

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Юридический институт
Магистратура

УДК 342.951

Арент Ирина Анатольевна

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание степени магистра
по направлению подготовки
40.04.01 – «Юриспруденция»

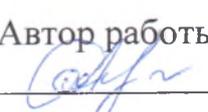
Руководитель ВКР

к.ю.н., доцент

 Т.А. Дедкова

« » 2020 г.

Автор работы

 И.А. Арент

Томск–2020

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Магистратура

ЗАДАНИЕ

по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту Арсений И. А.

Тема
выпускной (квалификационной) работы Государственное регулирование
недропользования

Утверждена 20 октября 2018г.

Руководитель
работы: к.ю.н. доцент Дедкова Татьяна Матильевна

Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы

с «25» октября 2018г. по «25» декабря 2018г.

2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с «25» декабря 2018г. по «25» марта 2019г.

3). Сбор и анализ практического материала с «28» 03 2019г. по «12» 05 2019г.

4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы

с «24» мае 2019г. по «30» июня 2019г.

5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы

с «25» декабря 2019г. по «25» мае 2020г.

Если работа выполняется по заданию организации указать ее

Встречи дипломника с научным руководителем – ежемесячно (последняя неделя месяца в часы консультаций).

Научный руководитель к.ю.н. доцент Дедкова Т.А.

С положением о порядке организации и оформления выпускных (квалификационных) работ ознакомлен, задание принял к исполнению (подпись)

Аннотация

Магистерская диссертация на тему «Государственное регулирование недропользования»

Магистерская диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников.

Во введении обозначена актуальность исследуемой темы, установлены цель и задачи исследования.

Актуальность обусловлена тем, что наше государство заинтересовано в развитии недропользования, и этот интерес сталкивается с проблемами в сфере безопасного рационального недропользования, а также в регулировании недропользования в том числе путем осуществления контроля и надзора в сфере недропользования.

В первой главе раскрывается понятие «недропользование» и рассматриваются виды и принципы недропользования.

Вторая глава посвящена государственному управлению и государственному регулированию в сфере недропользования. Раскрываются понятия «регулирование» и «управление», а также рассматриваются органы власти, которые осуществляют управление и регулирование в сфере недропользования и их полномочия.

В третьей главе рассматривается регулирование за рациональным недропользованием по средством осуществления контроля и надзора а также виды ответственности за нарушение законодательства в данной сфере.

В заключении работы содержатся выводы по рассмотренным в работе вопросам.

Введение.....	4
1 Развитие и становление недропользования в России.....	7
1.1 Определение понятия «недропользования» по законодательству РФ.....	7
1.2 Виды недропользования.....	14
2 Государственное регулирование и государственное управление недропользованием.....	24
2.1 Соотношение понятий государственное «управление» и «регулирование».....	24
2.2 Управление в сфере недропользования.....	28
2.3 Регулирование недропользованием.....	37
3 Правовое обеспечение контроля и надзора за рациональным недропользованием.....	45
3.1 Определение понятия «рациональное недропользование»	45
3.2 Надзор и контроль за рациональным недропользованием.....	49
3.3 Ответственность в сфере рационального недропользования.....	61
Заключение.....	74
Список использованной литературы.....	77

Введение

Актуальность. В настоящее время в Российской Федерации, как и во многих других странах, минеральные, энергетические и другие ресурсы, содержащиеся в недрах, являются основой экономики. Данные ресурсы устанавливают основные направления экономического и социального развития страны. В связи с этим государство заинтересовано в развитии и стимулировании недропользования. Данный экономический интерес государства сталкивается с рядом проблем, связанных с безопасным рациональным недропользованием, с управлением и регулированием недропользования и другими проблемами, которые возникают как в теории так и в практике.

Объектом исследования выступают отношения, возникающие в процессе геологического изучения, использования и охраны недр, и их государственное регулирование.

Предметом исследования выступают положения нормативно-правовых актов отечественного законодательства о недрах, а также нормы современного российского законодательства, которые образуют систему административно-правового регулирования и административно-правового управления в сфере недропользования.

Целью магистерской работы является исследование современной системы регулирования в сфере недропользования. Для достижения цели были определены следующие задачи:

1. Проанализировать правовые нормы, регулирующие отношения в сфере недропользования;
2. Определить понятие «недропользование»;
3. Выявить особенности государственного регулирования и управления недропользованием;
4. Выделить критерии рационального недропользования;

Теоретическую базу составили научные труды таких авторов как Перчика А.И., Цурановой А.И., Шофа А.А., Боголюбова С.А., Мельгунова В.Д. и Горохова К.Д., а также Пивзнера М.Е., и других.

Методологической основой исследования является диалектический подход к изучению проблем правового регулирования управления в сфере природопользования с учетом требований принципов историзма, объективности, всесторонности, комплексности и конкретности. В работе также используются общенаучные (анализ, синтез, аналогия, сравнение, индукция и дедукция) и частнонаучные методы исследования (сравнительно-правовой, социологический, логический, статистический, метод сравнительно-правовых исследований)

Нормативно-правовую базу составили правовые акты: Конституция Российской Федерации, Закон РФ «О недрах»¹, Федеральный закон «Об охране окружающей среды»², Гражданский кодекс Российской Федерации³, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях⁴, Уголовный кодекс Российской Федерации⁵, иные нормативные правовые акты, регламентирующие общественные отношения по государственному регулированию и управлению рационального недропользования, Государственный доклад за 2018 «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации»⁶, доклады Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области и Кемеровской области за 2018 и 2019 года, обзор правоприменительной

¹ Закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992. № 2395-1 (ред. 27.12.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.01.2019).

² Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. 27.12.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.01.2019).

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (ред. 12.05.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.01.2019).

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.04.2020).

⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. 07.04.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.04.2020).

⁶ Государственный доклад Министерства природных ресурсов и экологии «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2018 году» // [Электронный ресурс]: <http://www.mnr.gov.ru> (дата обращения: 03.04.2020).

практики при осуществлении министерством природных ресурсов и экологии Новосибирской области регионального государственного экологического надзора за 2019 год, статистические отчеты прокуратуры Томской и Кемеровской области.

Структурно работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников.

1 Становление и развитие недропользования в России

1.1 Определение понятия «недропользования» по законодательству РФ

Правовое регулирование недропользования на территории Российского государства уходит глубоко в историю и возникает значительно позднее, чем «горный промысел» и «горное производство». Деятельность по добыче и обработке полезных ископаемых развивалась в России достаточно динамично, но лишь в средние века начинает формироваться законодательство, регулирующее отношения недропользования.

Первый законодательный акт, который определил создание горной промышленности в России это именной Указ Петра I 1700 года «Об учреждении Приказа Рудокопных дел»⁷. Создание данного органа было связано с активизацией государственной политики по поиску полезных ископаемых. Так как Россия нуждалась в экономической стабильности, то Указ стал одним из первых актов регулировавших добычу драгоценных металлов и драгоценных камней. Он обязывал каждого нашедшего сообщать о своей находке Правительству⁸. Таким образом, Петр I предпринял попытку создать предпринимателей в горном деле, а не только в торговле. Этот Указ станет впоследствии правилом для закрепления собственности на недра у собственников земельных участков. Затем в 1719 году был издан Указ «Об учреждении Брег-Коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах». Этот законодательный акт охватывал все существенные вопросы горного права. Закрепил исключительную государственную собственность на недра, сформулировав основные принципы недропользования, но при этом он позволил всем предпринимателям заниматься горным делом. Этот акт признается до сих

⁷ Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Том III. – Санкт-Петербург, 1830г.// [Электронный ресурс] http://nlr.ru/e-res/law_ (дата обращения 04.05.2020) (утратил силу).

⁸ Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Том III. – Санкт-Петербург, 1830г.// [Электронный ресурс] http://nlr.ru/e-res/law_ (дата обращения 04.05.2020) (утратил силу).

пор актом «горной свободы»⁹. Владельцам земли предоставлялось преимущественное право разработки полезных ископаемых и строительства заводов. Брег-Привилегия устанавливает также и порядок получения разрешения на разработку ископаемых.

В 1806 году вышел «проект Горного Положения», в котором вводилась структура «Горного начальства», в которую входили инженеры, заводчики и горная полиция. В это же время начинается строительство заводов перерабатывающие руды, таким образом, положено начало горнопромышленному производству¹⁰. Первый Свод Законов Российской Империи в 1832 году включил в себя и Горный Устав¹¹. Первое издание Устава Горного 1832 года¹² содержало специальные правовые нормы по разведке (поиску) месторождений на государственных землях, но не регулировало вопросы добычи (освоения) месторождений. Кодификация Устава вообще не предполагала выделение недропользования. Особенности права пользования недрами связывались с конкретным режимом, территориальном действии норм и принадлежности земель¹³.

