

# ANALYSIS OF EFFECTIVENESS OF STATE REGULATION OF RELATIONSHIPS IN THE SPHERE OF USE OF MINERALS

**Karchevskij A.O. (Russian Federation) Email: Karchevskij230@scientifictext.ru**

*Karchevskij Andrej Olegovich - Graduate Student,  
DEPARTMENT OF ECONOMIC THEORY, FACULTY OF STATE AND MUNICIPAL ADMINISTRATION,  
KUBAN STATE AGRARIAN UNIVERSITY, KRASNODAR*

**Abstract:** *as a research task, the authors defined an attempt to assess current problems of the system of state regulation of relations in the sphere of subsoil use. Particular attention is paid to the analysis of the current legislation in the field of subsoil use, identifying the main shortcomings and contradictions. This article attempts to reveal the main reasons for the imperfection of the current legislation. The author suggests a set of measures to systematize legislation in the field of subsoil use, which will inevitably lead to an increase in the effectiveness of the system of state regulation of relations in the field of subsoil use.*

**Keywords:** *economy, efficiency, legislation, subsoil use, state.*

## АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ Карчевский А.О. (Российская Федерация)

*Карчевский Андрей Олегович - магистрант,  
кафедра экономической теории, факультет государственного и муниципального управления,  
Кубанский государственный аграрный университет, г. Краснодар*

**Аннотация:** *в качестве исследовательской задачи авторами была определена попытка оценить современные проблемы системы государственного регулирования отношений в сфере пользования недрами. Особое внимание акцентируется на анализе действующего законодательства в области пользования недрами, выявлении основных недостатков и противоречий. В данной статье предпринята попытка раскрыть основные причины несовершенства действующего законодательства. Автором предложен комплекс мероприятий по систематизации законодательства в сфере пользования недрами, что неизбежно приведет к повышению эффективности системы государственного регулирования отношений в области пользования недрами.*

**Ключевые слова:** *экономика, эффективность, законодательство, недропользование, государство.*

На сегодняшний день накопившиеся недостатки Закона о недрах – а это факт, безусловно, снижают эффективность его действия. Вместе с тем – это результат недостаточно активной законодательной деятельности по регулированию отношений в данной сфере в целом. Законодательная деятельность, сводимая в основном к внесению изменений и дополнений в этот один закон, вместо принятия новых законов недропользования, развивающих его отдельные блоки и вместе с тем устраняющих проявляющиеся недостатки, – это тупиковая политика, не отвечающая современным требованиям усложняющихся и динамично развивающихся отношений в данной сфере. Такие законы могли быть изданы по каждому установленному виду использования недр, что создало бы качественно иную более благоприятную правовую базу развития и геологических изысканий, и добычи полезных ископаемых, и использования недр для нужд, не связанных с добычей полезных ископаемых. Отдельные законы могут быть изданы по недропользованию на участках недр различных категорий, прежде всего федерального значения. Развитию института совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации способствовало бы принятие федерального закона о разграничении государственной собственности на недра между ними с учетом недопущения в него недостатков, похоронивших аналогичный закон в землепользовании. Перечень возможных и полезных федеральных законов в сфере недропользования целесообразно продолжить, а их принятие только укрепит монополию государства на недра, повысит эффективность институтов совместного ведения в данной сфере, будет способствовать прозрачности административно-правового регулирования недропользования в стране.

В ст. 1 Закона о недрах сказано: «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». Анализ действующих федеральных законов свидетельствует об их главным образом промышленно-отраслевой, а также территориальной направленности в сфере недропользования, а содержательный анализ – о слабой внутренней связи с Законом о недрах. Кроме того, в приведенном перечне очевидны отраслевые пробелы – отсутствует закон, регулирующий отношения в области нефтедобычи, газовая отрасль регулируется только в части

газоснабжения. Законодательством не охвачены добыча и переработка черных, цветных, а также редкоземельных металлов, сырья для производства различных минеральных удобрений и другое, что вместе с нефтью, природным газом и продуктами их переработки составляет основные статьи валового внутреннего продукта и экспорта Российской Федерации. То есть прослеживается бессистемность и фрагментарность законодательства о недрах при весьма несовершенном Законе о недрах, претендующем на свой базовый характер.

Может возникнуть вопрос: нужны ли вообще такие отраслевые законы, если добыча и переработка, например, железной, медной, алюминиевой и иных руд металлов, минерального сырья для химической промышленности и т.д. в общем лицензируется, контролируется и другим образом регулируется со стороны государства? На наш взгляд, этих общих средств регулирования недостаточно как с точки зрения усиления государственного регулирования, так и с точки зрения защиты интересов недропользователей. Каждый сегмент сферы недропользования имеет специфику, которая должна быть отражена в управлении им.

