

Научная статья

Научная специальность

5.1.2 «Публично-правовые науки»

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2026.1.26>

ГОРНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ СТАНДАРТИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ АКТОВ В СФЕРЕ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

© **Шашиашвили А. Ш., Ганичева Е. А., 2026**

Санкт-Петербургский государственный экономический университет, г. Санкт-Петербург, Россия

Установлено, что переходный период от социалистической государственно-административной системы экономики к либеральной, ориентированной на частную инициативу и извлечение прибыли, выявил множество проблем, связанных с правовыми вопросами недропользования. Отмечается, что данное обстоятельство до сих пор не позволило выработать единый и всеобъемлющий правовой акт, регулирующий все особенности деятельности в области недропользования, несмотря на то что споры о принятии Горного кодекса ведутся с 90-х гг. Исследуется теоретическая основа понимания и выделяемых признаков горного права и Горного кодекса. Подчеркивается, что требуется учет системных правовых характеристик недродобычи, соблюдение интересов участников экономических отношений в данной области, основанных на базовых правовых принципах отечественного недропользования и внедрении современных информационно-цифровых технологий правового контроля. В конечном итоге рассматривается вопрос систематизации в области недропользования, предполагающей создание единого Горного кодекса на базе конституционных и иных нормативно-правовых принципов недропользования в Российской Федерации.

Ключевые слова: недропользование, горное право, Горный кодекс, правовая кодификация, государственная собственность на недра, регулирование недропользования.

MINING LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION: MODERN PROBLEMS OF STANDARDIZATION OF LEGAL ACTS IN THE FIELD OF SUBSOIL USE

© **Shashiavshvili A. Sh., Ganicheva E. A., 2026**

Saint Petersburg State University of Economics, Saint Petersburg, Russian Federation

The authors found that the transition period from a socialist state-administrative economic system to a liberal one, oriented toward private initiative and profit-making, revealed many problems related to legal issues of subsoil use. This circumstance has so far prevented the development of a single, comprehensive legal act regulating all aspects of subsoil use, despite the fact that disputes over the adoption of the Mining Code have been ongoing since the 1990s. The theoretical basis for understanding and identifying the characteristics of mining law and the Mining Code is being studied. It is emphasized that it is necessary to take into account the systemic legal characteristics of subsoil extraction, to respect the interests of participants in economic relations in this area, based on the basic legal principles of domestic subsoil use and the introduction of modern information and digital technologies for legal control. Ultimately, the article considers the issue of systematization in the field of subsoil use, which involves the creation of a unified Mining Code based on constitutional and other regulatory and legal principles of subsoil use in the Russian Federation.

Keywords: subsoil use, mining law, Mining Law, legal codification, state ownership of subsoil, regulation of subsoil use.

Введение

Совершенствование отечественной законодательной базы в области недропользования является актуальной задачей современного юридического сообщества и всех акторов, в том числе государственных регуляторов, в этой сфере российской экономики. Ресурсы недр являются, как правило, невозобновляемыми, отчего регулирование недропользования со стороны

государства направлено на рациональное использование недр во благо настоящего и будущих поколений граждан Российской Федерации. В процессе этого регулирования возникают проблемы как коммерческого характера, так и имеющие политическое измерение, и функция правовой системы состоит в том, чтобы разрешать возникающие проблемы в соответствии с принципами правового государства.

Несмотря на то что нормативно-правовая база в этой сфере постоянно реформируется, отвечая на возникающие проблемы и вызовы различного характера, споры о необходимости и срочности единого правового акта, в рамках которого были бы объединены «нормы конституционного, гражданского, административного, налогового, финансового и трудового прав, а также природоохранного и экологического прав»¹, пока что не вышли на уровень конкретной разработки теоретически и практически реализуемой программы.

Методология исследования

Методологическую базу исследования составили принципы историзма, системности и объективности, а также формально-юридический метод и метод сравнительного правоведения. На этой основе были проанализированы принципы, полагаемые в основу такого кодекса, и проблемы, связанные с необходимостью принятия Горного кодекса РФ, отмеченные отечественными специалистами-правоведами.

Обсуждения и результат исследования

Конституция РФ (ст. 9, 36) отмечает, что «природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; могут находиться в частной и иных формах собственности»². Из общего понятия «природные ресурсы» Конституция выделяет землю, недра и водные ресурсы, классифицируя остальные виды природных ресурсов как другие. Особенностью правового статуса недр является исключительная государственная собственность [10, с. 79].

