

СИСТЕМА СПОСОБОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ НЕДР В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

© 2021 г. Р. Н. Салиева

*Институт проблем экологии и недропользования
Академии наук Республики Татарстан, г. Казань*

E-mail: sargus6@yandex.ru

Поступила в редакцию 09.08.2021 г.

Аннотация. В статье проведен анализ норм действующего российского законодательства о государственном регулировании предпринимательских отношений, а также норм, определяющих способы государственного регулирования в сфере осуществления предпринимательской деятельности пользователями недр. Автором также проведено сравнение указанных норм российского законодательства с нормами Модельного кодекса о недрах и недропользовании и Модельного закона «О предпринимательстве». На основе проведенного анализа сформулированы предложения по совершенствованию законодательства о недрах в целях формирования системы способов государственного регулирования в сфере осуществления предпринимательской деятельности пользователями недр в современной России. В частности, следует дополнить такие способы публичной организации предпринимательства в сфере недропользования, как создание специального органа управления в области государственной поддержки индустриально-инновационной деятельности; а также закрепление на уровне закона норм о техническом регулировании, об основах налогового регулирования, о мерах поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере недропользования. Целесообразно усилить Закон РФ «О недрах» принципами государственного регулирования в сфере недропользования. Представляется необходимым в соответствии с новыми конституционными положениями в Законе РФ «О недрах» в ряду задач государственного регулирования отношений недропользования закрепить задачи поддержки и стимулирования научно-технологического развития в этой сфере.

Ключевые слова: государственное регулирование, способы государственного регулирования, недропользование, предпринимательская деятельность в сфере недропользования, публичная организация предпринимательства в сфере недропользования.

Цитирование: Салиева Р.Н. Система способов государственного регулирования в сфере осуществления предпринимательской деятельности пользователями недр в современной России // Государство и право. 2021. № 10. С. 135–142.

DOI: 10.31857/S102694520017268-5

THE SYSTEM OF METHODS OF STATE REGULATION IN THE SPHERE OF ENTREPRENEURIAL ACTIVITY BY SUBSOIL USERS IN MODERN RUSSIA

© 2021 R. N. Salieva

*Institute of Ecology and Subsoil Use Problems of the Academy of Sciences
of the Republic of Tatarstan, Kazan*

E-mail: sargus6@yandex.ru

Received 09.08.2021

Abstract. The article analyses the norms of the current Russian legislation on state regulation of entrepreneurial relations, as well as the norms of subsoil legislation, defining the ways of state regulation in the sphere of entrepreneurial activity by subsoil users. The author also carried out a comparison of the specified norms of the Russian legislation with the norms of the Model Code on subsoils and subsoil use and the Model Law "About enterprise". Based on this analysis, proposals for improving the subsoil legislation to form a system of methods of state regulation in the field of entrepreneurial activity by subsoil users in modern Russia were formulated. In particular, it should be supplemented such ways of public organization of entrepreneurship in the sphere of subsoil use, as creation of a special management body in the field of state support of industrial and innovative activity; as well as fixation of norms on technical regulation, on the basis of tax regulation, on measures to support small and medium entrepreneurship in the sphere of subsoil use at the level of law. It is advisable to strengthen the Law of the Russian Federation "On Subsoil" with the legislative principles of state regulation in the sphere of subsoil use. It seems necessary to supplement the tasks of state regulation on the implementation of state policy on scientific and technological development in accordance with the new constitutional provisions on the establishment of a federal policy framework in the field of scientific and technological development.

Key words: state regulation, methods of state regulation, subsoil use, entrepreneurial activity in the sphere of subsoil use, public organization of entrepreneurship in the sphere of subsoil use.

For citation: *Salieva, R.N. (2021). The system of methods of state regulation in the sphere of entrepreneurial activity by subsoil users in modern Russia // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 10, pp. 135–142.*

В современных социально-экономических условиях сохраняется значение государственного регулирования в экономике в целом, включая государственное регулирование отношений в сфере недропользования.