В 1839 году Министерством финансов¹⁴ был издан первый нормативно-правовой акт в сфере недропользования, которым являлась инструкция «О нефтяном промысле»¹⁵. Инструкция содержала основные вопросы управления государственными нефтяными промыслами в отдельных уездах. Поскольку разработка месторождений нефти велась и на землях общинных, общины таким образом становились монополистами. Данный факт потребовал

⁹ Указ «Об учреждении Брег-Коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах». - Санкт-Петербург, 1719г.// [Электронный ресурс]: <https://www.prlib.ru> (дата обращения 06.06.2019) (утратил силу).

¹⁰ Проект горного Положения - Санкт-Петербург, 1806 г// [Электронный ресурс]: <http://poisk.ngonb.ru/> (дата обращения 06.06.2019) (утратил силу).

¹¹Свод законов Российской Империи -Санкт-Петербург, 1832г.// [Электронный ресурс]: <https://civil.consultant.ru> (дата обращения 06.06.2019) (утратил силу).

¹²Свод законов Российской империи. СПб. - 1893. – Т.VII // [Электронный ресурс] <http://basko.ru> (дата обращения 06.06.2019) (утратил силу).

¹³Сидоров И. Н. Право пользования недрами в России: возникновение и переход: научное издание. — Москва - Проспект, 2016. - С. 23.

¹⁴ Положение о Горном департаменте Министерства Финансов 1839 г// [Электронный ресурс] <http://basko.ru> (дата обращения 06.06.2019) (утратил силу).

¹⁵ Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. СПб -1839г// [Электронный ресурс]: <http://nlr.ru/e-res/law> (дата обращения 04.05.2020) (утратил силу).

усовершенствования горного законодательства. И уже в 1864 году было принято Положение «О горном промысле в области «Войска Донского»¹⁶. Оно по сути ликвидировало монополию казачества на добычу нефти и других полезных ископаемых. Теперь заниматься горным промыслом могли не только казаки, так как права на недра стали закрепляться не за войском, а за владельцем земель. В 1870 году был утвержден Устав о частной золотопромышленности¹⁷. В Уставе было отмечено что, заниматься добычей благородных металлов разрешено всем русским подданным и иностранцам не зависимо от сословия, исключая лиц служивших в Горном департаменте, а также духовенство. Затем в 1872 году в правилах «О нефтяном промысле» говорилось о передаче нефтесодержащих участков в частные владения за единовременную плату по результатам публичных торгов. Все приведенные законоположения обусловили переработку Горного Устава¹⁸. Переработанный Горный Устав 1893 года затрагивал более широкий спектр общественных отношений, связанных с добычей и переработкой полезных ископаемых. Так например, порядок и приобретение права на разработку ископаемых был точно отражен в Гоном Уставе 1893 года¹⁹, и при соблюдении определенных условий лицо приобретало право на разработку месторождения. Также был определен срок, на который предоставляется разведываемая территория и права горнопромышленника. Горный Устав закрепил основные требования и правила ведения разработки месторождений. Можно предположить, что с этого времени, вводится понятие рациональное пользование недрами, хотя легальное определение отсутствует.

В период развития СССР законодатель стал уделять внимание горнопромысловому надзору. В 1927 году ЦИК СССР утвердил «Горное положение Союза ССР»²⁰. Впервые находит свое закрепление порядок, сроки и

¹⁶Памятная книжка Войска Донского на 1866. Новочеркасск. - 1866. // [Электронный ресурс] <https://www.donmining.info> (дата обращения 04.05.2020).

¹⁷Полное собрание Законовъ Россійской имперіи. Собрание второе: Т. 13: 1838. – СПб. 1856// [Электронный ресурс]: <http://nlr.ru/e-res/law> (дата обращения 04.05.2020) (утратил силу).

¹⁸Штоф А.А. Горное право. СПб: 1896. – С. 4.

¹⁹Устав Горный // Свод законов Российской империи. СПб. 1893. – Т. VII. // [Электронный ресурс]: <http://nlr.ru/e-res/law> (дата обращения 04.05.2020) (утратил силу).

²⁰Постановление ЦИК ССР, СНК СССР от 09.11.1927 «Горное положение Союза ССР» // [Электронный ресурс]: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 06.06.2019) (утратил силу).

правила проведения горнопромыслового надзора. Перед утвержденными органами, в которые стали входить специалисты горного дела, были поставлены задачи по охране недр и стимулировании горнодобывающей отрасли. Для решения этих задач была поставлена цель не только охранять недра, но и бороться за безопасность ведения горных работ, через недопущение стихийных бедствий на горнодобывающих предприятиях. Россия того времени стала допускать к добыче(извлечению) полезных ископаемых из месторождений не только своих граждан и юридических лиц, но и иностранных граждан (предпринимателей) и иностранных юридических лиц, которые на свой страх и риск занимались горными разработками. Следует обратить внимание на зачатки инвесторской деятельности. В зависимости от того какое значение имело месторождение, а именно открытое или еще не открытое, предоставлялось право на их разработку на договорных началах. Устанавливался размер платы на право разработки либо соглашением сторон, либо в порядке публичных торгов. Вводится понятие «разрешительной системы» для разработки месторождения и (или) для его разведки и разработки. Был урегулирован вопрос о предоставлении земельных участков «участи поверхности» для горного промысла. На разведку месторождения предоставлялся горный отвод по «разрешительному свидетельству», оно выдавалось первому открывателю. А непосредственно под горным промыслом в Положении следует понимать «промышленную разработку месторождений полезных ископаемых, а также производимые с этой целью поиски, разведки и подготовительные работы» (Раздел I Горное положение Союза ССР). Таким образом можно предположить, что с этого периода начинает действовать норма о выдаче разрешения (лицензии) на право разведки и добычи полезных ископаемых. Анализ этого нормативного акта позволяет обратить внимание на отсутствие в нем понятия «недра» и «недропользование». Они появляются только в законодательных актах, начиная с 1992 года. Определение понятия «недра» было закреплено в преамбуле Закона Российской Федерации от

21 февраля 1992 года № 2395-1 «О Недрах»²¹. Стоит отметить что легальное определение не раскрывает в полной мере данное понятие и главным критерием определения является определение верхней и нижней границы недр. Но ограничение максимальной нижней границы участка недр, которое в законе установлено формулировкой «до глубин, доступных для геологического изучения и освоения», может и не быть ограничением, потому как недропользователь может пользоваться объектом изучения который будет доступен и вне глубин. В определении не говорится о высотах, а ведь границы поверхности земли в силу природных причин могут претерпевать значительные изменения²². Также необходимо различать понятия «недра» и содержащиеся в недрах ресурсы, в первую очередь это полезные ископаемые. Согласно геологическому словарю под полезным ископаемым понимается «природное скопление материалов в земной коре, которое может быть использовано в народном хозяйстве»²³. Скопления породы образуют месторождения. Выделяются группы металлических, неметаллических и горючих полезных ископаемых. Первая представлена самородными металлами, рудами черных, цветных, редких и радиоактивных металлов, а также рудами редкоземельных элементов. Во вторую группу входят горно-химическое сырье – это различные соли, фосфориты, апатиты, а также огнеупорное, электротехническое, ньезооптическое, звукоизоляционное, кислото-и щелочноупорное сырье, строительные материалы, драгоценные, поделочные и технические камни. К третьей группе относятся нефть, горючий газ, каменный и бурый уголь, торф, горючие сланцы²⁴. Определение природных ресурсов содержится в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»²⁵. Под природными ресурсами законодатель понимает любую часть природной среды, которая имеет

²¹ Закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992. № 2395-1 (ред. 27.12.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.01.2019).

²² Сухушина К.А. Правовое регулирование недропользования на условиях соглашения о разделе продукции: дисс. магистр. юриспруденции. Томский Гос. у-т. Томск: 2017. – С. 10.

²³ Геологический словарь: в 2-х томах. Том 1. // [Электронный ресурс]: Образовательный ресурс «Толковые словари» // <http://www.edudic.ru> (дата обращения: 12.12.2018).

²⁴ Там же.С.12.

²⁵ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 29.07.2018) //Собрание законодательства РФ. — 2002, -№2. -Ст. 133.

потребительскую ценность. То есть, природные блага, возникшие в ходе функционирования природного объекта, как экосистемы, которые включаются в процесс удовлетворения экономических потребностей человека, представляют не что иное, как природный ресурс. Несмотря на то, что недра и добываемые из них полезные ископаемые это благо, следует подчеркнуть, что недра это объект природы, тогда как полезное ископаемое это её ресурс.. Поскольку недра представляют собой не только источник полезных ископаемых, а также содержат в себе запасы подземных, в том числе минеральных вод, хранят памятники истории и культуры, выступают в качестве пространственного базиса для размещения объектов и сооружений, захоронения промышленных отходов, радиоактивных веществ и т.д., то требуется научное обоснование и анализ его легального определения. Имеющееся в преамбуле закона «О недрах»²⁶ определение, не содержит в себе всех требуемых признаков

В своих работах В.М Кокин понятие недра определяет, как «часть природной среды ниже почвенного слоя, а при его отсутствии ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и промышленного, научного, культурного и иных видов освоения человеком»²⁷. Данное определение можно рассматривать как более верно сконструированное чем понятие представленное в законе «О недрах».

