

## ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Под таким названием вышло в свет учебное пособие для студентов университетов, обучающихся по специальностям "Геология", "Геофизика", "Гидрогеология и инженерная геология", "Экологическая геология". Работа написана коллективом авторов под руководством заведующего кафедрой полезных ископаемых и недропользования Воронежского университета профессора К.А. Савко.\* Появление такого учебника весьма актуально и своевременно, поскольку рыночный механизм, завладевший всеми сферами экономической деятельности в современном российском обществе, не миновал и такую важную отрасль экономики, как недропользование. Принцип рациональности использования недр, заложенный в "Законе о недрах" от 21 февраля 1992 г., предполагает и регламентацию системы платежей, и порядок освобождения от них. Несомненно, что сложившаяся в настоящее время структура недропользования и нормативно-правовая база, обеспечивающая субъектно-объектные отношения в этом процессе, не есть нечто застывшее, законсервированное на долгие годы. Принятие Кодекса о земле в 2002 г. внесет коррективы и в существующий "Закон о недрах". Не случайно в настоящее время готовится новая его редакция, в проекте которой заметно расширяются права собственности на недра и юридические основания использования недр, а также устанавливается более строгая ответственность за правонарушение в сфере использования и охраны недр.

Учебное пособие написано доступным для понимания студентов языком, построено логически и методически безупречно и содержит обширный перечень нормативно-правовой литературы. Последнее обстоятельство придает данному изданию фундаментальный, справочный характер. Учебное пособие состоит из 13 глав, предисловия, введения, краткого словаря основных терминов, библиографического списка. Уместно хотя бы кратко рассмотреть учебное пособие именно по главам, поскольку каждая из них несет вполне определенную семантическую нагрузку и имеет, на наш взгляд, вполне заверченный характер. Важно отметить то обстоятельство, что каждая глава завершается контрольными вопросами, призванными помочь обучающемуся прочно усвоить суть изучаемого в данной главе материала.

Работа начинается с главы "Введение в курс". Название носит некоторый оттенок одиозности, поскольку первой главе предшествует просто "Введение". Тем не менее здесь вполне квалифицированно и с глубоким знанием предмета изложены

основные понятия и определения правового обеспечения рационального недропользования, рассмотрена структура законодательства, регулирующая отношения в процессе недропользования, выделены основные проблемы существующего законодательства о недрах. Последнее считаем очень важным обстоятельством, поскольку проблемы недропользования и правового регулирования этого процесса могут быть решены в том случае, когда законодательно будут разрешены противоречия между федеральными полномочиями и полномочиями субъектов Российской Федерации. Авторы учебного пособия совершенно справедливо обращают внимание на отсутствие четкости и однозначности в разграничении компетенции не только в области недропользования, но и в Российском законодательстве в целом. Прежде всего это касается ряда республик в составе Российской Федерации, получивших (или провозгласивших в своих конституциях) большие права, чем их имеют другие субъекты Федерации (области, края). Речь идет о таких республиках как Якутия-Саха, Башкортостан, Татарстан, Бурятия, установившие в своих законах в сфере недропользования по сути монополию на природные ресурсы, находящиеся на их территориях. При этом, получая больше возможностей на получение экономической выгоды от использования недр, основная доля затрат на геологоразведочные работы и экологическое обустройство территорий возлагается на органы федеральной власти. Такое "разграничение предметов ведения", нарушающее равноправие субъектов Федерации и отрицательно влияющее на минерально-сырьевую политику страны, должно быть устранено путем внесения изменений в соответствующие разделы Конституции Российской Федерации.