Проблемы государственного регулирования в сфере экономики, в т.ч. в сфере энергетики и недропользования, исследовались известными учеными, специалистами по предпринимательскому (хозяйственному) праву, такими как В.С. Бельх¹, Е.П. Губин², И.В. Ершова³, С.С. Занковский⁴, М.И. Клеандров⁵, В.В. Лаптев⁶, В.С. Мартемьянов⁷, С.Н. Шишкин⁸. Авторами разработаны теоретические положения о формах, методах, способах и средствах государственного регулирования в экономике.

В целом под государственным регулированием понимается установление и обеспечение

государством общих правил осуществления деятельности и ее корректировку в зависимости от изменяющихся условий⁹.

В настоящее время приняты специальные законы либо о государственном регулировании в отдельных экономических сферах деятельности¹⁰, либо о государственной поддержке предпринимательской деятельности¹¹. Следует также отметить, что во многих законах содержатся специальные разделы о государственном регулировании в отдельных сферах экономической деятельности¹² или отдельные статьи в законах¹³.

⁹ См.: Полякова В.Э. Государственное регулирование: понятие, формы и сферы осуществления // СПС «КонсультантПлюс». 2021.

¹⁰ См.: Федеральный закон от 20.06.1996 г. № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» // СЗ РФ. 1996. № 26, ст. 3033; Федеральный закон от 28.12.2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 1, ст. 2; Федеральный закон от 08.12.2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. 2003. № 50, ст. 4850; и др.

¹¹ См.: Федеральный закон от 13.07.2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 29, ст. 4503; Федеральный закон от 23.07.2013 г. № 190-ФЗ «О некоторых мерах государственной поддержки отдельных категорий производителей моторных транспортных средств, их узлов и агрегатов» // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. I), ст. 4023.

¹² См.: Федеральный закон от 26.03.2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // СЗ РФ. 2003. № 13, ст. 1177; Федеральный закон от 31.03.1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 14, ст. 1667; Закон РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10, ст. 823 и др.

¹³ См.: Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I), ст. 3448.

¹ См.: Бельх В.С. Государственное регулирование предпринимательской деятельности в РФ // Росс. юрид. журнал. 2007. № 1. С. 39–47.

² См.: Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М., 2006.

³ См.: Ершова И.В. Лицензирование экономической деятельности в условиях интеграционных процессов // Предпринимательское право. 2014. № 1. С. 23–30.

⁴ См.: Занковский С.С. Конституции и бизнес: взгляд на историю и современность // Труды ИГП РАН. 2014. № 1. С. 15–28.

⁵ См.: Клеандров М.И. Нефтегазовое законодательство в системе российского права. Новосибирск, 1999.

⁶ См.: Лаптев В.В. Предпринимательское (хозяйственное) право в современных условиях // Предпринимательское (хозяйственное) право: избр. тр. Екатеринбург, 2008. С. 513–518.

⁷ См.: Мартемьянов В.С. Хозяйственное право: учеб. М., 1994. Т. 1. С. 189–216.

⁸ См.: Шишкин С.Н. Предпринимательско-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики. М., 2011.

В целях систематизации законодательства в сфере государственного регулирования предпринимательских отношений представляются обоснованными предложения о целесообразности разработки специального системообразующего закона¹⁴.

Системообразующие подходы по вопросам государственного регулирования предпринимательских отношений (публичной организации предпринимательства) содержатся в Модельном законодательстве СНГ: Модельном законе «О предпринимательстве», Модельном кодексе о недрах и недропользовании¹⁵. Так, в Модельном законе «О предпринимательстве»¹⁶ определены публичные отношения в сфере предпринимательства и формы публичной организации предпринимательства. К публичным отношениям отнесены отношения, связанные с государственным регулированием и контролем (надзором) в сфере предпринимательства, основанные на власти и подчинении. К системе способов публичной организации предпринимательства отнесены, в частности государственная регистрация лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, а также в случаях, предусмотренных законом, их имущества и сделок; выдача разрешений на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности (лицензирование); защита конкуренции; тарифное регулирование; техническое регулирование; определение обязательных требований к бухгалтерскому учету и отчетности; организация налогообложения в сфере предпринимательства; определение порядка приватизации предпринимателями публичного имущества; определение порядка национализации имущества предпринимателей; поддержка малого и среднего предпринимательства; внешнеторговое и валютное регулирование и контроль и иные способы, прямо предусмотренные законодательством государства. А в ст. 5 Модельного закона «О предпринимательстве» определены принципы публичной организации предпринимательской деятельности. В гл. VI Модельного кодекса о недрах и недропользовании закреплены основы государственного управления и регулирования в области использования и охраны недр.