В этой связи может быть показателем Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», который устанавливает правовые основы регулирования отношений, возникающих в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, их добычи, производства, использования и обращения (гражданского оборота). В частности, он устанавливает область действия государственной монополии, цели, принципы и особенности государственного регулирования деятельности юридических и физических лиц в данной отрасли, полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также определяет условия функционирования рынка драгоценных металлов и драгоценных камней на территории Российской Федерации и другое, что развивает и конкретизирует законодательство о недрах применительно добычи и переработки данного рода полезных ископаемых. На наш взгляд, недропользователи в переработке, например, цветных металлов, в частности меди или алюминия, должны быть заинтересованы в подобном отраслевом законе, учитывая необходимость государственной поддержки в размещении хвостохранилищ, рекультивации земель, льготных тарифов на электроэнергию и в другом, что помогает развитию данной отрасли и защищает недропользователей.

Архаичный и противоречивый характер Закона о недрах, бессистемность и фрагментарность всего федерального законодательства недропользования не могут быть в полной мере исправлены дополняющими это законодательство подзаконными нормативными правовыми актами. Такие акты издаются Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и другими полномочными государственными органами исполнительной власти на основе и во исполнение закона, в соответствии с законом для его дальнейшей конкретизации и развития. В отсутствие закона они могут регулировать отношения недропользования, как это происходит, например, в нефтяном, газовом и ряде других его сегментов, но это значительно ослабляет и ухудшает его государственное регулирование, так как сокращает возможности осуществлять государственный контроль и надзор, снижает защищенность недропользователей, увеличивает степени неопределенности их деятельности, побуждает их на противоправные действия.

Сказанное подтверждает анализ государственного регулирования недропользования в сегменте поиска, разведки и добычи нефти, где специальных законов не было и, по мнению А.И. Перчика, «не предвидится в ближайшие годы» [4]. Были две известные нам попытки его принятия, но они были отклонены Президентами Российской Федерации в 1995 г. и в 2012 г. Начиная с 1992 г. отношения недропользования в данном сегменте регулируются примерно 15 указами Президента, половина из которых была издана в первые два года реформ – 1992-1993 гг., и они были направлены на создание и развитие субъектов недропользования. Адекватного развития институтов государственного регулирования в данном секторе не происходило и не происходит в настоящее время. «Власти во все времена считали, что вполне достаточно иметь общее горное законодательство о недропользовании и при необходимости предусматривать в нем отдельные законодательные нормы по вопросам освоения нефтяных ресурсов. В основном все специфические вопросы решались на уровне отраслевых нормативных правовых актов».

Действительно, добываемая в Российской Федерации и экспортируемая на 75% нефть, а также нефтепродукты являются значительным источником притока валюты в страну. Однако, нефтяные недропользователи не спешат модернизировать отрасль (80% всех нефтеперерабатывающих заводов было создано более 50 лет назад и в настоящее время по своим параметрам – глубина переработки сырой нефти, утилизация попутного газа и др., значительно уступают своим зарубежным аналогам), а также развивать внутренний рынок нефтепродуктов. Они вступают в сговор в целях сохранения высоких цен на нефтепродукты, уходят от налогов, обезображивают природные ландшафты, совершают иные противоправные действия и все вследствие отсутствия адекватного государственного регулирования. Одно лицензирование явно недостаточно. Необходима развитая и долгосрочная система правовых

средств, регулирующих ценообразование на нефтепродукты, их оборот на внутреннем рынке, механизм предоставления участков недр и другие вопросы, основу которой должны составлять специальные федеральные законы.

В качестве существенного фактора, требующего внесения изменений в российское законодательство в сфере недропользования, следует рассматривать вступление Российской Федерации в августе 2012 г. во Всемирную торговую организацию (далее – ВТО). Такое вступление означает приведение российского законодательства в соответствие с основополагающими принципами и правилами этой организации, установленными в многосторонних международных соглашениях, под которыми теперь стоит подпись и Российской Федерации. В частности, такие правила регулируют поступление товаров на таможенную территорию импортирующей страны и включают правила применения технических регламентов и стандартов, правила определения страны происхождения товара и другие. Известно, что международная классификация полезных ископаемых не выделяет в отдельную категорию общераспространенные полезные ископаемые, что происходит в Российской Федерации на законодательном уровне. Принятые в ВТО правила предоставления финансовых услуг отличаются от правового механизма привлечения иностранных инвестиций в Российскую Федерацию, в чем весьма нуждается развитие минерально-сырьевой базы. В новых условиях выхода на международные рынки российские недропользователи нуждаются в большей защите со стороны своего государства. Все это требует внесения изменений в действующее законодательство, а также принятие новых законов.