Понятие «недра» также дано в национальном стандарте РФ ГОСТ Р 8.645-2008 «Государственная система обеспечения единства измерений. Метрологическое обеспечение работ по геологическому изучению, использованию и охране недр в Российской Федерации», которое звучит также как и в преамбуле закона «О недрах». В этом же стандарте закреплено и официальное определение «недропользование» о котором не упоминается в законе «О недрах». Недрорпользование определяется как «выполнение работ,

²⁶ Закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992. № 2395-1 (ред. 02.08.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.01.2019).

²⁷ Кокин В.Н. Соотношение категорий «недра» и «государственная территория» // Известия высших учебных заведений. Геология и разведка. 2008. №1. – С.62.

соответствующих лицензии на право геологического изучения недр, добычи полезных ископаемых, использования и захоронения отходов производства, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых»²⁸. Таким образом, законодатель определяет «недропользование» через отдельные виды пользования недрами закрепленных в законе «О недрах».

В научной литературе существуют разные понимания термина недропользование. Так, например, Башмаков Г.С. говорил о том, что под использованием недрами следует понимать «любую деятельность, направленную на присвоение полезных свойств конкретного участка недр»²⁹.

Калинин И.Б. определяет недропользование как «использование полезных свойств недр Земли и покрывающих ее вод для изучения, разведки и добычи содержащихся в них ресурсов (полезных ископаемых и иных неживых ресурсов), а также в целях, не связанных с их извлечением»³⁰.

С. А. Дзейтов под недропользование понимает «деятельность пользователей недр»³¹, что, является не совсем точным определением, поскольку помимо использования недр, недропользование включает в себя и другие виды деятельности. Из позиций Башмакова Г.С. и Калинина И.Б. следует, что «общим признаком в указанном понятии выступает именно использование (извлечение) полезных свойств недр, и приведенные определения все так или иначе используют закрепленные в законе виды пользования недрами».

С такой позицией можно было бы согласиться, если бы в законе «О недрах» не закреплялись бы иные виды недропользования, которые нашли свое закрепления в законах и иных нормативных правовых актах. К ним, например можно отнести: строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не

²⁸ ГОСТ Р 8.645-2008 Государственная система обеспечения единства измерений (ГСИ). Метрологическое обеспечение работ по геологическому изучению, использованию и охране недр в Российской Федерации. [Электронный ресурс]: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения 06.06.2019).

²⁹ Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР / Академия наук СССР. Институт государства и права; Г.С. Башмаков. – М.: Наука, 1974. - С.30.

³⁰ Калинин И.Б. Правовое регулирование ресурсопользования. Томск: Изд-во Научно-технической литературы, 2001. – С.10.

³¹ Дзейтов С.А. Государство и правовое регулирование отношений в области недропользования: Дисс. ... докт. юрид. наук. — М., 1999. - С.23.

связанных с добычей полезных ископаемых; строительство подземных нефте- и газохранилищ; захоронение в глубоких горизонтах радиоактивных и иных токсичных отходов и др. Поэтому предлагается под недропользованием понимать деятельность, которая осуществляется на предоставленном в пользование участке недр, в соответствии с действующей в государстве разрешительной системой (решение, лицензия) или на основании договора, соглашения о разделе продукции, направленных на разведку (поиск), добычу (извлечение), оценку, учет, проведение мониторинга за рациональным, безопасным ведением (использованием) полезных ископаемых.

1.2 Виды недропользования

Впервые виды пользования недрами были закреплены в советском законодательстве. Согласно ст. 9 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах выделялись следующие виды:

геологическое изучение выявленных месторождений полезных ископаемых, использование недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых; добыча полезных ископаемых; строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, в том числе сооружений для подземного хранения нефти, газа и других веществ и материалов, захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод; удовлетворение иных государственных и общественных надобностей³².

Социальные изменения, вызванные переходом РФ к рыночной экономике, потребовало не только изменения всего законодательства нашего государства, но и введения новых видов недропользования. Например, с применением созданных инженерами новых технологий в строительстве, началось

³² Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах:// [Электронный ресурс]: <http://gus-istoria.ru> (дата обращения 07.01.2019). (утратил силу).

применение следующих видов недропользования: строительство подземных сооружений предназначенных для хранения нефти, газа; для захоронения ядовитых, токсичных и радиоактивных материалов и компонентов³³.

Таким образом, обращает на себя внимание тот факт, что земная полость (недра) становится не только и не столько кладовой для добычи полезных ископаемых, поддерживающих экономику страны, но и хранильницей особо опасных веществ. Хранение этих опасных веществ ставит под сомнение необходимость регулирования такой деятельности по захоронению в законе «О недрах». Поэтому законодателю следует предложить исключить виды такой деятельности из закона «О недрах» и принять закон о такой деятельности или включить изменения в закон «О безопасности».

Законодатель в 1992 году в законе «О недрах» ввел новые виды недропользования³⁴, которые в сравнении с советским законодательством, представлены более широко. Так, например, геологическое изучение как вид недропользования существовало и в советское время, но есть и значительное отличие – это выделение в законе о недрах РФ регионального геологического изучения включающее в себя различные работы направленные не только на общее геологическое изучение недр, а, например, на поиск месторождений общераспространенных полезных ископаемых. Органом осуществляющим руководство изучения недр в СССР было Министерство геологии СССР (Мингео СССР)³⁵. Министерство осуществляло регулирование через союзно-республиканские органы геологии союзных республик и управляло организациями, предприятиями и учреждениями союзного подчинения непосредственно или через создаваемые им органы.

³³ Лагуткин А.В. История и теория горного права: Дисс., д-р.ю.н. СПб Академия МВД. СПб:1997. - С.156.

³⁴ Закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992. № 2395-1 (ред. 02.08.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.01.2019).

³⁵ Постановление об утверждении положения «О министерстве геологии СССР» от 24 октября 1968 г. № 834:// [Электронный ресурс] <http://www.libussr.ru/> (дата обращения 07.01.2019). (утратил силу).

В современном законодательстве отмечен такой вид недропользования как образование особо охраняемых геологических объектов. В соответствии с Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»³⁶, особо охраняемыми природными территориями стали признаваться геологические заповедники, пещеры и другие подземные полости.

В Законе «О недрах» установлены сроки для всех видов недропользования. Тогда как в Кодексе РСФСР 1976 предусматривались только два вида сроков пользования недрами: бессрочное и временное³⁷.

В законе «О недрах» также предусмотрено два вида сроков: на определенный срок и без ограничения срока. При этом в современном законодательстве о недрах законодатель стал указывать сроки использования недр, учитывая отдельные виды недропользования.

На определенный срок участки недр предоставляются в пользование для геологического изучения - на срок до 5 лет, или на срок до 7 лет при проведении работ по геологическому изучению участков недр, расположенных полностью или частично в границах отдельных регионов РФ, или на срок до 10 лет при проведении работ по геологическому изучению участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа РФ.

Без указания срока - для добычи полезных ископаемых (на срок отработки месторождения). Он исчисляется исходя из технико-экономического обоснования разработки месторождения полезных ископаемых, обеспечивающего рациональное использование и охрану недр. Для добычи подземных вод - на срок до 25 лет.

В случае, если в интересах рационального использования и охраны недр Роснедра приняло решение о необходимости прекращения деятельности недропользователя, а приостановить добычу полезного ископаемого невозможно, то принимается решение о предоставлении права краткосрочного

³⁶Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ред. от 26.06.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.05.2020).

³⁷ Кодекс РСФСР о недрах// [Электронный ресурс]: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения 12.05.2020). (утратил силу).

пользования сроком до 1 года участком недр какому-либо юридическому лицу (оператору) (ст. 21.1 Закона «О недрах»). Оператору предоставляется время для оформления соответствующей лицензии. Можно предположить, что Роснедра как орган осуществляющий контроль за деятельностью недропользователя применяет все дозволенные меры по сохранению не только недр, но и окружающей среды той территории, на которой ведется добыча.