¹⁴ См.: *Клеандров М.И.* Указ. соч. С. 68; *Белых В.С.* Указ. соч. С. 46; *Занковский С.С.* Указ. соч. С. 27.

¹⁵ См.: Модельный кодекс о недрах и недропользовании для государств – участников СНГ (Принят в г. Санкт-Петербурге 07.12.2002 г. постановлением № 20-8 на 20-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ. 2003. № 30 (ч. 2). С. 5–218.

¹⁶ См.: постановление № 43-8 Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ «О модельном законе “О предпринимательстве”» (Принято в г. Санкт-Петербурге 27.11.2015 г.) // Там же. 2016. № 64 (ч. 1).

Как показывает анализ нормативных правовых актов и правоприменительной практики, в российском законодательстве пока не сложился системный единообразный подход по вопросам государственного регулирования предпринимательской деятельности.

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации. Одной из важных сфер государственного регулирования на основе конституционных положений о федеральной политике и федеральных программах в области экономического развития остается сфера недропользования и осуществления предпринимательской деятельности пользователями недр. Особую значимость в современных экономических условиях имеют новые конституционные положения об установлении основ федеральной политики не только в области экономического, экологического развития, но также и в области научно-технологического развития. Данные конституционные положения в определенной мере нашли отражение в нормах Закона РФ «О недрах».

Так, в п. 2. ст. 3 данного Закона установлено, что к полномочиям федеральных органов относятся: определение и реализация федеральной политики недропользования, определение стратегии использования, темпов воспроизводства, дальнейшего расширения и качественного улучшения минерально-сырьевой базы путем разработки и реализации федеральных программ. В ст. 35 к задачам государственного регулирования отнесены: определение объемов добычи основных видов полезных ископаемых на текущий период и на перспективу по Российской Федерации в целом и по ее субъектам; обеспечение развития минерально-сырьевой базы и подготовки резерва участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; обеспечение геологического изучения территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, Антарктики и дна Мирового океана; установление квот на поставку добываемого минерального сырья; введение платежей, связанных с использованием недрами, а также регулируемых цен на отдельные виды минерального сырья; разработка норм и правил в области использования и охраны недр (с 01.01.2022 г. данный абзац утрачивает силу).

Как видно из приведенных положений Закона РФ «О недрах», задачи научно-технологического развития в сфере недропользования на уровне закона не установлены. В современных

социально-экономических условиях наука становится производительной сферой экономики, в т.ч. в области освоения минерально-сырьевых ресурсов¹⁷, что обуславливает значимость государственной научно-технической политики и соответственно необходимость государственного регулирования в сфере научно-технологического развития. В связи с этим представляется целесообразным в соответствии с новыми конституционными положениями в Законе РФ «О недрах» в ряду задач государственного регулирования отношений недропользования закрепить задачи поддержки и стимулирования научно-технологического развития в этой сфере.

В вышеуказанном Законе определено, что государственное регулирование отношений недропользования осуществляется посредством 1) управления; 2) лицензирования; 3) учета; 4) государственного контроля (надзора).

В юридической литературе подчеркивается различие понятий «средство» и «способ» регулирования.

Так, В.С. Белых отмечает, что «понятие “способ” сопряжено с вопросом о том, как осуществляется регулирование, а понятие “средство” — что для этого применяют»¹⁸. В Словаре дается следующее толкование: «способ — действие или система действий, применяемые при исполнении какой-нибудь работы, при осуществлении чего-нибудь»; «средство — прием, способ действия для достижения чего-нибудь»¹⁹. В одном из Обзоров судебной практики Верховного Суда РФ отмечается, что «в государственном регулировании предпринимательской и иной экономической деятельности используются как правовые средства, так и средства административного регулирования — разрешение совершения определенных действий (в том числе лицензирование); обязательные предписания совершения каких-либо действий; установление квот и других ограничений; применение мер административного принуждения; применение материальных санкций; контроль и надзор и т.д.»²⁰.