Во второй главе учебного пособия авторы рассматривают проблемы, связанные с понятием собственности на недра. В первой части этой главы дается исторический экскурс: возникновение, развитие и трансформация понимания собственности на недра по мере становления земельного законодательства (законодательство о недрах является составной частью законодательства о земле) в различных странах, в том числе и в России. Вторая часть посвящена анализу современного понимания собственности на недра. Здесь авторы весьма убедительно и вполне квалифицированно разъясняют статьи "Закона о недрах", касающиеся многообразия форм собственности в области недропользования. Найдено разумное соотношение рыночных форм хозяйствования и государственного подхода к понятию собственности на недра. Ведь недра – это та часть земли в широком понимании этого слова, которая не может быть без ущерба для государства полностью передана в частную собственность. Причиной тому является как несовершенство еще только складывающейся в стране системы рыночных отноше-

\* Савко К.А., Ширшов А.А., Мелехин Е.С., Порохин Е.А. Правовые основы недропользования. – Москва: ЗАО "Геоинформмарк", 2001. -272с.

ний, так и противоречивость отдельных статей "Закона об охране окружающей природной среды", принятого 19 декабря 1991 г. и нуждающегося в весьма существенной корректировке. Вместе с тем в "Законе о недрах" учтен и рыночный механизм использования недр, когда говорится о том, что извлеченные полезные ископаемые могут быть предметом не только государственной собственности и собственности субъектов Федерации, но и частной собственности. В этой связи важно понятие государственного фонда недр; авторы учебного пособия разъясняют содержание статьи 2 "Закона о недрах" и обращают внимание читателей на этот раздел, как на один из важнейших постулатов экономической и экологической безопасности страны.

Третья глава работы посвящена вопросам регулирования отношений в сфере использования недр. Авторы учебного пособия дают разъяснение основных принципов недропользования, заложенных в действующем "Законе о недрах". К таковым относятся: совместное распоряжение недрами федерального центра и субъектов Федерации; лицензионный порядок предоставления недр в пользование при едином организационном обеспечении системы лицензирования; платный порядок недропользования. Поскольку одним из главнейших принципов утверждается принцип совместного использования недр, авторы считают своим долгом в соответствии со статьями 3–5 "Закона о недрах" рассмотреть компетенции федеральных органов власти, органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования.

Отдельного обсуждения заслуживает проблема государственного регулирования отношений недропользования. Цель такого регулирования – обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, рациональное использование и охрана недр. Определены задачи (их 6), решением которых достигается цель регулирования. Анализируя состояние формирования минерально-сырьевой базы в зависимости от уровня управления недрами в условиях действующего "Закона о недрах", вполне обоснованно отмечается противоречивость интересов федерального центра, региона и конкретного недропользователя. Особенно отчетливо это проявляется при выборе направлений работ по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы. Основная тяжесть финансового бремени по этому направлению работ лежит на государственных структурах, тогда как доля инвестиций недропользователей (юридических и физических лиц, их объединений) весьма незначительна – 10–15 % от общего объема всех затрат. Недропользователи заинтересованы в получении максимальной прибыли за счет наиболее рентабельных месторождений или их участков, часто пренебрегая экологическими ограничениями в противовес интересам государства и общества. Вполне очевидно, что в данном случае необходимы поправки в соответст-

вующие статьи "Закона о недрах", которые позволили бы оптимальным образом учитывать механизм рыночных отношений с принципами государственного регулирования, управления и охраны недр.