Для добычи общераспространенных полезных ископаемых участков недр местного значения предоставляется на срок выполнения соответствующих работ. Так, например, в Томской области согласно закону «О недропользовании на территории Томской области»³⁸ такой срок устанавливается на основании гражданско-правовых договоров на выполнение указанных работ³⁹. Действуя в соответствии с принятым законодательством, Субъект Российской Федерации, через уполномоченные органы, например, Департамент по недропользованию и развитию нефтегазодобывающего комплекса Администрации Томской области, предоставляет право на разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых, используемых, например при дорожном строительстве. Несмотря на то, что общераспространенные полезные ископаемые находятся в совместном ведении РФ и Субъекта РФ, последний несет ответственность за рациональное и безопасное ведение работ, и своевременный контроль и надзор за деятельностью недропользователей на его территории.

В научной литературе продолжается дискуссия по вопросу, что понимать под полным извлечением полезного ископаемого? В своё время, А.Е Яновский обратил внимание на то, что «государство, являющееся представителем будущих поколений, не должно допускать хищнической эксплуатации месторождений». Под хищнической эксплуатацией он понимал систему выработок, которая эксплуатирует более богатые пласты, утилизируя менее богатые⁴⁰. А. И.

³⁸ Закон Томской области «О недропользовании на территории Томской области» (ред. от 05.03.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.04.2020).

³⁹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. 24.04.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.05.2020).

⁴⁰ Янковский А.Е. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России. СПб.1900. - С.5.

Цурановой, предлагает «полноту изъятия полезных ископаемых определить в качестве критерия рационального использования недр, применимого к такому виду пользования недрами, как разведка и добыча полезных ископаемых»⁴¹. Такая неопределённость предложения ставит под сомнение применение этого критерия «рациональности», потому что предполагает его зависимость от одного вида недропользования. Следует обратить внимание, что геологическая разведка не коим образом не разрушает недр, она занимается только поиском месторождений и предоставлением сведений государству о найденном месторождении полезного ископаемого, тогда как добыча (извлечение полезного ископаемого, разрушает недр, своим извлечением. Так как в недрах, например, золото может находиться вперемешку с множеством других полезных ископаемых и содержать медь, никель, платину и другие металлы, то извлечение должно быть комплексным в независимости от количества, содержащихся в месторождении видов драгоценных или менее драгоценных металлов. Если все недропользователи будут заниматься комплексным извлечением полезных ископаемых из недр, то тогда это должно на законодательном уровне признаваться рациональным недропользованием.

Для недопущения «хищнической» эксплуатации месторождений в статье 31 Закона «О недрах» установлено что государственный баланс запасов полезных ископаемых должен содержать сведения о месторождениях с учетом запасов полезных ископаемых. Аналогичное положение об учете запасов полезных ископаемых применительно к месторождениям содержат пункты 3 и 6 Порядка постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса, утвержденного Приказом Минприроды России от 06.09.2012 г. № 265⁴². На основании сведений государственного баланса запасов полезных ископаемых определенный участок может относиться к участкам недр федерального значения либо к участкам недр местного значения.

⁴¹ Цуранова А.И Правовой механизм обеспечения рационального использования недр при геологическом изучении, разведке и добыче полезных ископаемых. -Москва: Проспект, 2017- С.8.

⁴² Приказ Минприроды России от 06.09.2012 № 265 «Об утверждении Порядка постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списании с государственного баланса» // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.05.2020).

Участки недр содержащие месторождения полезных ископаемых, могут получать статус объектов федерального значения для гарантированного обеспечения государственных потребностей России стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность России, обеспечивает основы ее суверенитета и выполнение обязательств по международным договорам.

Согласно статье 2.1 Закона «О недрах» к участкам недр федерального значения относятся «расположенные на территории Российской Федерации с извлекаемыми запасами от 70 миллионов тонн; с запасами газа от 50 миллиардов кубических метров: рудные с запасами золота от 50 тонн; с запасами меди от 500 тысяч тонн»⁴³.

К участкам недр местного значения относятся участки содержащие общераспространенные полезные ископаемые. Региональные перечни полезных ископаемых, относимых к общераспространенным полезным ископаемым, формируются федеральными органами государственной власти органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования совместно с субъектами РФ. Также в законе в статье 2.2 Закона «О недрах» предусмотрено формирование федерального фонда резервных участков недр.

Помимо принципа рационального и комплексного пользования недрами можно выделить принцип провозглашающий совместное ведение Российской Федерации и субъектов в вопросах принятия и использования законодательства о недрах, а также владения, пользования и распоряжения недрами. Согласно ст. 72 Конституции РФ, «земля, недра, атмосферный воздух, лесные, водные, биологические и другие природные ресурсы являются общенациональным достоянием, а также и основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, поэтому их использование и охрана являются

⁴³ Закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992. № 2395-1 (ред. 02.08.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.01.2019)

предметом совместного регулирования и ответственности РФ и ее субъектов»⁴⁴. Недропользование должно исходить из принципа ответственности всех участников этих отношений перед нынешним и будущими поколениями за сохранение благоприятной окружающей среды, а также ресурсной основы для дальнейшего социально-экономического развития и поэтому должно быть рациональным, эффективным и экономичным.

Следующий принцип это платность пользования недрами, включая введение специальных сборов и платежей. В законе «О недрах» было установлено, что пользование недрами является платным. Законодателем предусмотрена «система платежей при пользовании недрами», которая включает в себя: платежи за право на пользование недрами; отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы; сбор за выдачу лицензий; акцизный сбор; платежи за пользование акваторией и участками морского дна (ст. 39 Закона). Указанные платежи подлежат взиманию с пользователей недр на территории Российской Федерации, ее континентального шельфа и морской исключительной экономической зоны. Также принцип находит свое отражение в законе «О соглашениях о разделе продукции»⁴⁵ в котором устанавливаются особый порядок исчисления и уплаты налогов и сборов при выполнении соглашения. При выполнении соглашения инвестор уплачивает разовые платежи за пользование недрами при наступлении событий, определенных в соглашении.

Принцип сочетания экономических интересов недропользователей и государства. Целям реализации принципа служат нормы статьи 3 Закона РФ «О недрах», в ней закреплены полномочия федеральных органов государственной власти по «определению и реализации федеральной политики недропользования, определению стратегии использования, темпов воспроизводства, дальнейшего расширения и качественного улучшения минерально-сырьевой базы путем

⁴⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (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) // Российская газета - 25 декабря 1993 г. - № 237.

⁴⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (в ред. от 27.06.2018) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.06.2019).

разработки и реализации федеральных программ», а также статьи 15, выделяющей в качестве одной из задач государственной системы лицензирования «обеспечение социальных, экономических, экологических и других интересов населения, проживающего на данной территории, и всех граждан Российской Федерации». Лицензия предоставляет обладателю право на пользование недрами (строго в пределах утвержденных границ и в соответствии с заявленной целью). Кроме того, лицензия устанавливает срок, в течение которого владелец недр имеет право на недропользование. Предметом деятельности в рамках выданной лицензии являются работы по: геологическому изучению недр; разработке месторождений минерально-сырьевых ресурсов.

Принцип обеспечения национальной безопасности в сфере недропользования в Российском законодательстве.

Главным звеном в государственном законодательном регулировании вопросов безопасности является Федеральный закон «О безопасности», который определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности⁴⁶. В действующем Федеральном законе «О безопасности» понятийный аппарат как таковой отсутствует, статья 1 данного Закона ограничивается лишь перечислением основных составляющих национальной безопасности⁴⁷. В сфере недропользования реализуется принцип обеспечения национальной безопасности на уровне подзаконных актов⁴⁸. Так, Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 утверждена «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». Понятие «национальной безопасности» сформулировано как: «Национальная безопасность - состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную

⁴⁶ Федеральный закон «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 06.02.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.03.2020).

⁴⁷ В. Б. Агафонов Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами. // *lex russica* 2016 № 6 - С.70.

⁴⁸ Мельгунов В. Д., Горохов К. Д. Основы горного права. Ч. 1. Предмет, источники и принципы горного Права России: учебное пособие / под ред. В. Д. Мельгунова. — Москва: Проспект, 2016. - С. 124.

целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства»⁴⁹. Из стратегии можно сделать вывод, что на состояние национальной безопасности в экологической сфере большое негативное воздействие оказывает истощение минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, а также увеличение рисков исчерпания запасов страны и падение добычи важных для государства полезных ископаемых. В положении «О подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами»⁵⁰, утверждена различная документация в отношении различных видов пользования недрами в которые включаются мероприятия по безопасному ведению работ, связанные с использованием недрами, а также по обеспечению требований в области охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности при пользовании недрами. Так например, добыча и использование угля в качестве топлива оказывает большое негативное воздействие на окружающую среду и поэтому в Федеральном законе «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности»⁵¹ установлены принципы обеспечения безопасности работ по добыче угля. В нем законодателем установлены приоритеты безопасности человека и окружающей среды при добыче угля. К ним относятся: нормы и правила безопасного ведения работ, создание безопасных и

⁴⁹Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (В редакции Указа Президента Российской Федерации от 01.07.2014 г. № 483) // [Электронный ресурс]: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения 11.01.2019).