Исходя из содержания рассматриваемых категорий «средства» и «способы», применительно к сфере осуществления государственного регулирования предпринимательской и иной деятельности

¹⁷ См.: *Крюков В.А.* Экономика знаний о недрах во времени и пространстве // Управление наукой: теория и практика. 2020. Т. 2. № 4. С. 72.

¹⁸ *Белых В.С.* Указ. соч. С. 43.

¹⁹ *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. 2-е изд, испр. и доп. М., 1994. С. 746, 749.

²⁰ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации 1 (2014) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24.12.2014 г.) (Извлечение) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 3.

к способам целесообразно относить систему действий, применяемых при осуществлении государственного регулирования. А для достижения целей государственного регулирования необходимо выделять соответствующие средства, т.е. непосредственное осуществление необходимых действий.

Рассмотрим способы и средства государственного регулирования, которые определены в Законе РФ «О недрах».

Во-первых, законодатель определил, что государственное регулирование в сфере недропользования осуществляется посредством управления. Согласно легальному определению, содержащемуся в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»²¹, государственное управление — это деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. В Законе РФ «О недрах» определены полномочия федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования, а также полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В декабре 2019 г. ст. 3 Закона «О недрах», в которой определены полномочия федеральных органов государственной власти, была дополнена такими полномочиями федеральных органов, как установление 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. Соответственно, для недропользователей установлено в ст. 23² данного Закона правило о том, что разработка технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых осуществляется в соответствии с утвержденной проектной документацией на разработку технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, а также правилами разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, устанавливаемыми федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с уполномоченными Правительством РФ федеральными органами исполнительной власти.

Принимая во внимание новые конституционные положения о реализации государственной политики в сфере научно-технологического развития, а также

²¹ См.: СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I), ст. 3378.

принятые стратегические документы²², в Законе РФ «О недрах» важно закрепить положения о том, что в научно-технологическом развитии минерально-сырьевой базы Российской Федерации высокая роль компаний-недропользователей, осуществляющих финансирование технологических разработок, организацию тестового использования прогрессивных методов прогнозирования и поисков месторождений полезных ископаемых, а также нового промышленного оборудования.

В целом необходимость совершенствования законодательства о недрах отмечается как правоведами, так и специалистами отрасли и экономистами²³, а также обсуждается законодателями²⁴. Ряд рекомендаций содержится в Отчете Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ воспроизводства минерально-сырьевой базы Российской Федерации в 2015–2019 годах»²⁵.

Полагаем, что в целях совершенствования системы управления в сфере недропользования целесообразно было бы использовать опыт Республики Казахстан в сфере создания специального уполномоченного органа в области государственной поддержки индустриально-инновационной

деятельности²⁶, а также опыт Королевства Норвегия, где власти поощряют исследования и развитие технологий, прежде всего посредством законодательства или других форм регулирования, а также путем прямых отчислений в Исследовательский совет Королевства Норвегия²⁷. Возможно также использование института национальной нефтяной или горнорудной компании как инструмента государственного управления недропользованием²⁸. Практический интерес с точки зрения совершенствования государственного регулирования представляют также подходы правового регулирования в этой сфере в других государствах. Так, в ФРГ отношения недропользования, в т.ч. отношения в сфере государственного регулирования, регламентируются в специальном Горном законе²⁹. В Республике Таджикистан в целях устранения пробелов в действующем законодательстве о недропользовании и административных барьеров, сдерживающих развитие рыночных механизмов развития отрасли, а также создания благоприятных и прозрачных условий и соответствующего механизма для привлечения иностранных инвестиций постановлением Правительства РТ от 1 августа 2012 г. № 385 была утверждена Программа по улучшению инвестиционной привлекательности сферы недропользования в Республике Таджикистан на 2012–2015 годы³⁰.