Показательно, что в Российской Федерации имеется опыт систематической правовой кодификации в экономически значимых областях, связанных с природно-ресурсной базой государства – в настоящее время действуют Земельный кодекс (принят 28 сентября 2001 г.)³, Водный кодекс (12 апреля 2006 г.)⁴ и Лесной ко-

декс (4 декабря 2006 г.)⁵. Данные кодексы стали основой для совершенствования законодательной базы в данных областях и способствуют решению задач, возникающих в ходе реализации экономической деятельности и регулирования, в том числе государственного. Тем актуальнее становятся разработка столь же системного акта, регулирующего недродобычу и связанные с ней гражданско-правовые отношения, вопросы регулирования и общей системной связи в рамках отечественной системы законодательства. При этом можно указать на то, что в отличие от природопользования, в рамках которого предполагается два вида использования природных возобновляемых ресурсов – «их расход (потребление) и... пользование природными объектами» [9, с. 196], ресурсы недр являются невозобновляемыми и поэтому не предполагают пользование без исчерпания, что упрощает их правовую сущность.

После принятия в 1992 г. Закона РФ «О недрах»⁶, вопрос дальнейшей кодификации законодательства о недропользовании рассматривался многими отечественными юристами. Поэтому М. Е. Певзнер так сформулировал определение «горное право», связав его с недродобычей: это «совокупность правовых норм, регулирующих отношения в области изучения, использования и охраны недр» [8, с. 40]. Но еще ранее ряд специалистов указывали на условный характер этого термина: так, В. М. Носков и В. Ф. Роговой в 1998 г. в рецензии на учебник М. Е. Певзнера отмечали, что «горное право – это условное название, под которым в широком смысле, в самой сути понимается “право недропользования” и общественные отношения, возникающие при изучении использования, воспроизводства и охраны естественных ресурсов недр, охраны окружающей среды и других проблем, связанных с недропользованием» [6, с. 80]. Как отмечает С. В. Чугунова-Катуччи, «...можно поспорить об уместности и “удачности” самого термина “горное право”» [11, с. 172], поскольку его объектом являются ресурсы недр, однако термин «Кодекс недропользования» также не отражает многие аспекты, подлежащие правовому регулированию в этой сфере.

Большой вклад в теоретическую разработку будущего Горного кодекса России внес

¹ Формирование правовых основ Горного кодекса Российской Федерации // Диалог. URL: <https://banki.ru/dialog/articles/2388/> (дата обращения 20.06.2025).

² Конституция Российской Федерации (принята всенарод. голосованием 12 дек. 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/744100004> (дата обращения 20.06.2025).

⁴ Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (ред. от 29.12.2025). URL: <https://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102107048> (дата обращения 20.06.2025).

⁵ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 дек. 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 29.12.2025). URL: <https://docs.cntd.ru/document/902017047> (дата обращения 20.06.2025).

⁶ О недрах : закон РФ от 21 февр. 1992 г. № 2395-1 // Собр. законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

Б. Д. Ключкин, посвятивший этой проблеме большое количество работ в течение более десяти лет. В статье 2010 г., которую можно считать итогом его работы, автор указывает на необходимость упорядочивания и структурирования законодательства о недрах, выделения особой правовой отрасли – горного права, – в рамках которой требуется «иерархическое построение законодательных и подзаконных актов, включая законы федерального и регионального уровня, подзаконные акты межотраслевого и отраслевого значения» [4, с. 163].

Автор указывает на такие проблемы в области правового регулирования недропользования в России, как трудности перехода от социалистической административной формы хозяйствования к новым либеральным экономическим формам, необходимость использования различных форм организации недропользования, сложности, связанные с необходимостью соответствия норм в области недропользования с другими отечественными кодексами (так, автор указывает, что «законодатель при разработке налогового законодательства “привязал” платежи за недра к Налоговому кодексу РФ, что породило противоречия норм Налогового кодекса и норм Закона о разделе продукции» [Там же, с. 168]), необходимость приведения отечественного регулирования в соответствие с международными нормами и правилами при наличии строгой системы защиты государственной собственности на недра.

Несмотря на то что Б. Д. Ключкин указывает на необходимость использования иностранного опыта в области горного права, российское законодательство имеет свои особенности, включающие введение в правовую систему правил, признанных в зарубежных странах.