Вопросы пользования недрами рассмотрены авторами в четвертой главе учебного пособия. Отмечено, что геологическое изучение недр осуществляется в нашей стране как по фундаментальному, так и по прикладному направлениям. Последнее направление, реализуемое, главным образом, производственными организациями Министерства природных ресурсов, заключается в воспроизводстве минерально-сырьевой базы. С современных позиций в сравнении международными стандартами рассмотрена стадийность геологоразведочных работ. Дана краткая характеристика стадий геологоразведочного процесса (в скобках названия соответствующих стадий, рекомендованных природно-ресурсным департаментом ООН): 1) региональное геологическое изучение недр (рекогносцировка), 2) поиски (поиски), 3) оценка (общие исследования), 4) разведка (детальные исследования). Авторы указывают на возрастание интенсивности использования подземного пространства в целях, не связанных с геологоразведочными работами (строительство подземных сооружений транспортного, промышленного и энергетического назначения), что требует особого экологического контроля. Пользование недрами предполагает и такой вид, как создание особо охраняемых природных территорий геологического назначения: учебных и научных полигонов, экологических и геологических троп, заказников, заповедников, государственных геологических национальных парков. На наш взгляд недостаточно законодательно проработан вопрос о предоставлении недр в пользование для сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекций. Здесь необходимо разграничение собственно коллекционного материала, который может стать собственностью организаций и отдельных граждан, и уникальные, имеющие общенациональную ценность геологические коллекционные материалы, которые должны быть собственностью государства. Комментируя Статью 7 "Закона о недрах", касающуюся горного отвода (геометризованного блока или участка недр, предоставляемого в пользование), авторы учебного пособия обращают внимание на различия в правовых режимах геологического отвода и горного отвода. При этом в качестве сравнения приводятся соответствующие разделы законодательства ряда европейских и азиатских стран, а также США и Канады. Такой методологический подход в изложении характеристики участков недр, предоставленных в пользование, позволяет читателю глубоко разобраться в специфике российского законодательства по этому вопросу, обусловленную как традициями, так и современным уровнем социально-экономического развития. В условиях становления рыночной экономики значительно расширяется круг лиц, которые могут принимать участие

в правоотношениях по вопросу использования недр, а также дифференцированы сроки недропользования (статьи 9, 10 "Закона о недрах"), в чем существенное отличие от ранее действовавшего до 1992 г. законодательства.

Одной из центральных глав учебного пособия является глава 5, где авторы подробно и с глубоким знанием предмета излагают материал, касающийся государственной системы лицензирования пользования недрами. Все представленное в этой главе может быть основой специального курса для студентов геологических специальностей университетов, поскольку здесь отражено все новое как в правовом аспекте, так и в практической работе по лицензированию. Опираясь на статьи 10-22 "Закона о недрах", авторы исследуют все основные проблемы, связанные с лицензированием: основания для получения права на пользование недрами; лицензия, как главный документ, удостоверяющий право пользования участком недр; структура и содержание лицензии; порядок предоставления лицензии; государственная система лицензирования; антимонопольные требования при пользовании недрами; порядок перехода права пользования недрами, переоформление действующей лицензии; предоставление недр для разработки общераспространенных полезных ископаемых; добыча общераспространенных полезных ископаемых; основания для прекращения права недропользования; основные права и обязанности пользователей недр. Не разбирая в деталях все разделы этой главы, написанной, повторяем, весьма квалифицированно, считаем своим долгом остановиться на анализе сложившейся у нас в стране государственной системы лицензирования пользования недрами. Это означает, что правоотношения, возникающие в процессе использования недр на основе лицензирования, регулируются единым федеральным законодательством в первую очередь и во вторую – нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, если они не противоречат нормам, установленным федеральными законами. Правовые акты должны учитывать особенности лицензирования недропользования на территории конкретного субъекта Федерации (как, например, в случае отнесения полезных ископаемых к группе общераспространенных), но при этом в обязательном порядке соблюдается принцип подготовки и оформления информационных, научно-аналитических, экономических и юридических материалов. Еще один раздел, недостаточно получивший освещение в правовой литературе по недропользованию и посвященный правам и обязанностям пользователей недр, заслуживает пристального внимания. Имея достаточно широкие права (свободный выбор предпринимательской деятельности, связанной с недропользованием), пользователи недр в законодательном порядке наделяются и довольно серьезными обязанностями. Авторы обоснованно, согласно "Закону о недрах", группируют эти обязанности в три группы. В первую очередь включены

требования безукоризненного соблюдения правил безопасного ведения работ на всех стадиях геолого-разведочного и горнодобывающего циклов. Вторая группа содержит требования по оформлению, согласно ГОСТу геологической, маркшейдерской и технологической документации и предоставлению в государственные геологические фонды достоверных данных о запасах полезных ископаемых. Третью группу составляют требования соблюдения экологической безопасности и обязательства природоохранного характера.