Согласно ст. 35 Закона РФ «О недрах» государственное регулирование осуществляется также посредством лицензирования. При анализе нормативных правовых актов выявлено, что в действующем Законе РФ «О недрах» нет правила о заключении лицензионного соглашения. Очевидно, что данное обстоятельство вызывает сложности в сфере правоприменения, поскольку законодательно не определены возможности и условия заключения, предмет, существенные условия, права и обязанности, ответственность участников лицензионных отношений.

²² См.: распоряжение Правительства РФ от 22.12.2018 г. № 2914-р «Об утверждении Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. II), ст. 8762.

²³ См.: Лисицын-Светланов А. Г. Параметры правовой политики в сфере энергетики // Правовой энергетический форум. 2020. № 2. С. 7–15; Курский А. Н. Вопросы развития российского нефтяного и горного законодательства и учет зарубежного опыта // Геология, геофизика и разработка нефтяных и газовых месторождений. 2002. № 2. С. 4–22; Винслав Ю. Б. Минерально-сырьевой комплекс России: тренды технологической модернизации и основные принципы формирования инновационной системы // Росс. экономический журнал. 2018. № 6. С. 27–60; Омаров Г. З., Фаррахов А. З., Крючек С. И., Дудиков М. В. Публичные интересы в законодательстве Российской Федерации о недрах: понятие, структура, противоречия // Минеральные ресурсы России. 2020. № 2. С. 61–68.

²⁴ См.: Рекомендации заседания Экспертного совета по совершенствованию законодательства в сфере развития топливно-энергетического комплекса: «О законодательном обеспечении увеличения нефтеотдачи и развития минерально-сырьевой базы» // Минеральные ресурсы России. 2018. № 2. С. 58, 59; Рекомендации «круглого стола» на тему «Вопросы законодательного обеспечения деятельности малых и средних нефтегазодобывающих предприятий» от 29.10.2020 г. (Утверждены на заседании Комитета Совета Федерации ФС РФ по экономической политике 17 ноября 2020 года). URL: https://www.angi.ru/userfiles/file/3_6-12_3028.pdf; «Круглый стол» «Законодательное обеспечение создания и деятельности малых (юниорных) геолого-разведочных компаний» 3 июня 2021 г. в Комитете по экономической политике Совета Федерации. URL: https://council.gov.ru/events/main_themes/127394/; постановление СФ ФС РФ от 11.04.2018 г. № 114-СФ «О государственной поддержке социально-экономического развития Забайкальского края» // СЗ РФ. 2018. № 16 (ч. I), ст. 2262.

²⁵ См.: Бюллетень Счетной палаты РФ. 2020. № 5.

²⁶ См.: Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании». URL: <http://online.zakon.kz>; см. также: Баймишев Р. Н. Эффективные международные подходы в государственном управлении недрами // Горные науки и технологии. 2020. № 5. С. 162–184.

²⁷ См.: Исследования и разработки, связанные с нефтью. URL: <https://www.norskpetroleum.no/en/environment-and-technology/petroleum-related-research-and-development/>

²⁸ См.: Курский А. Н. Указ. соч. С. 9.

²⁹ См.: Handbuch zum Deutsch-Russischen Energierecht / herausgegeben F.J. Säcker. München, 2010. S. 264–299; Энергетическое право России и Германии: сравнительно-правовое исследование / под ред. П. Г. Лохно; пер. с нем. М., 2011. С. 1164.

³⁰ См.: Решение Экономического совета СНГ «Об Обзоре делового климата, льгот инвесторам, свободных экономических зон, промышленных и научно-технических парков государств-участников СНГ» (Принято в г. Санкт-Петербурге 17.06.2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

Положения о заключении лицензионного соглашения содержатся в модельном законодательстве государств – участников СНГ. Так, в ст. 58 Модельного кодекса о недрах³¹ предусмотрено, что между уполномоченными на то органами государственной власти и владельцем лицензии может быть заключен договор, устанавливающий условия пользования участком недр, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора. Такой договор является неотъемлемой составной частью лицензии.