В мире признаны следующие принципиальные отношения к собственности на недра:

- доминирующий принцип – государственная собственность на недра и их ресурсы;
- принцип акцессии – частная собственность на земли и все их плоды и ресурсы;
- горная свобода, когда любое частное лицо имеет право начать добычу ресурсов [7, с. 11–12].

В Российской Федерации конституционно закреплен лишь первый принцип. Введение же частной собственности на ресурсы недр отечественные специалисты-правоведы полагают нецелесообразным, так, И. О. Краснова, исследуя элементы горного права в Соединенных Штатах Америки, тем не менее полагает, что «в России

не следует вводить свободу имущественной оборотоспособности природных объектов в процессе рыночных реформ, так как это повлечет расхищение природных ресурсов и деградацию природной среды» [3, с. 177].

К причинам возникающих проблем в вопросе разработки Горного кодекса в Российской Федерации можно отнести в первую очередь сложность в определении всех аспектов взаимоотношений участников недродобычи, выгодополучателей и государственных регулирующих органов. Прежде всего, как отмечает М. В. Дудиков, требуется определить главные отличительные характеристики горного права и его взаимоотношения с другими отраслями природоресурсного законодательства в двух аспектах: «современное видение горного права и перспективы его развития» [2, с. 45].

Говоря о специфических системных правовых характеристиках, автор отмечает наличие:

- особых правовых норм, исключающих их применение в процессе регулирования отношений в иных областях;
- взаимосвязанности и взаимодействия норм горного права с другими отраслями права;
- особой области отношений в публичной сфере, требующей собственных норм правового регулирования;
- специфических особенностей в области регулирования отношений между различными правовыми субъектами;
- особенностей субъектов правовых отношений в области регулирования горного права, которые должны отличаться от таковых в других правовых отраслях;
- собственных принципов, которые в самом праве не сформулированы, однако вытекают из смысла Закона РФ «О недрах» [1, с. 57].

Как итог, автор следующим образом формулирует определение горного права России: «Комплексная подотрасль природоресурсного права, нормы которой регулируют отношения, возникающие в процессе рационального, комплексного, эффективного и безопасного использования и охраны недр, а также отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств» [Там же].

Недропользование представляет собой сложный комплекс экономико-правовых отношений, включающий широкий спектр субъектов и их отношений в публичной и частной сферах, требующий строгого государственного учета и регулирования. В другой своей работе М. В. Дудиков указывает на необходимость в рамках

Горного кодекса согласовать экономическую, социальную и экологическую правовые категории как конституционно закрепленные формы реализации публичного интереса [2, с. 89].

Можно выделить ряд вопросов в области недропользования, которые требуют комплексного и систематического регулирования в единой системе правовых отношений:

- изучение и поиск ресурсов недр;
- геологическую разведку ресурсов недр;
- разработку и добычу ресурсов недр;
- подземные строительные работы, связанные с недродобычей;
- перемещение и дальнейшее использование добытых ресурсов недр;
- вопросы, связанные с отходами недродобычи, в том числе их использование в экономике;
- проблемы налогообложения и распределения доходов в области недропользования;
- вопросы исчерпания ресурсов недр;
- вопросы экологии и природоохранной деятельности в ходе недропользования;
- вопросы иностранного участия в недропользовании;
- деятельность российских недропользовательских организаций на территории иностранных государств.

Во всех этих областях должны соблюдаться основные правовые принципы отечественного недропользования:

- принцип государственной собственности на недра, закрепленный конституционно;
- принцип единой государственной разрешительной системы пользования недрами и их ресурсами;
- принцип обязательного государственного контроля за недропользованием на основе природоохранных кодексов, Трудового, Налогового кодекса и иных правовых кодексов;
- принцип платности за использование ресурсов недр.

Все эти вопросы для эффективного экономически, безопасного экологически и социально оправданного использования ресурсов недр должны иметь единую нормативную базу. Таким образом, можно видеть, что вопрос о создании системного Горного кодекса актуален и перспективен.

Большое развитие в последние годы получили новые информационно-коммуникационные технологии, компьютеризация и цифровизация всех отраслей отечественной экономики, в том числе и недропользования. Как отмечает Д. Л. Никишин, создается цифровая экосисте-

ма в новых условиях реализации государственного регулирования пользования недрами, включающая:

- «– электронную лицензию;
- электронную заявку на предоставление лицензии;
- электронные комиссии;
- электронные реестры;
- электронные аукционы;
- электронные экспертизы проекта ГИН, запасов;
- электронные геологоотчеты и отчетность;
- электронное согласование техпроектов» [5, с. 11].