Шестая глава учебного пособия названа авторами "Рациональное использование и охрана недр". Перед ними стояла непростая задача – вычленив из природоохранного законодательства, базирующегося на "Законе об охране окружающей природной среды" те разделы, которые касаются непосредственно охраны недр. В учебной юридической литературе (экологическое право, земельное право) и природоохранных нормативных документах вопросы рационального недропользования и охраны недр освещены достаточно полно. Основные требования по этой проблеме изложены также в статье 23 "Закона о недрах". Рациональное использование недр невозможно без доброкачественной геолого-экономической оценки месторождений полезных ископаемых. Поэтому авторы учебного пособия основную часть главы посвятили анализу этой проблемы. Вводится понятие кондиции – как основного показателя при геолого-экономической оценке месторождений, служащего для разделения запасов полезного ископаемого в недрах на промышленную и непромышленную части. Конечно, такое деление отражает современный уровень развития горнодобывающей техники и технологии переработки сырья. В условиях научно-технического прогресса непромышленные (некондиционные) запасы полезного ископаемого – возможен их безусловный переход в промышленную часть месторождения. Авторы затрагивают также проблемы комплексного использования минерального сырья и приводят ряд положительных примеров, свидетельствующих о повышении кондиционности запасов на месторождениях железных руд и апатита. Авторы, конечно, не ставили перед собой задачу всесторонне осветить проблему рационального использования недр и их охрану, поскольку в учебных планах геологических факультетов университетов имеются специальные курсы по охране окружающей природной среды, геолого-экономической оценке месторождений, требованию промышленности к минеральному сырью. Но те сведения, которые приведены в данном учебном пособии, не являются лишними. Они позволяют уяснить читателю, что "Закон о недрах" в равной степени отражает интересы не только потребителей минерального сырья, но и тех, кто призван обеспечить воспроизводство минерально-сырьевой базы на основе осуществления эффективной политики по рациональному использованию недр и их строгой охране. Единственное замечание – по

композиции данной главы. Раздел "Лицензирование видов деятельности, связанных с геологическим изучением недр" уместно было бы поместить в предшествующую главу, где речь идет о государственной системе лицензирования пользования недрами.

Общеизвестно, что главным результатом проведения геологических исследований недр является геологическая информация, носящая как качественный, так и количественный характер. Правовые аспекты получения, хранения, использования и передачи геологической информации, государственного учета и регистрации сведений о недрах и заключенных в них полезных ископаемых рассмотрены авторами учебного пособия в седьмой главе. Справедливо отметить, что в настоящее время правовое поле для операций с геологической информацией еще не в полной мере определено, хотя есть ряд законов и нормативных актов, в той или иной степени регулирующие правоотношения в этой сфере деятельности. При изложении материала авторы опираются на статью 27 "Закона о недрах", где определяется собственность геологической информации по признаку источника вложенных средств на ее получение, а также должностные лица, призванные обеспечить хранение и конфиденциальность геологической информации в федеральных и территориальных геологических фондах. Все операции, связанные с недропользованием, должны быть подвергнуты государственному учету и регистрации. Статья 28 "Закона о недрах" определяет порядок учета и регистрации геологической информации. Эта процедура возложена, как уже отмечалось, на геологические фонды. Авторы подробно излагают перечень операций и документов, обязательных для геологических фондов различного уровня. В настоящее время в стране создается Единая информационная система недропользования. Она объединит информационные ресурсы геологоразведочной и горнодобывающей отраслей и будет использована в разработке среднесрочной и долгосрочной стратегии недропользования, а также государственной политики в сфере науки, техники, технологии, внутри- и внешнеэкономических связей.