Важно, что в таком соглашении конкретизируются технические, технологические, организационные, финансовые, экономические, социальные, экологические условия пользования недрами, устанавливаются права и обязанности и ответственность участников.

Представляется, что регулирование отношений лицензирования в сфере недропользования по приведенной выше схеме: заключение соглашения о пользовании недрами после получения лицензии на право пользования недрами представляется целесообразным в рамках признания концепции хозяйственных обязательств и выделения хозяйственно-управленческих обязательств. В таких соглашениях могут быть предусмотрены специальные условия о предоставлении, например, льгот в связи с внедрением технологий по увеличению нефтеотдачи.

В Законе РФ «О недрах» назван также такой способ государственного регулирования, как учет.

Согласно ст. 28 данного Закона учет осуществляется: посредством ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр; посредством ведения государственного реестра участков недр, предоставленных в пользование, и лицензий на пользование недрами.

Государственный учет и ведение государственных реестров осуществляются по единой системе в порядке, устанавливаемом федеральным органом управления государственным фондом недр.

С целью учета состояния минерально-сырьевой базы ведется государственный баланс запасов полезных ископаемых. В соответствии со Стратегией развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года³² использование минерального сырья сохранит важнейшее значение в формировании валового внутреннего продукта, федерального и консолидированного бюджетов субъектов Российской Федерации и государственных резервных фондов.

³¹ См.: Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ. 2003. № 30 (ч. 2). С. 5–218.

³² См.: СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. II), ст. 8762.

Поскольку наличие минеральных ресурсов в недрах остается одним из важнейших конкурентных преимуществ российской экономики, важными являются вопросы оценки запасов полезных ископаемых и оценки прогнозных ресурсов. Нормативное правовое регулирование общественных отношений в сфере оценки и учета прогнозных ресурсов полезных ископаемых, а также регламентация порядка оценки ресурсов находятся в стадии формирования.

В целях преодоления пробела в правовом регулировании отношений в сфере оценки прогнозных ресурсов Министерством природных ресурсов РФ был разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О недрах” в части закрепления порядка оценки прогнозных ресурсов полезных ископаемых, апробации и учета ее результатов»³³.

Еще одной составляющей государственного регулирования согласно ст. 35 Закона РФ «О недрах» является государственный контроль (надзор). В рамках реформы в сфере контрольно-надзорной деятельности государства принято постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1095 «Об утверждении Положения о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре)»³⁴, в котором определены предмет и объекты контроля (надзора). Геологический надзор осуществляется Росприроднадзором и его территориальными органами. Утверждено также Положение о федеральном государственном горном надзоре³⁵, в котором установлен порядок организации и осуществления федерального государственного горного надзора.

Как показал анализ, в Законе РФ «О недрах» закреплены основы государственного регулирования в целом отношений недропользования. При этом система способов государственного регулирования отношений недропользования и предпринимательства в сфере недропользования по примеру Модельного законодательства пока не сформирована. В связи с этим целесообразно внесение дополнений в действующее законодательство о недрах.

В одном из решений Конституционного Суда РФ было отмечено, что «в Российской Федерации должны создаваться максимально благоприятные условия для функционирования экономической системы в целом, что предполагает необходимость стимулирования свободной рыночной экономики,

³³ Не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 13.12.2016 г. // В официальных источниках не публиковался.

³⁴ См.: Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru>, 03.07.2021.

³⁵ См.: постановление Правительства РФ от 30.06.2021 г. № 1074 «О федеральном государственном горном надзоре» (вместе с «Положением о федеральном государственном горном надзоре») // Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru>, 01.07.2021.

основанной на принципах самоорганизации хозяйственной деятельности предпринимателей как ее основных субъектов, и принятия государством специальных мер, направленных на защиту их прав и законных интересов и тем самым — на достижение конституционной цели оптимизации государственного регулирования экономических отношений»³⁶. Данная правовая позиция Конституционного Суда РФ отражает необходимость сбалансированного государственного регулирования предпринимательской и иной деятельности в отраслях экономики.