⁵⁰ Постановление Правительства РФ от 03.03.2010 № 118 (ред. от 26.04.2019) «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» // [Электронный ресурс]: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения 04.05.2019).

⁵¹Федеральный закон ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» от 20.06.1996 (ред. от 26.07.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.06.2019).

здоровых условий труда, а также применение безопасных технологий добычи угля. Для соблюдения установленных правил устанавливаются национальные стандарты и внутренние стандарты разработанные на уровне организаций по добыче и переработке угля.

В тоже время их реализация в Российской Федерации имеет ряд специфических особенностей, которые определяются федеративным устройством государства, а также особенностями экономического развития страны. Основной задачей государственного регулирования отношений недропользования является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов РФ. На федеральные органы и органы власти субъектов Российской Федерации возлагается надзор и контроль за использованием недр.

2 Государственное регулирование и государственное управление недропользованием

2.1 Соотношение понятий государственное «управление» и «регулирование»

Государственное управление и регулирование, это механизмы которые упорядочивают поведения субъектов общественных отношений в области недропользования и характеризуются установлением и обеспечением государством общих правил поведения.

Термины «регулирование» и «управление» достаточно активно используется законодателем в названиях многих Федеральных законах и подзаконных актов. Например, Федеральный закон от 20 июня 1996 г. № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использовании угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности»⁵², Федеральный закон Российской Федерации «Об особенностях правового регулирования отношений в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (закон определяет особенности правового регулирования отношений в сфере пользования недрами в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым)⁵³; Федеральный закон «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные

⁵² Федеральный закон «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» от 20.06.1996 № 81-ФЗ (ред. от 26.07.2019 № 232-ФЗ) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.12.2019).

⁵³ Федеральный закон «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере образования в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 05.05.2014 № 84-ФЗ (ред. от 26.07.2019 № 232-ФЗ.)/[Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.12.2019).

законодательные акты Российской Федерации»⁵⁴; Указ Президента РФ «О государственном регулировании цен на отдельные виды энергоресурсов»⁵⁵.

Таким образом, понятия управление и регулирование законодатель использует, не совсем точно, чаще всего подменяя одно понятие другим, при этом четкое разграничение между ними не проводится. Исходя из этого, необходимо различать государственное регулирование и государственное управление в сфере недропользования.

В Законе РФ от 21 февраля 1992 года «О недрах» в преамбуле говорится: «Настоящий закон регулирует отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу соляных озер и заливов морей»⁵⁶. Из этого следует что под «регулированием» понимается упорядочивание достаточно широкого круга отношений, закрепляемых нормами данного Закон (ст.1.1). Правовое регулирование отношений недропользования осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, органами местного самоуправления в пределах их полномочий. «Государственное регулирование отношений недропользования осуществляется посредством управления, лицензирования, учета и контроля» (ст.35 Закона). В этом случае, понятие состоит из трех составляющих его элементов: управления, лицензирования, учета и контроля. При этом законодатель, под государственным

⁵⁴Федеральный закон «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 05.02.2007 № 13-ФЗ (ред. от 03.07.2016 № 361-ФЗ.) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.12.2019).

⁵⁵ Указ Президента РФ от 17.09.1992 № 1089 (ред. от 23.07.2001) «О государственном регулировании цен на отдельные виды энергоресурсов»// [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.12.2019).

⁵⁶Закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992. № 2395-1 (02.08.2019 № 272-ФЗ) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.11.2019).

регулированием недропользования понимает достаточно широкий вид деятельности, выходящую за пределы нормотворчества.

По мнению Марченко М. Н., «государственное регулирование включает в себя всесторонний контроль за выполнением требований, содержащихся в нормах права, регулирующих те или иные общественные отношения; координацию и установление общего направления деятельности участников соответствующих отношений»

Наиболее точное и полное понятие дается в работе Алехина А.П. и Карачуна В.Д. где государственное регулирование понимается «как одна из функций государственного управления, которая направлена на создание благоприятных условий деятельности коммерческих и некоммерческих организаций, предпринимательства без вмешательства государственных органов в их производственную и хозяйственно-финансовую деятельность, путем установления и корректировки, общих правил поведения»⁵⁷. То есть регулирование предполагает деятельность уполномоченных органов по изданию регулирующих предписаний, а также контрольную деятельность за выполнением этих предписаний.⁵⁸

Государственное регулирование осуществляется органами законодательной и исполнительной власти. Способом реализации государственного регулирования является установление, изменение или отмена правил поведения. Государственное регулирование осуществляется в первую очередь посредством издания правовых актов.

Также к внешним формам выражения государственного регулирования можно отнести «значимые действия юридического характера», например, выдача лицензий; осуществление обязательной государственной регистрации. Такие действия исполняются на основании действующего правового акта. Они не создают правил поведения, но являются действенным механизмом их реализации, который достигается за счет того, что рассматриваемые действия

⁵⁷ Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации. – М., 2003. С.-23.

⁵⁸ Теория государства и права: учебник / Под ред. М.Н. Марченко. – М., 1996. С-68.

юридического характера порождают юридические последствия или являются юридическим фактом.

Регулирование наиболее полно выражает тот комплекс действий, которые реализуются в процессе управленческой деятельности, в связи с тем, что по смыслу содержания регулирование осуществляется главным образом путем установления общих правил поведения, которыми должны руководствоваться участники общественных отношений, при необходимости внесение в них изменений и дополнений.

Понятие «государственное управление» также рассматривают в широком и узком смысле. В широком, государственное управление – это деятельность всех органов государственной власти⁵⁹. В узком смысле, государственное управление – это вид государственно-властной деятельности, осуществляемой органами именно исполнительной власти⁶⁰.

Значение государственного управления, несомненно, так как его суть состоит в упорядочении, налаживании, в направлении движения и развития, в установлении правильного взаимодействия, в создании условий продуктивной работы государства и общества.

Стоит отметить что, управление и регулирование необходимо рассматривать отдельно, поскольку регулирование наиболее полно выражает комплекс мероприятий(действий) за деятельностью недропользователей, которые реализуются в процессе управленческой деятельности, и осуществляется главным образом путем установления правил поведения, которыми должны руководствоваться участники недропользования.

2.2 Управление в сфере недропользования.

⁵⁹ Денисов А. П. Государственное управление и государственная служба: взаимосвязь, проблемы и перспективы: Монография. – СПб: Реноме. – 2011. – С. 50.

⁶⁰ Денисов А. П. Государственное управление и государственная служба: взаимосвязь, проблемы и перспективы: Монография. – СПб: Реноме. – 2011. – С. 51.

Основу государственного управления в сфере недропользования заложил Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 21.01.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁶¹. Ввиду экономических и политических изменений в стране в январе 2020 года в Указ Президента были внесены изменения, которые не затронули органы, содержащие полномочия в сфере недропользования. Но в нем раскрывается содержание функций органов в зависимости от целей и задач, которые стоят перед конкретным органом исполнительной власти. Так, «под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц».

В Российской Федерации органы, входящие в систему управления можно разделить на виды в зависимости от их правового статуса соответственно федеральные, региональные и местные органы. И их компетенции также распространяется соответственно, федеральных органов на всю территорию Российской Федерации, компетенция региональных органов – на территорию субъектов Российской Федерации, местных – на территорию муниципальных образований.⁶² Также органы управления можно разделить в зависимости от объема их компетенций. Выделяют органы общей компетенции и специально уполномоченные органы. Особенность управления органами общей компетенции заключается в том, что эта деятельность осуществляется одновременно в различных сферах общественной жизни. К органам общей компетенции относятся Президент Российской Федерации, Правительство

⁶¹ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 21.01.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.02.2020).

⁶² А.М. Аликиева, К.Л. Анисимова, Н.В. Данилова, Л.Ф. Усманова. Природоресурсное право: Учебное пособие. Тюмень: Издательство тюменского государственного университета, 2007. С. – 48.

Российской Федерации, губернаторы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Основопологающей задачей для специально уполномоченных органов следует считать осуществление государственного управления недропользованием.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации⁶³, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»⁶⁴, Федеральный закон «О недрах» установил полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере недропользования.

Из содержания статьи 3 Закона РФ «О недрах» можно прийти к выводу, что в реализации данных полномочий принимают участие и Президент РФ, законодательные органы, органы исполнительной власти. Государственная Дума принимает законы, регулирующие отношения в сфере недропользования, например, Законы РФ «О недрах», «О континентальном шельфе»⁶⁵, «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»⁶⁶ и др. Президент РФ, реализует свои полномочия в сфере недропользования путем издания Указов, направленных на регулирование отношений в сфере недропользования.