В восьмой главе изложены основные сведения о государственной экспертизе запасов полезных ископаемых. Здесь в отдельных разделах комментируются статьи 29-34 "Закона о недрах", посвященных законодательному базису основ государственной экспертизы, целям и задачам экспертизы, основным требованиям к информации о запасах полезных ископаемых, государственному кадастру месторождений, государственному балансу запасов полезных ископаемых, вознаграждению за выявление (открытие) месторождений, охране участков недр, представляющих особую научную и культурную ценность. Не анализируя подробно весь этот обширный материал, изложенный, кстати сказать, безукоризненно с правовой точки зрения, остановимся только на разделах, связанных с проблемами законодательных основ, цели и задачах государст-

венной экспертизы запасов полезных ископаемых. Авторы отмечают, что государственная экспертиза предшествует принятию решений о геологическом изучении, охране и использованию недр. Однако возможен и другой вариант, когда в особых случаях, при одновременном предоставлении недр для геологического изучения и извлечения полезных ископаемых разработка месторождения может быть начата и до проведения государственной экспертизы, если это заранее обусловлено лицензионным соглашением. Но и в этом случае государственная экспертиза должна быть проведена в полном объеме, как того требуют законодательные нормы. Авторы учебного пособия выделяют восемь причин, в связи с которыми проводится государственная экспертиза информации о недрах. Они возникают на всех стадиях полного цикла использования месторождения от геологического изучения до эксплуатации. Выделена основная цель государственной экспертизы - анализ и оценка состояния всех материалов, содержащих сведения о запасах полезных ископаемых и иных свойств недр, соответствия этих материалов установленным стандартам, современному научно-техническому уровню и определений степени возможности использования этих материалов в намеченном направлении использования недр.

Структура платежей за пользование недрами рассмотрена в девятой главе учебного пособия. В соответствии с законодательством недропользования в Российской Федерации является платным. основная функция платежей - функция воспроизводства и сохранения ресурсного потенциала. Опираясь на статьи 39-46 "Закона о недрах", авторы в доступной для понимания и усвоения форме излагают обширный материал, касающийся сложившейся в стране системы платежей за право недропользования, механизме освобождения от подобных платежей, их распределение, формы внесения платы за пользование недрами, возможность скидок за истощение недр, платежи за геологическую информацию о недрах, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, акцизы.

Подробнее рассмотрим проблему отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, играющих весомую роль в общей системе платежей за пользование недрами. В соответствии с принятым в 1992 г. "Законом о недрах" создан единый государственный фонд внебюджетных средств на воспроизводство минерально-сырьевой базы, формирование которого должно осуществляться в основном за счет отчислений в процентах от стоимости реализованной продукции горнодобывающими предприятиями. Как справедливо отмечают авторы учебного пособия, эти отчисления являются практически единственным централизованным источником финансирования геологического изучения недр и работ, направленных на прирост запасов полезных ископаемых. Однако, и это вполне справедливо отмечено в рецензируемой работе, положения "Закона о недрах" в этой части на практике выполняются не в полном объеме. Фактически на протяжении по-

следних пяти лет отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы собирается в пределах 65-75% от расчетного объема, и эти цифры имеют устойчивую тенденцию к уменьшению. При этом по целевому назначению, то есть, на геологоразведочные работы, используется только немногим больше половины.

