровне обсуждались идеи разработки и принятия нового основного закона о недрах, Кодекса РФ о недрах, Горного кодекса РФ, даже предлагались определенные проекты¹². Однако по различным причинам перечисленные законодательные инициативы так и не были претворены в жизнь. В то же время именно существующий Закон РФ «О недрах», несмотря на многочисленные попытки заменить его новыми актами, смог продемонстрировать наибольшую жизнеспособность и остался в силе, хотя и успел «пережить» в общей сложности более 60 редакций за все годы

своего действия. Такая устойчивость Закона РФ «О недрах» подтверждает наличие заложенного в нем потенциала, благодаря чему указанный закон мог бы стать ядром будущей кодификации горного права РФ.

С позиции практикующего юриста, круг профессиональных интересов которого охватывает в том числе юридическое сопровождение различных проектов в сфере недропользования, включая инфраструктурные проекты с наличием иностранного элемента, а также вопросы лицензирования, комплаенса, ответственности и охраны труда в добывающей отрасли, следует отметить, что кодификация горного права РФ будет иметь большую практическую ценность. Обращаясь к проблеме систематизации российского законодательства в целом, необходимо подчеркнуть, насколько справедливым и обоснованным представляется мнение заслуженного юриста России, доктора юридических наук, профессора В. Б. Исакова, который утверждает следующее: «Трудно согласиться с политиками, депутатами и некоторыми учеными, которые полагают, что в современных условиях, прежде всего в силу небывалого уровня развития информационных технологий, проблема систематизации утратила свое былое значение. Дело вовсе не в том, что с помощью современных компьютерных поисковых инструментов можно в считанные секунды найти любой закон, правоприменительный акт, вообще любой документ. Необходимость систематизации законодательства диктуется не только удобством поиска и обнаружения нормативных правовых актов, хотя и это, конечно, не последний вопрос. Основная, глубинная причина систематизации состоит в необходимости поддержания системности самого права, правового регулирования, государственного управления и, как следствие, системности возникающих на их основе общественных отношений. Реально упорядочить жизнь общества и общественные отношения может лишь то, что само систематизировано, организовано, упорядочено. Законодательство, которое

¹² См. подробнее: *Трубецкой К. Н.* Мировой опыт, состояние и перспективы развития отечественного горного законодательства // Горный информационно-аналитический бюллетень. 2006. С. 55.

разрозненно, запутано, противоречиво, — не в состоянии справиться с этой задачей»¹³.

Солидаризуясь с указанным мнением, уместно будет добавить, что наличие четких и понятных всем правил игры значительно упрощает правоприменительную практику, делает процессы более прогнозируемыми, снижает сопряженные риски и в целом благоприятно влияет на инвестиционный климат. Все вышеперечисленное в равной степени применимо к добывающей отрасли и горному праву РФ.

При разработке Горного кодекса, взяв за основу положения Закона РФ «О недрах», хотелось бы предложить учесть ряд практических рекомендаций.

Во-первых, понятийный аппарат, используемый в Законе РФ «О недрах», требует уточнения и дополнительной проработки. Официальное определение таких важных понятий, как, например, «горные отношения» (которые явно не ограничиваются лишь отношениями недропользования, а имеют более широкое смысловое значение), «недропользование», «горнодобывающее предприятие», отсутствует в тексте самого закона и в иных законодательных актах федерального уровня, относящихся к горному законодательству РФ. Отсутствие единого понимания значений вышеуказанных терминов создает сложности по части правоприменения и ведет к разрозненности судебной практики РФ по спорам, затрагивающим различные вопросы недропользования.

Во-вторых, учитывая, что горное право РФ — комплексная отрасль, имеет смысл предусмотреть в Горном кодексе РФ отдельный блок, посвященный вопросам охраны труда и дополнительных социальных гарантий для работников, задействованных в добывающей отрасли.

В-третьих, учитывая стратегическую роль, которую имеют недра и ресурсы недр для целей обеспечения обороны и безопасности государства, имеет смысл рассмотреть вопрос об установлении ограничений для возможности приема на работу иностранных граждан и лиц без гражданства на определенные должности

в штате хозяйствующих субъектов, задействованных в добывающем секторе и в смежных областях, в частности геодезии, изучении недр, поиске и разведке полезных ископаемых. Подобные ограничения следует распространить и на возможность участия указанной категории лиц в упомянутых видах деятельности на основе гражданско-правовых договоров.