В систему федеральных органов исполнительной власти в сфере недропользования входят Министерство природных ресурсов РФ и находящиеся в его ведении Федеральное агентство по недропользованию и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, а также Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, которая непосредственно подчиняется Правительству РФ. Федеральным органом исполнительной власти в сфере недропользования, осуществляющим функции

⁶³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (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) // Российская газета - 25 декабря 1993 г. - № 237.

⁶⁴ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации»// [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.11.2019).

⁶⁵ Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30.11.1995 № 187-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.11.2019).

⁶⁶ Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» от 26.03.1998 № 41-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.04.2020).

по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр, является Министерство природных ресурсов РФ.

Министерство природных ресурсов РФ осуществляет следующие полномочия в рассматриваемой сфере:

- вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативно-правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам, относящимся к сфере ведения Министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральной службы и федерального агентства, а также проект ежегодного плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;

- на основании Конституции и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере⁶⁷

Министерство природных ресурсов РФ осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федерального агентства по недропользованию.

Федеральное агентство по недропользованию является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования. В установленной сфере деятельности Федеральное агентство по недропользованию осуществляет такие полномочия как:

⁶⁷Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 11 ноября 2015 (ред. от 03.04.2020)г. [Электронный ресурс]: <http://www.mnr.gov.ru> (дата обращения 06.03.2019).

- «полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в сфере недропользования;

- организует государственное геологическое изучение недр, экспертизу проектов геологического изучения недр, проведение в установленном порядке геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр, проведение в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами, проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр;

- осуществляет отнесение запасов полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным запасам, а также определение нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих породах, в отвалах или в отходах горно-добывающего и перерабатывающего производства, по результатам технико-экономического обоснования эксплуатационных кондиций для подсчета разведанных запасов; предоставление в пользование за плату геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр; выдачу заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешения на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений; организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами, учет поступающих заявок на получение лицензий, информирование о них органов исполнительной власти соответствующих субъектов РФ, принятие решений о предоставлении права пользования участками недр в установленном законодательством РФ порядке, принятие решений об утверждении итогов конкурсов или аукционов на право пользования участками недр в установленном законодательством РФ порядке, выдачу, оформление и регистрацию лицензии на пользование недрами, внесение

изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформление лицензий, принятие, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр;

- внесение представлений органу исполнительной власти субъекта РФ по конкретному размеру ставки регулярного платежа за пользование недрами по каждому участку недр, на пользование которым выдана лицензия; определение конкретного размера ставки регулярного платежа за пользование недрами по каждому участку, находящемуся на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ или за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора (если иное не установлено международным договором), в пределах минимальных и максимальных ставок, установленных законодательством Российской Федерации; рассмотрение и согласование проектной и технической документации на разработку месторождений полезных ископаемых;

- осуществляет ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, обеспечение в установленном порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса; ведение государственного учета и обеспечение ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами».⁶⁸

⁶⁸ Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293 (в ред. от 07 июля 2016 г.) «Об утверждении Положения о Федеральное агентство по недропользованию» // [Электронный ресурс]: <http://base.garant.ru> (дата обращения 24.03.2019).

Таким образом, можно отметить, что Федеральное агентство по недропользованию осуществляет полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти. Агентство обладает полномочиями по организации государственного геологического изучения недр, проведения экспертиз, проектной документации, проведению геолого-экономической и стоимостной оценке месторождений полезных ископаемых. Это агентство обладает функцией управления государственным имуществом, к которому относятся недра и входящие в них месторождения. Оно также осуществляет выдачу, оформление и регистрацию лицензий; ведет государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых; ведет государственный учет работ по геологическому изучению недр и имеет полномочия по контролю за деятельностью недропользователей.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, в том числе и недропользования.

Эта служба в области недропользования наделена следующими полномочиями:

- осуществляет контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;

- выдает в установленном порядке лицензии (разрешения) на экспорт коллекционных материалов по минералогии и палеонтологии, полудрагоценных камней и изделий из них; экспорт информации о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья, расположенным на территории Российской Федерации, и в пределах континентального шельфа и морской зоны Российской Федерации;

- организует и проводит государственную экологическую экспертизу проектов генеральных планов развития территорий с особым режимом

природопользования и ведения хозяйственной деятельности; проектов расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил Российской Федерации и ее субъектов; документации, обосновывающей соглашения о разделе продукции и концессионные договоры, а также другие договоры, предусматривающие использование природных ресурсов, находящихся в ведении Российской Федерации и ее субъектов; иных видов документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, которая способна оказывать прямое или косвенное воздействие на охрану и использование при родных ресурсов.

В целях реализации полномочий в сфере недропользования Федеральная служба по надзору в сфере природопользования имеет право организовывать проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления контроля и надзора в рассматриваемой сфере, применять предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, с целью пресечения фактов нарушения законодательства РФ⁶⁹.

Государственное управления в сфере недропользования также осуществляет Министерство промышленности и энергетики РФ. Так данное министерство осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере освоения месторождений полезных ископаемых на основе соглашения о разделе продукции, а также уполномоченного органа по соглашениям о разделе продукции в отношении участков недр и месторождений всех видов полезных ископаемых⁷⁰.

⁶⁹Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 (ред. от 08.05.2019.) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования» // СЗ РФ.-2004. - № 26. - Ст. 2669.

⁷⁰ Постановление Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 400 (в ред. от 28 февраля 2018 г.) «О Министерстве энергетики Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2008. - №22. - Ст. 2577.

К полномочиям Министерства экономического развития и торговли РФ в сфере недропользования отнесено согласование условий пользования недрами при предоставлении права пользования участком недр при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр за счет собственных (в том числе привлеченных) средств, для целей разведки и добычи полезных ископаемых такого месторождения, в части, касающейся инвестиционных обязательств недропользователя и механизма обеспечения их выполнения.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору обладает управленческими полномочиями в сфере пользования недрами. Положение об этой службе утверждено Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору⁷¹ является федеральным органом исполнительной власти, руководство которым осуществляет Правительство РФ. В соответствии с Положением Служба является органом государственного горного надзора и осуществляет контроль и надзор за безопасным ведением работ связанных с использованием недрами, с целью обеспечения соблюдения всеми пользователями недр законодательства РФ, утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по охране недр (в пределах своей компетенции), по безопасному ведению работ, а также с целью предупреждения и устранения их вредного влияния на население, окружающую среду, здания и сооружения; осуществляет лицензирование деятельности по эксплуатации пожароопасных производственных объектов в части, касающейся деятельности по эксплуатации объектов, на которых ведутся подземные и открытые горные работы по добыче и переработке полезных ископаемых, склонных к самовозгоранию, а также работы на других горных объектах,

⁷¹ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 (ред. от 25.10.2019) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» [Электронный ресурс]: <http://docs.cntd.ru/document> (дата обращения 11.10.2019).

технология которых предусматривает ведение пожароопасных работ, в том числе не связанных с добычей полезных ископаемых; выдает разрешения на застройку площадей залегания полезных ископаемых в пределах горного отвода; согласовывает условия лицензий, технические проекты на пользование недрами, на разработку месторождений полезных ископаемых при их добыче и первичной обработке, материалов по созданию организаций горно-добывающей и перерабатывающей промышленности, предусматривающих использование природных ресурсов⁷².

Реализация общей федеральной политики недропользования в Российской Федерации возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные органы по согласованию с субъектами РФ. Так, в ст. 3 ФЗ «О недрах»⁷³ к совместному ведению отнесены такие вопросы как: определение региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным, а также выделение участков недр федерального значения, регионального значения и местного значения, установление перечней участков недр. Право пользования которых может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции; распоряжение государственным фондом недр, за исключением участков, находящихся в исключительном ведении Российской Федерации. Российская Федерация может передавать отдельные полномочия по регулированию отношений недропользования субъектам РФ. Порядок передачи части полномочий Федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ регулируется ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷⁴.

⁷² Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 (ред. от 06.07.2018.) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // Российская газета. - 2004. - № 170.

⁷³ Закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992. № 2395-1 (02.08.2019 № 272-ФЗ) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.11.2019).

⁷⁴ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 01.04.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.04.2020).

Так органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют государственное управление в сфере недропользования, и реализуют предоставленный или переданный им объем регулирующих, исполнительных, управленческих и контрольных полномочий.

2.3 Регулирование недропользованием

Основной задачей государственного регулирования отношений недропользования является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов РФ. В законе Российской Федерации «О недрах» закреплены задачи государственного регулирования:

- «обеспечение геологического изучения территории РФ, ее континентального шельфа, Антарктики и дна Мирового океана;
- обеспечение развития минерально-сырьевой базы и подготовки резерва участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- определение объемов добычи основных видов полезных ископаемых на текущий период и на перспективу по РФ в целом и по регионам;
- установление квот на поставку добываемого минерального сырья;
- введение платежей, связанных с использованием недрами, а также регулирование цен на отдельные виды минерального сырья;
- установление стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами, а также рационального использования и охраны недр»⁷⁵.