В целом анализ федерального законодательства в сфере недропользования нам подсказывает, что тактика периодического внесения изменений в Закон о недрах и решение на его основе, а также издаваемых подзаконных актов современных проблем недропользования в Российской Федерации – это тупиковая тактика экстенсивного развития отрасли. Также не решает всех проблем недропользования и не выводит его на путь интенсивного развития видение всех бед отрасли в существующей редакции Закона о недрах. Необходимо создание системы законодательства недропользования и построения на этой основе всего комплекса правового регулирования в данной сфере.

Систематизация законодательства недропользования означает:

- принятие системообразующего Кодекса Российской Федерации о недрах;
- отмену федеральных законов «О соглашениях о разделе продукции» и «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции» [2];
- внесение изменений в действующие Федеральные законы, регулирующие отношения отдельных сегментов недропользования;
- принятие федеральных законов, регулирующих отношения:
  - а) в отдельных сегментах недропользования, где таких законов пока нет;
  - б) по категориям участков недр (федеральные, резервные, местные);
  - в) по видам использования недр (геологическое изучение, добыча полезных ископаемых и другое);
  - г) функциональных, например: «О недропользовании», «О переводе участков недр из одной категории в другую».

Это должна быть централизованная система законодательства с базовым кодификационным законом в виде, например, Кодекса Российской Федерации о недрах. Кодекс о недрах нам представляется как укрупненный блок всего законодательства, регулирующего:

- не только недропользование, но и все основные вопросы «горного права»;
- охватывающего широкий спектр отношений, в том числе имущественных;
- представляющий собой сводный акт, внутренне связующий документ все российские законы о недрах;
- обеспечивающий устойчивость, стабильность норм, рассчитанных на длительную перспективу;
- укрепляющий системность норм всех правовых актов о недрах, их юридическое единство и согласованность.

В преамбуле Кодекса должны быть прописаны основные принципы законодательства о недрах, в том числе:

1. Учет значения недр как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране недр осуществляется исходя из представлений о недрах как:

- о природном объекте, охраняемом и используемом в качестве важнейшей составной части природы;
- природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в отраслях экономики;
- недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на недра.

2. Приоритет охраны недр как важнейшего компонента окружающей среды и как средства производства в экономике перед отношением как объекту недвижимости.

3. Участие граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в подготовке решений государственного регулирования отношений по изучению, использованию и охране недр.

4. Собственность государства на все недра и все участки недр, формируемые в установленном законом порядке, на территории Российской Федерации, ее континентальном шельфе и особой экономической зоне.

5. Временный запрет на любое отчуждение участков недр из собственности государства.

6. Платность использования участков недр, согласно которому любое использование недр осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

7. Деление участков недр по:

- целевому назначению на категории (федеральные, резервные, местные);
- полезному содержанию (нефтяные, газовые, полиметаллические, апатитовые и т.д.);
- разрешенному использованию (для геологического изучения, для добычи, для строительства подземных объектов, не связанного с добычей полезных ископаемых и др.).

Правовой режим участков недр определяется исходя из их принадлежности к определенной целевой категории, исходя из полезного содержания и разрешенного использования, дифференцируется с учетом природных, социальных, экономических и иных факторов и устанавливается в соответствии с требованиями законодательства.

8. Разграничение государственной собственности на недра на собственность Российской Федерации и собственность субъектов Российской Федерации, согласно которому правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами;

9. Разграничение действия норм административного права и норм гражданского права при использовании участков недр.

Таким образом:

- основной проблемой современного правового регулирования недропользования является действующее законодательство: бессистемное и фрагментарное по структуре, внутренне противоречивое и внешне не согласованное, а также архаичное по характеру своих базовых документов;

- решение указанной выше проблемы возможно на основе создания централизованной системы законодательства о недрах, базовым документом которой представляется Кодекс о недрах, представляющий собой системообразующий блок всего законодательства и построенный на указанных выше принципах.

#### *Список литературы / References*

1. Закон Российской Федерации от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах» с изменениями и дополнениями от 03.10.2016 № 233-ФЗ. [Электронный ресурс].:Режим доступа: [Консультант плюс]. – Загл. с экрана / (дата обращения: 01.09.2017).
2. Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 № 225-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: [Консультант плюс]. Загл. с экрана/ (дата обращения: 01.09.2017).
3. Карчевский А.О., Корецкий Н.В. Общераспространенные..., но труднодоступные (о проблемах российской горной отрасли промышленности НСМ) // Рациональное освоение недр, 2011. № 2. С. 14–17.
4. Перчик А.И. История нефтяного законодательства в России // Нефтяное хозяйство, 1998. № 12.