Правовое обеспечение внедрения в систему российского недропользования новых технологических и информационных форм регулирования и контроля также должно найти отражение в будущем Горном кодексе.

Выводы и заключение

В условиях современных геополитических и экономических вызовов вопрос четкой и строгой кодификации столь значимой для экономики и социального развития страны сферы недропользования встает с новой остротой и обретает все большую актуальность. История развития правового обеспечения недропользования и природоохранного законодательства Российской Федерации в период после распада СССР показала, что государственный суверенитет во многом зависит от должного регулирования и правовой защиты данной сферы как на внутреннем рынке, так и в рамках мировой экономики, а также от эффективного и целесообразного использования недр в интересах страны и народа. Усилия значительного числа правоведов в данном направлении создадут возможность разработки структурированного и всеобъемлющего Горного кодекса как одной из наиболее актуальных задач отечественного законодательства, которая может быть успешно решена при условии совмещения публичных интересов субъектов и государственного регулирования в различных аспектах недропользования. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дудиков М. В. Место горного права в системе отраслей права // Lex Russica. 2017. № 8 (129). С. 43–60.
2. Дудиков С. В. Содержание публичных интересов в горном праве // Lex Russica. 2017. № 7 (128). С. 88–102.
3. Краснова И. О. Экологическое право США: сравнительно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. 353 с.
4. Клюкин Б. Д. Формирование нового горного права России // Журнал российского права. 2000. № 12. С. 163–173.

5. Никишин Д. Л. Основные изменения в правилах проведения экспертных проектов ГИН. Формирование цифровой экосистемы в сфере недропользования. М.: Росгеологэкспертиза, 2022. 14 с.

6. Носков В. Ф., Роговой В. М. «Горное право» – новое слово в науке и в учебном процессе // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). 1998. № 1. С. 79–81.

7. Павлов И. И. Правовой режим пользования участками недр для геологического изучения и добычи нефти и газа на основе принципа горной свободы // Экологическое право. 2008. № 5. С. 6–18.

8. Певзнер М. Е. Горное право: учеб. для вузов. М.: Изд-во Моск. гос. горн. ун-та, 2001. – 375 с.

9. Тиндова М. Г. Анализ связи между правами на природные ресурсы и платежами за их использование // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2012. № 3. С. 193–196.

10. Филатов В. К. Конституционно-правовое регулирование недропользования в России, странах Европы и Америки // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2011 № 1. С. 78–89.

11. 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.

REFERENCES

1. Dudikov M.V. Mesto gornogo prava v sisteme otraslej prava [The place of mining law in the system of branches of law]. *Lex Russica*, 2017, no. 8 (129), pp. 43-60. (in Russian)

2. Dudikov S. V. Soderzhanie publicznyh interesov v gornom prave [The Content of Public Interests in Mining Law]. *Lex Russica*, 2017, no. 7 (128), pp. 88-102. (in Russian)

3. Krasnova I.O. *Ekologicheskoe pravo SShA: sravnitelno-pravovoe issledovanie* [Environmental Law in the USA: A Comparative Legal Study]. Dr. sci. diss. Moscow, 1997, 353 p. (in Russian)

4. Klyukin B.D. Formirovanie novogo gornogo prava Rossii [Formation of a New Russian Mining Law]. *Formirovanie novogo gornogo prava Rossii* [Journal of Russian Law], 2000, no. 12, pp. 163-173. (in Russian)

5. Nikishin D. L. *Osnovnye izmeneniya v pravilah provedeniya ekspertnyh projektov GIN. Formirovanie cifrovoj ekosistemy v sfere nedropolzovaniya* [Main Changes in the Rules for Conducting Expert Projects by GIN. Formation of a Digital Ecosystem in the Field of Subsoil Use]. Moscow. Rosgeologexpertize Publ., 2022, 14 p. (in Russian)

6. Noskov V.F., Rogovoy V.M. “Gornoe parvo” – novoe slovo v nauke i v uchebnom processe [“Mining Code” – a new word in science and in the educational process]. *Gornyy informacionno-analiticheskij byulleten (nauchno-tekhnicheskij zhurnal* [Mining Information and Analytical Bulletin (Scientific and Technical Journal)], 1998, no. 1, pp. 79-81. (in Russian)