Государственное регулирование отношений недропользования осуществляется органами управления к функциям которых можно отнести: государственную экспертизу запасов полезных ископаемых; государственный

⁷⁵ Закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992. № 2395-1 (ред. от 27.12.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.12.2019).

учет в сфере недропользования; государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых; прогнозирование и планирование недропользования; функция лицензирования пользования недрами; государственное регулирование налогообложения.

Федеральное агентство по недропользованию и его территориальные органы проводят экспертизу информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр. В законе Томской области «О недропользовании на территории Томской области» в числе полномочий Администрации Томской области в сфере регулирования отношений недропользования, упоминается участие в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность⁷⁶. Сам порядок проведения данной экспертизы закреплен в статье 29 Закона РФ «О недрах». Государственная экспертиза может проводиться на любой стадии геологического изучения месторождения при условии, если представляемые на государственную экспертизу геологические материалы позволяют дать объективную оценку количества и качества запасов полезных ископаемых. Также порядок проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр урегулирован Постановлением Правительства РФ от 11.02.2005 г. № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение»⁷⁷.

⁷⁶Закон Томской области от 12 сентября 2003 г. № 116-ОЗ «О недропользовании на территории Томской области» (принят постановлением Государственной Думы Томской области от 28 августа 2003 г. № 791) (ред. 09.07.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.11.2019).

⁷⁷ Постановление Правительства РФ от 11.02.2005 № 69 (ред. от 04.08.2018) «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение» // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.12.2019).

Значение для рационального недропользования имеет проведение государственного учета, который создает государственный реестр месторождений, выявленных геологоразведкой и предоставляемых в пользование. Она проявляется в ведении государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей. Государственный учет осуществляется путем ведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государством того баланса запасов полезных ископаемых, обеспечения в установленном порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса. Цели и порядок ведения государственного кадастра и государственного баланса регулируются статьями 30, 31 и 32 Закона РФ «О недрах».

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых ведется в целях обеспечения разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых и рационального размещения предприятий по их добыче. Государственный кадастр должен включать в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горно-технические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождения, содержать геолого-экономическую оценку каждому месторождению, а также включать в себя сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых⁷⁸.

Государственный баланс запасов полезных ископаемых ведется с целью учета состояния минерально-сырьевой базы. Он должен содержать сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных

⁷⁸ Гудков С.В. Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования: дис. к.ю.н. МГЮА: Москва. 2005. – С. 118.

ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, об их размещении, о степени промышленного освоения, добыче, потерях и об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых на основе классификации запасов полезных ископаемых. В настоящее время применяются такие классификации запасов полезных ископаемых: Временная классификация запасов месторождений, перспективных и прогнозных ресурсов нефти и горючих газов (Приказ МПР России от 07.02.2001 № 126)⁷⁹, Классификация запасов месторождений и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых и Классификация эксплуатационных запасов и прогнозных ресурсов подземных вод (Приказ МПР России от 07.03.1997 г. № 40)⁸⁰; Распоряжение Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Федерального горного и промышленного надзора России Администрация Томской области от 25 сентября 2003 г. № 437-р г. Москва «Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Томской области»⁸¹.

Ведение государственных кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, государственного баланса запасов полезных ископаемых, реестра работ по геологическому изучению недр тесно связаны с такой функцией, как государственный мониторинг недр. Основными задачами мониторинга являются: получение, обработка и анализ данных о состоянии недр; оценка состояния недр и прогнозирование его изменений; своевременное выявление и прогнозирование развития природных и техногенных процессов, влияющих на состояние недр; учет состояния недр по объектам недропользования, запасов подземных вод и их движения; разработка, обеспечение реализации и анализ

⁷⁹ Приказ МПР РФ от 07.02.2001 № 126 «Об утверждении временных положений и классификаций» (вместе с «Временным положением об этапах и стадиях геологоразведочных работ на нефть и газ») // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.12.2019).

⁸⁰ Приказ МПР РФ от 07.03.1997 № 40 «Об утверждении Классификаций запасов полезных ископаемых» (вместе с «Классификацией запасов месторождений и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых», «Классификацией эксплуатационных запасов и прогнозных ресурсов подземных вод») // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.12.2019).

⁸¹ Распоряжение Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Федерального горного и промышленного надзора России Администрация Томской области от 25 сентября 2003 г. № 437-р г. Москва Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Томской области // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.12.2019).

эффективности мероприятий по обеспечению экологически безопасного недропользования и охраны недр, а также по предотвращению или снижению негативного воздействия опасных геологических процессов; регулярное информирование органов государственной власти, организаций, недропользователей и других субъектов хозяйственной деятельности об изменениях состояния недр в установленном порядке; межведомственное взаимодействие и международное сотрудничество в сфере экологически безопасного природопользования.

В Российской Федерации существует разрешительная система предоставления участков недр в пользование. Эта система представляет собой лицензионный документ, который дает право на пользование участком недр в определенных границах, а также право на проведение работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств. Правовое регулирование разрешительной системы осуществляется в соответствии с Законом РФ «О недрах», законом РФ «О соглашениях о разделе продукции», Положением «О порядке лицензирования пользования недрами», Административным регламентом Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами, Административным регламентом Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий, и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр.

Порядок предоставления участков недр в пользование по разрешительной системе предусматривает несколько процедур, которые различаются в зависимости от вида пользования недрами. Это проведение конкурсных процедур, предоставление пользователю участка недр в заявительном порядке без проведения аукциона или конкурса и соглашение о разделе продукции⁸². Аукционный (конкурсный) порядок применяется в случаях когда участки недр предоставляются в пользование для разведки и добычи месторождений полезных ископаемых, для целей геологического изучения, разведки и добычи месторождений полезных ископаемых. В целях геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений твердых полезных ископаемых, за счет собственных (в том числе привлеченных) средств, в целях строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а также для добычи подземных вод в заявительном порядке участники аукциона могут получить право пользования участками недр, на которых отсутствуют данные о наличии запасов твердых полезных ископаемых.

Соглашение о разделе продукции является альтернативным способом предоставления участков недр в пользование, который основан на гражданско-правовых отношениях. Согласно Федеральному закону «О соглашениях о разделе продукции»⁸³ соглашение о разделе продукции представляет собой «договор, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъект предпринимательской деятельности (инвестор) на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск». Соглашение определяет все необходимые условия, связанные с использованием недрами, в том числе условия

⁸² Правовые основы бизнеса в сфере недропользования: учебное пособие для бакалавров. – Москва: Проспект, 2017. – С. 132.

⁸³ Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 № 225-ФЗ (ред. от 27.06.2018) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.12.2019).

и порядок раздела произведенной продукции между сторонами соглашения. Полученное право недропользования оформляется специальной лицензией, которая должна быть выдана инвестору органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ. Хотелось бы отметить, что соглашение заключается между РФ и инвестором, но поскольку от государства выступает Правительство и орган исполнительной власти субъекта на территории которого расположен предоставленный в пользование участок следовательно этот договор является трехсторонним. Также в соглашении не устанавливаются взаимные права и обязанности РФ и субъекта РФ. Права и обязанности определяются условиями распределения между РФ и субъектом части добытой продукции, которая поступит в распоряжение государства в результате раздела продукции. Эти условия отражаются в договорах, которые заключаются между Правительством РФ и органом исполнительной власти субъекта РФ. Основным положением закона «О соглашениях о разделе продукции» является раздел продукции, произведенной инвестором. Продукция, произведенная в процессе недропользования делится на две части. Одна часть передается государству в качестве платы за пользования недрами или уплачивается в денежной форме, такая плата называется роялти. И другая оставшаяся часть продукции, которая представляет собой большую часть, включающую в себя компенсационную продукцию и прибыльную продукцию поступает в собственность инвестора.

Пользование недрами в РФ осуществляется на платной основе. В настоящее время основными законодательными актами, регулирующими налогообложение в сфере недропользования, являются Закон РФ «О недрах» отдельные главы второй части Налогового кодекса⁸⁴, и согласно закону установлены платежи двух видов. Это платежи зависящие от вида недропользования, то есть отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, акцизы, платежи на право пользования акваторией и участком

⁸⁴ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 29.09.2019 № 325-ФЗ,) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.11.2019).

дна территориального моря. И платежи, не зависящие от вида недропользования, такие как сбор за участие в конкурсе (аукционе), сбор за выдачу лицензий, платежи за пользование земельным участком.

Государственное регулирование недропользования включает в себя государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр, а также надзор за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами. Задачей государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр является обеспечение соблюдения всеми пользователями недр законодательства, установленного порядка пользования недрами, утвержденных в установленном порядке стандартов в области геологического изучения, использования и охраны недр, правил ведения государственного учета и отчетности⁸⁵. Государственный геологический контроль осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, которая является органом государственного геологического контроля, Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и их территориальными органами во взаимодействии с иными контрольными органами, а также органами государственной власти субъектов РФ.