В десятой главе учебного пособия авторы подвергают детальному анализу Законе "О соглашениях о разделе продукции", пока еще не принятого Государственной думой Российской Федерации. Это новое направление в законодательстве, регулирующем правоотношения в сфере недропользования. Среди специалистов-геологов, экономистов, разработчиков месторождений, а также среди законодателей ведутся непрекращающиеся уже почти десять лет дискуссии о целесообразности соглашений о разделе продукции горнодобывающей отрасли и механизме его реализации. Одно очевидно: эти соглашения призваны создать благоприятную атмосферу для привлечения отечественных и зарубежных инвестиций в минерально-сырьевой комплекс страны и в конечном итоге способствовать росту экономического потенциала государства. Авторы излагают историю применения соглашений о разделе продукции начиная с 60-х годов XX столетия, когда нефтедобывающие страны Южной Америки и Юго-Восточной Азии впервые применили "production sharing". Это способствовало развитию нефтедобывающей отрасли и одновременно учитывало национальные интересы стран-экспортеров нефти и требования международных нефтедобывающих корпораций. Договор о разделе продукции в российском варианте предполагает, что государство-собственник месторождения не имеет достаточных финансовых и технических возможностей для его разработки и привлекает для разведки, подготовки к эксплуатации и добычи минерального сырья инвесторов, в основном зарубежных. При этом для обеспечения стабильности интересов инвестора применяется особый вид налогообложения: замена большей части налогов и платежей разделом добытой продукции, которая может быть реализована по усмотрению владельца-инвестора. Надо отчетливо себе представлять, что наряду с пользой для страны такой механизм использования богатств недр, применимый для последнего времени исключительно для слаборазвитых государств, может внести и немало проблем для государства-владельца минерального сырья за счет создания неблагоприятной конъюнктуры на мировом рынке минерального сырья. Кроме того, инвесторы заинтересованы включать в сферу соглашения о разделе продукции только крупные и достаточно хорошо освоенные нефтяные и газовые месторождения. В этой связи для них мало привлекательным кажется список 250 месторождений из перечня, подготовленного МПР России, к которым можно было бы применить условия соглашений о разделе продукции. В соответствии со статьями 2, 8, 11, 13, 17 Закона "О соглаше-

ниях о разделе продукции" детально рассмотрены такие вопросы, как порядок заключения и исполнения соглашений, раздел продукции – произведенной и прибыльной, право собственности на произведенную продукцию, налоги и платежи при исполнении соглашения, стабильность условий соглашения. Авторы обращают внимание на последнее обстоятельство, поскольку стабильность условий соглашения о разделе продукции в рамках действующего законодательства играет чрезвычайно важное значение в деле реализации долгосрочных инвестиционных проектов в минерально-сырьевом и топливно-энергетическом комплексах. Здесь кроме экономических стимулов инвестиционной привлекательности должны работать и юридические стимулы. Чем выше правовые гарантии стабильности осуществления инвестиционных проектов при существующем еще в нашей стране неблагоприятном инвестиционном климате, тем больше возможностей финансового оздоровления экономики на основе соглашений о разделе продукции.

Вопросы, связанные с управлением государственным фондом недр, рассмотрены в 11 главе настоящего пособия. Авторы отмечают три принципа, на которых построена система управления фондом недр: совместное управление федеральным центром и субъектами Российской Федерации, платность недропользования, конкурсность предоставления права пользования недрами. Подробно изложен механизм контроля и регулирования недропользования. Функции контроля включают 11 пунктов. Регулирование недропользования осуществляется по 19 направлениям. Поскольку политика государства в сфере изучения, воспроизводства, использования недр и охране природных ресурсов проводится в жизнь Министерством природных ресурсов, то существующее обилие контрольных и регулирующих механизмов неминуемо ведет к увеличению количества чиновников, поскольку каждое направление контроля и регулирования предусматривает создание самостоятельного отдела, комитета и т.п. Авторы справедливо отмечают, что контрольные функции государства в сфере недропользования в течение последнего десятилетия прошедшего столетия были искусственно занижены. Контрольно-регулирующие функции определялись в то время двумя принципами: либерализм и саморегулирование. Это привело к тому, что не была разработана единая нормативная основа государственного гражданско-правового регулирования отношений недропользования, что принесло значительный ущерб системе недропользования в целом. В последующие годы стала складываться система аудита недропользования и заметно расширены функции Госгортехнадзора. Однако здесь еще немало проблем юридически обосновать ответственность за нарушение законодательства о недрах. При этом наряду с административными мерами необходимо усилить экономические санкции к нарушителям в сфере недропользования.