7. Pavlov I.I. Pravovoj rezhim polzovaniya uchastkami nedr dlya geologicheskogo izucheniya i dobychi nefiti i gaza na osnove principa gornoj svobody [Legal regime of subsoil use for geological exploration and oil and gas production based on the principle of mountain freedom]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental Law], 2008, no. 5, pp. 6-18. (in Russian)

8. Pevzner M.E. *Gornoe parvo* [Mining Law]. Textbook for Higher Education Institutions. Moscow, Moscow State Mining University Publ., 2001, 375 p. (in Russian)

9. Tindova M.G. Analiz svyazi mezhdru pravami na prirodnye resursy i platzhami za ih ispolzovanie [Analysis of the Relationship between Natural Resource Rights and Payments for Their Use].

Modeli, sistemy, seti v ekonomike, tekhnike, prirode i obshchestve [Models, Systems, and Networks in Economics, Technology, Nature, and Society], 2012, no. 3, pp. 193-196. (in Russian)

10. Filatov V. K. Konstitucionno-pravovoe regulirovanie nedropolzovaniya v Rossii, stranah Evropy i Ameriki [Constitutional and Legal Regulation of Subsoil Use in Russia, European and American Countries]. *Vestnik RUDN, seriya Yuridicheskie nauki* [RUDN University Bulletin, Series: Legal Sciences], 2011, no. 1, pp. 78-89. (in Russian)

11. Chugunova-Katucci S.V. Zakon RF “O nedrah”: yadro vozmozhnoj kodifikacii gornogo prava Rossijskoj Federacii [The Law of the Russian Federation “On Subsoil”: The Core of a Possible Codification of the Mining Law of the Russian Federation]. *Aktualnye problemy rossijskogo prava* [Actual Problems of Russian Law], 2022, vol. 17, no. 3, pp. 170-176. (in Russian)

Статья поступила в редакцию 26.09.2025; одобрена после рецензирования 19.12.2025; принята к публикации 11.02.2026

Received on 26.09.2025; approved on 19.12.2025; accepted for publication on 11.02.2026

Шашиашвили Анна Шотаевна – помощник адвоката, Межрегиональная коллегия адвокатов «ЮРКОН» (Россия, 190020, г. Санкт-Петербург, 8-я Красноармейская, 15-17, лит. А); магистрант, юридический факультет, Санкт-Петербургский государственный экономический университет (Россия, 191023, г. Санкт-Петербург, наб. канала Грибоедова, 30-32, лит. А), ORCID: 0009-0008-7439-1370, SPIN-код: 5091-2222, РИНЦ Author ID: 1327530, e-mail: anna.shashiashvili@mail.ru

Shashiashvili Anna Shotaevna – Assistant Attorney, Interregional Bar Association “YURKON” (lit. A, 15-17, 8th Krasnoarmey-skaya, St. Petersburg, 190020, Russian Federation); Master’s Student, Faculty of Law, St. Petersburg State University of Economics (building A, 30-32, Griboyedov Canal Embankment, Saint Petersburg, 191023, Russian Federation), ORCID: 0009-0008-7439-1370, SPIN-code: 5091-2222, RSCI Author ID: 1327530, e-mail: anna.shashiashvili@mail.ru

Ганичева Екатерина Александровна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры предпринимательского и энергетического права, Санкт-Петербургский государственный экономический университет (Россия, 191023, г. Санкт-Петербург, наб. канала Грибоедова, 30-32, лит. А), ORCID: 0009-0003-6853-6143, SPIN-код: 8404-4432, РИНЦ Author ID: 1127701, e-mail: ganichewa@mail.ru

Ganicheva Ekaterina Aleksandrovna – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Business and Energy Law, St. Petersburg State University of Economics (building A, 30-32, Griboyedov Canal Embankment, Saint Petersburg, 191023, Russian Federation), ORCID: 0009-0003-6853-6143, SPIN-code: 8404-4432, RSCI Author ID: 1127701, e-mail: ganichewa@mail.ru

Вклад авторов статьи

Шашиашвили Анна Шотаевна – концепция исследования (формулирование идеи, формулировка ключевых целей и задач), написание текста (обсуждение результатов и выводы), сбор и обработка материала, эмпирических данных, редактирование статьи.

Ганичева Екатерина Александровна – написание текста (обсуждение результатов и выводы), обработка материала, внесение замечаний и предложений по тексту, утверждение окончательного варианта статьи.