В-четвертых, принимая во внимание специфику добывающих производств, а также существенное воздействие на окружающую среду, которое оказывают данные производства, важную роль приобретают вопросы комплаенса горнодобывающих предприятий. Представляется актуальной необходимость разработки и внедрения кодексов надлежащего корпоративного управления на местах. Основы и принципы надлежащего корпоративного управления и комплаенса было бы целесообразно закрепить в будущем Горном кодексе РФ.

В-пятых, дополнительной проработки и более детализированного урегулирования требует механизм разрешения споров, возникающих в сфере недропользования и в смежных областях. В настоящий момент в Законе РФ «О недрах» положения на эту тему носят весьма декларативный характер и ограничиваются лишь одной статьей 50 указанного закона.

Наконец, представляется, что практическую значимость для всей добывающей отрасли имело бы закрепление в Горном кодексе РФ положений, касающихся определения степени выработки участков недр, предоставленных в пользование хозяйствующим субъектам. Оценка степени выработки не должна быть вопросом, который недропользователи решают сугубо на свое усмотрение. Необходимо усиление государственного контроля при принятии подобного рода решений.

Суммируя все вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что действующий Закон РФ «О недрах» содержит в себе концептуальную и нормативную основу для целей создания более сложного системообразующего законодательного акта — Горного кодекса РФ. При

¹³ Исаков В. Б. Некоторые проблемы новой российской кодификации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 4. С. 84.

этом, учитывая обозначенные выше проблемы российского законодательства о недрах, новый Горный кодекс РФ должен быть составлен таким образом, чтобы восполнить те пробелы, которые на данный момент присутствуют в тексте Закона РФ «О недрах». Качественная кодификация российского горного законодательства имеет важное практическое значение,

поскольку способна оказать благоприятное воздействие на доступность восприятия предписаний горного права РФ в целом, повысить эффективность правового регулирования добывающей отрасли на практике, помочь судебной системе РФ сформировать более устойчивую и единообразную судебную практику в указанной сфере.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Дудиков М. В. Место горного права в системе отраслей права // Lex russica (Русский закон). — 2017. — № 8. — С. 43–60.
2. Исаков В. Б. Некоторые проблемы новой российской кодификации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 4. — С. 83–91.
3. Клюкин Б. Д. Развитие законодательной базы горного права Российской Федерации: проблемы и пути совершенствования // Нефть, газ и право. — 2011. — № 5. — С. 11–20.
4. Клюкин Б. Д. Формирование нового горного права России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 1. — С. 163–173.
5. Козловский Е. А. К истории освоения Западно-Сибирской нефтегазовой провинции // Промышленные ведомости. — 2018. — № 4.
6. Трубецкой К. Н. Мировой опыт, состояние и перспективы развития отечественного горного законодательства // Горный информационно-аналитический бюллетень. — 2006. — С. 53–58.
7. Gutierrez A. Remarks to High-Level Political Forum on Sustainable Development. — 2019.

Материал поступил в редакцию 26 июня 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Dudikov M. V. Mesto gornogo prava v sisteme otraslej prava // Lex russica (Russkij zakon). — 2017. — № 8. — S. 43–60.
2. Isakov V. B. Nekotorye problemy novej rossijskoj kodifikacii // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA). — 2018. — № 4. — S. 83–91.
3. Klyukin B. D. Razvitie zakonodatel'noj bazy gornogo prava Rossijskoj Federacii: problemy i puti sovershenstvovaniya // Neft', gaz i pravo. — 2011. — № 5. — S. 11–20.
4. Klyukin B. D. Formirovanie novogo gornogo prava Rossii // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA). — 2016. — № 1. — S. 163–173.
5. Kozlovskij E. A. K istorii osvoeniya Zapadno-Sibirskoj neftegazovoj provincii // Promyshlennye vedomosti. — 2018. — № 4.
6. Trubeckoj K. N. Mirovoj opyt, sostoyanie i perspektivy razvitiya otechestvennogo gornogo zakonodatel'stva // Gornyj informacionno-analiticheskij byulleten'. — 2006. — S. 53–58.
7. Gutierrez A. Remarks to High-Level Political Forum on Sustainable Development. — 2019.