В главе "Закон РФ "О драгоценных металлах и драгоценных камнях" рассмотрены основные понятия и определения данного законодательства, анализируются права собственности на драгоценные металлы и драгоценные камни, указываются существующие ограничения для недропользователей, осуществляющих операции с указанным драгоценным сырьем, определяется порядок распоряжения с добытыми и произведенными драгоценными металлами и драгоценными камнями, намечаются пути использования Закона РФ "О соглашениях о разделе продукции" при операциях с драгоценными камнями и металлами. Глава представляет собой расширенный комментарий к Закону "О драгоценных металлах и драгоценных камнях" (статьи 2, 4, 15 и др.). Авторы в доступной форме излагают все основное, что достигнуто к настоящему времени в законодательстве о драгоценных металлах и драгоценных камнях как особого вида минерального сырья. Отдельного обсуждения заслуживает проблема использования в сфере добычи и реализации драгоценного минерального сырья Закона "О соглашениях о разделе продукции". С иностранных инвесторов снимаются ограничения на реализацию права собственности в отношении драгоценных металлов, которые они получают в качестве компенсации затрат и как доля прибыли. Они не обязаны продавать драгоценные металлы и камни (исключая алмазы) в пределах Российской Федерации, экспортные лицензии им не требуются. Не понятно только, что за отечественные предприятия, на которых обязаны выполнять аффинаж драгоценных металлов инвесторы: предприятия России или предприятия страны, откуда прибыл инвестор? Как и в других сферах недропользования, соглашения о разделе продукции применительно к драгоценным металлам и драгоценным камням являются предметом ожесточенных дискуссий среди законодателей, придерживающихся разных позиций: жесткого государственного регулирования или либерализма и свободной конкуренции большого числа банков и компаний при добыче и реализации драгоценного минерального сырья.

В последней тринадцатой главе изложены сведения о государственном мониторинге состояния недр. Уже в самом названии Государственного мониторинга состояния недр налицо семантическая погрешность, поскольку термин "мониторинг" уже поглощает понятие "состояние" и это последнее является лишним. Последовательно рассмотрены вопросы истории возникновения наблюдений за

состоянием недр, изменения целей и задач подобных наблюдений до создания системы мониторинга, оформленной законодательно как подсистема более мощной Единой системы экологического мониторинга; функционального назначения мониторинга; порядка и последовательности его осуществления. Авторы довольно убедительно раскрывают информационную основу государственного мониторинга. Основой для этого является специальная наблюдательная сеть различного иерархического уровня – государственная опорная, ведомственная, муниципальная, локальная (объектная). Кроме того, немаловажное значение в системе мониторинга играет информация, полученная при выполнении всех видов геологического изучения недр, геологоразведочных и горнодобывающих работ.

В заключительной части учебного пособия приводится краткий словарь основных терминов, так или иначе связанных с недропользованием (геологические, экономические, юридические аспекты). Словарь содержит более 150 терминов в алфавитном порядке (кое-где эта последовательность нарушается); при этом дается только однозначное толкование термина, хотя часто один и тот же термин имеет несколько трактовок. Подобную прямолинейность надо было бы заранее обосновать или оговорить в предисловии.

Можно с полным убеждением в правоте сказанного утверждать, что один из первых в нашей стране учебников по правовым основам недропользования не получился комом. Он займет достойное место в современной юридической литературе. Конечно, в условиях еще не оформившегося в окончательном варианте правового поля возможно появление новых законодательных документов в сфере недропользования. Наметилась устойчивая тенденция повышения роли государственного регулирования и контроля недропользования наряду с совершенствованием рыночных отношений. Повышается экономическая и юридическая ответственность недропользователей за рациональное ведение геологоразведочных работ, мониторинг и охрану недр. Работу, подготовленную высококвалифицированными специалистами в области права недропользования во главе с профессором К.А. Савко будет неоднократно переиздаваться, и все новшества, появляющиеся в области правового регулирования использования недр, будут учтены в последующих изданиях, столь необходимого для студентов, магистрантов и аспирантов геологических факультетов университетов учебного пособия.

*Профессор В.Л. Бочаров*