Как показал проведенный анализ действующего законодательства о недрах, регламентирующего способы государственного регулирования в сфере осуществления предпринимательской деятельности пользователями недр, необходимо сбалансированное регулирование и дальнейшее совершенствование законодательства. Приведенные выше примеры свидетельствуют о необходимости наиболее полного законодательного закрепления способов государственного регулирования в сфере недропользования, включая предпринимательскую деятельность, на примере системы таких способов, определенных в Модельном законе о предпринимательстве. В частности, представляется целесообразным дополнить действующее законодательство о недропользовании следующими способами: 1) создать специальный орган управления в области государственной поддержки индустриально-инновационной деятельности и в целом государственного регулирования предпринимательской деятельности в сфере недропользования; 2) в Законе РФ «О недрах» дополнить нормы о техническом регулировании в сфере недропользования, об инвестиционной деятельности, а также об основах налогового регулирования; 3) закрепить конституционные положения о реализации государственной политики в области научно-технологического развития; 4) предусмотреть специальные меры о поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере недропользования, особенно в сфере деятельности малых (юниорных) геолого-разведочных компаний. Необходимо также усилить Закон РФ «О недрах» законодательно закрепленными принципами государственного регулирования в сфере недропользования.

³⁶ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 24.06.2009 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22.1 и 23.1 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобами ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Нижнекамскнефтехим» // СЗ РФ. 2009. № 28, ст. 3581.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Баймишев Р. Н.* Эффективные международные подходы в государственном управлении недрами // Горные науки и технологии. 2020. № 5. С. 162–184.
2. *Белых В. С.* Государственное регулирование предпринимательской деятельности в РФ // Росс. юрид. журнал. 2007. № 1. С. 39–47.
3. *Винслав Ю. Б.* Минерально-сырьевой комплекс России: тренды технологической модернизации и основные принципы формирования инновационной системы // Росс. экономический журнал. 2018. № 6. С. 27–60.
4. *Губин Е. П.* Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М., 2006.
5. *Ершова И. В.* Лицензирование экономической деятельности в условиях интеграционных процессов // Предпринимательское право. 2014. № 1. С. 23–30.
6. *Занковский С. С.* Конституции и бизнес: взгляд на историю и современность // Труды ИГП РАН. 2014. № 1. С. 15–28.
7. Исследования и разработки, связанные с нефтью. URL: <https://www.norskpetroleum.no/en/environment-and-technology/petroleum-related-research-and-development/>
8. *Клеандров М. И.* Нефтегазовое законодательство в системе российского права. Новосибирск, 1999. С. 68.
9. *Крюков В. А.* Экономика знаний о недрах во времени и пространстве // Управление наукой: теория и практика. 2020. Т. 2. № 4. С. 72.
10. *Курский А. Н.* Вопросы развития российского нефтяного и горного законодательства и учет зарубежного опыта // Геология, геофизика и разработка нефтяных и газовых месторождений. 2002. № 2. С. 4–22.
11. *Лантев В. В.* Предпринимательское (хозяйственное) право в современных условиях // Предпринимательское (хозяйственное) право: избр. тр. Екатеринбург, 2008. С. 513–518.
12. *Лисицын-Светланов А. Г.* Параметры правовой политики в сфере энергетики // Правовой энергетический форум. 2020. № 2. С. 7–15.
13. *Мартемьянов В. С.* Хозяйственное право: учеб. М., 1994. Т. 1. С. 189–216.
14. *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. 2-е изд, испр. и доп. М., 1994. С. 746, 749.
15. *Омаров Г. З., Фаррахов А. З., Крючек С. И., Дуди-ков М. В.* Публичные интересы в законодательстве Российской Федерации о недрах: понятие,

- структура, противоречия // Минеральные ресурсы России. 2020. № 2. С. 61–68.
16. Полякова В. Э. Государственное регулирование: понятие, формы и сферы осуществления // СПС «КонсультантПлюс». 2021.
 17. Шишкин С. Н. Предпринимательско-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики. М., 2011.
 18. Энергетическое право России и Германии: сравнительно-правовое исследование / под ред. П. Г. Лахно; пер. с нем. М., 2011. С. 1164.
 19. Handbuch zum Deutsch-Russischen Energierecht / herausgegeben F.J. Säcker. München, 2010. S. 264–299.
 8. Kleandrov M.I. Oil and gas legislation in the system of Russian law. Novosibirsk, 1999. P. 68 (in Russ.).
 9. Kryukov V.A. The economics of subsurface knowledge in time and space // Science Management: Theory and Practice. 2020. Vol. 2. No. 4. P. 72 (in Russ.).
 10. Kurskiy A.N. Issues of development of Russian oil and mining legislation and consideration of foreign experience // Geology, Geophysics and Development of Oil and Gas Fields. 2002. No. 2. P. 9 (in Russ.).
 11. Laptev V.V. Entrepreneurial (business) law in modern conditions // Entrepreneurial (Commercial) Law: selected works. Ekaterinburg, 2008. P. 513–518 (in Russ.).
 12. Lisitsyn-Svetlanov A.G. Parameters of legal policy in the energy sector // Legal Energy Forum. 2020. No. 2. P. 7–15 (in Russ.).
 13. Martemyanov V.S. Commercial law: textbook. M., 1994. Vol. 1. P. 189–216 (in Russ.).
 14. Ozhegov S.I., Shvedova N. Yu. The Explanatory Dictionary of the Russian Language. 2nd ed. amended and expanded. M., 1994. P. 746, 749 (in Russ.).
 15. Omarov G.Z., Farrakhov A.Z., Kryuchek S.I., Dudikov M.V. Public interests in the Russian Federation legislation on subsoil: concept, structure, contradictions // Mineral Resources of Russia. 2020. No. 2. P. 61–68 (in Russ.).
 16. Polyakova V.E. State regulation: the concept, forms and spheres of implementation // “ConsultantPlus”. 2021 (in Russ.).
 17. Shishkin S.N. Entrepreneurial and legal (economic and legal) foundations of state regulation of the economy. M., 2011 (in Russ.).
 18. Energy law of Russia and Germany: comparative legal research / ed. by P.G. Lakhno; transl. from German. M., 2011. P. 1164 (in Russ.).
 19. Handbuch zum Deutsch-Russischen Energierecht / herausgegeben F.J. Säcker. München, 2010. S. 264–299.

REFERENCES

1. Baimishev R.N. Effective International Approaches in Subsoil Management // Mining Science and Technology. 2020. No. 5. P. 162–184 (in Russ.).
2. Belykh V.S. State regulation of entrepreneurial activity in the Russian Federation // Russian legal journal. 2007. No. 1. P. 39–47 (in Russ.).
3. Vinslav Yu. B. Mineral Resources Sector of Russia: Trends of Technological Modernization and Basic Principles of Innovation System Formation // Russian Economic Journal. 2018. No. 6. P. 27–60 (in Russ.).
4. Gubin E.P. State regulation of market economy and entrepreneurship: legal problems. M., 2006 (in Russ.).
5. Ershova I.V. Licensing of economic activities in the context of integration processes // Entrepreneurial Law. 2014. No. 1. P. 23–30 (in Russ.).
6. Zankovsky S.S. Constitutions and Business: A Look at History and Modernity // Proceedings of the ISL of the RAS. 2014. No. 1. P. 15–28 (in Russ.).
7. Research and development related to oil. URL: <https://www.norskpetroleum.no/en/environment-and-technology/petroleum-related-research-and-development/>

Сведения об авторе

САЛИЕВА Роза Наильевна – доктор юридических наук, профессор, заведующая лабораторией правовых проблем недропользования, экологии и топливно-энергетического комплекса Института проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан; 420087 г. Казань, ул. Даурская, д. 28

Authors' information

SALIEVA Roza N. – Doctor of Law, Professor, Head of Laboratory of legal problems of subsoil use, ecology and fuel and energy sector, Institute of Ecology and Subsoil Use Problems of the Academy of Sciences of the Republic of Tatarstan; 28 Daurskaya str., 420087 Kazan, Russia