Государственный надзор в сфере недропользования осуществляется за безопасным ведением работ. Он обеспечивает соблюдение пользователями недр горного законодательства, установленных стандартов, норм и правил, по безопасному ведению работ, предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую среду, здания и сооружения, а также охрану недр.

Таким образом, государственное регулирование недропользованием включают в себя всесторонний контроль за выполнением требований, содержащихся в нормах права, регулирующих общественные отношения в сфере недропользования; координацию и установление общего направления

⁸⁵ Перчик А.И. Горное право: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: Издательский Дом «ФИЛОЛОГИЯ ТРИ», 2002. - С-131.

деятельности участников отношений недропользования, путем осуществления различных задач и функций установленных в законах федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации.

3 Правовое обеспечение контроля и надзора за рациональным недропользованием

3.1 Определение понятия «рациональное недропользование»

Хозяйственная деятельность человека, в том числе и по использованию недр приводит к таким негативным последствиям как загрязнения почв, водоемов, атмосферного воздуха, уничтожения растительных и животных видов и другие. И поэтому в настоящее время вопрос о состоянии окружающей среды стоит крайне остро. Попов В. Г. в своей работе отмечает что «будущее человека напрямую связано с состоянием окружающей среды. С каждым днём всё более актуальной проблемой становится возрастающий риск для жизни и здоровья человека из-за снижения качества окружающей природной среды, постоянной угрозы крупных техногенных катастроф и деградации природных систем»⁸⁶.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» под охраной окружающей среды понимается деятельность соответствующих субъектов, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий»⁸⁷. Но, стоит отметить, что понятие «рациональное использование недр» не закреплено в законодательстве, что влечет за собой его различные трактовки и понимания. В Законе РФ «О недрах» содержится перечень требований по рациональному использованию и охране недр не раскрывается содержание данного термина (ст. 23)⁸⁸. На сегодняшний день существует несколько подходов к определению данного понятия. По мнению Н. Б. Мухитдинова, рационально использовать недра значит не допускать потерь при добыче полезных ископаемых, а использовать их

⁸⁶ Попов В. Г., Коношенко В. А. Экология требует защиты // Жизнь без опасностей: здоровье, профилактика, долголетие. 2010. № 4. С.-34.

⁸⁷ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 27.12.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.04.2020).

⁸⁸ Закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992. № 2395-1 (ред. от 27.12.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.04.2020).

комплексно – то есть не допускать выборочную отработку тех или иных видов полезных ископаемых⁸⁹. Н. А. Сыродоев определяет рациональность использования недр как такое их использование, при котором извлечение полезных ископаемых из месторождения производится максимально полно, с наименьшими потерями, чтобы обеспечить хозяйское использование основных и совместно залегающих полезных ископаемых и полезных компонентов⁹⁰. Л. Г. Навроцкая понимает рациональное использование недр как полное и комплексное извлечение полезных ископаемых, обеспечение сохранности недр при пользовании ими в целях, не связанных с разработкой полезных ископаемых, исключение вредного воздействия недропользования на окружающую среду⁹¹.

Полноту и комплексность извлечения полезных ископаемых следует рассматривать в качестве критериев рациональности, которые обеспечивают наименьшие потери полезных ископаемых. Так, например в своих научных трудах А. И. Цуранова отмечает, что «полноту и комплексность изъятия полезных ископаемых следует определить в качестве критерия рационального использования недр, применимого к такому виду пользования недрами, как разведка и добыча полезных ископаемых»⁹². Также А. И. Цуранова, обращает внимание на использование недр, которое наилучшим образом обеспечивает сочетание экономических и экологических интересов общества⁹³. Она полагает, что только при достижении равновесия в этих сферах государство сможет обеспечить достойное существование людей, проживающих на его территории. В РФ критерий наилучшего сочетания экономических и экологических интересов общества занимает центральное место, т.к. российская экономика сохраняет минерально-сырьевую направленность, которая развивается благодаря постоянной добычи и последующей продаже полезных ископаемых.

⁸⁹ Мухитдинов Н. Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, 1972. С.220.

⁹⁰ Сыродоев Н. А. Правовая охрана недр в СССР. М., 1976.С. 26.

⁹¹ Навроцкая Л. Г. Теоретические вопросы правового регулирования горных отношений в СССР : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1976. С. 143.

⁹² Цуранова А.И Правовой механизм обеспечения рационального использования недр при геологическом изучении, разведке и добыче полезных ископаемых. -Москва: Проспект, 2017- С.8.

⁹³ Там же – С. 9.

Развитие технологий рационального природопользования в том числе и недропользования является наиболее важной и актуальной проблемой, требующей своевременного решения. Поэтому органы исполнительной власти Российской Федерации организуют Всероссийские съезды, на которых практики совместно с учеными предпринимают попытки, не только в регулировании рационального природопользования путем контроля и надзора за деятельностью природопользователей, но и в выработке мер и мероприятий по использованию безопасных технологий, например в недропользовании. Так например, Министерство природных ресурсов ежегодно организует Всероссийский съезд по охране окружающей среды. Одной из рассмотренных проблем, оказывающих существенное влияние на эффективность реализации природоохранного законодательства и мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, является отсутствие эффективных экономических механизмов, направленных на выполнение недропользователями обязательств по выполнению ликвидационных обязательств в целях обеспечения интересов государства в сфере рационального недропользования и экологической реабилитации окружающей среды⁹⁴. В резолюции применяется понятие «ликвидационные обязательства», но определению этому понятие не дается, поэтому предлагается под ликвидационными обязательствами понимать обязательства недропользователя по окончании выработки месторождения провести работы по приведению территории участка недр в соответствие с требованиями законодательства. В научных работах специалистов добывающих отраслей предпринимается попытка разработки целевого ликвидационного фонда отработанных месторождений. Ввиду того, что в действующем законодательстве РФ не определён единый порядок финансирования ликвидационных работ выработанных месторождений, предлагается поддержать идею специалистов по созданию такого фонда, при этом недропользователи

⁹⁴ Резолюция V Всероссийского съезда по охране окружающей среды. Москва 12-13 декабря 2017 г. // [Электронный ресурс]: <http://www.mnr.gov.ru> (дата обращения 02.04.2020).

будут обязаны отчислять в этот фонд денежные средства, которые поддержат их в момент проведения ликвидационных работ.

По итогам таких съездов Министерство природных ресурсов разрабатывает различные рекомендации, исходя из выявленных проблем, для представителей федерального, регионального и муниципального уровней власти, международных организаций и крупных компаний-природопользователей.

Еще одним актуальным вопросом рационального использования недр является цифровое недропользование. Объемы геологической информации ежегодно увеличиваются в несколько раз и для ее упорядочения и возможности пользования данной информацией необходимы новейшие технологии, которые позволяют ее оперировать. Цифровое недропользование рассматривается как система информационных ресурсов, направленная на свободный доступ к информации различных данных геологических разработок любого уровня. Министр природных ресурсов и экологии Д. Кобыткин считает, что цифровое недропользование позволит совершить большой рывок в рациональном недропользовании⁹⁵, поскольку такая открытая и организованная информация позволит государству определить наиболее эффективные направления в открытии и разработке месторождений и окажет поддержку малому и среднему бизнесу в сфере недропользования.

Таким образом, можно предположить, что цифровое недропользование позволит недропользователям, не только использовать новейшие технологии рационального и безопасного извлечения полезных ископаемых, но и получить информацию о таких технологиях, используя высокотехнологические и скоростные базы данных усовершенствованных компьютеров, российских производителей. Это несомненно повысит рациональное и безопасное извлечение из недр полезных ископаемых, минимизируя причинение вреда окружающей среде. Введение цифрового недропользования позволит

⁹⁵ Пресс-цент Министерства природных ресурсов// [Электронный ресурс]: <http://www.mnr.gov.ru> (дата обращения: 03.04. 2020).

контролирующим органам более качественно осуществлять контроль за деятельностью недропользователей.

3.2 Надзор и контроль за рациональным недропользованием

Государственный контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр осуществляется органами прокуратуры, органами государственного геологического контроля и органами государственного горного надзора во взаимодействии с природоохранными и иными контрольными органами.

Основными актами, регулирующими осуществление государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, является Закон Российской Федерации «О недрах» и Закон «Об охране окружающей среды»⁹⁶. В статье 37 Федерального закона «О недрах» раскрываются задачи государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, такие как предупреждение, выявление и пресечение нарушений пользователями недр требований международных договоров Российской Федерации, законодательства Российской Федерации о недрах, норм и правил в области использования и охраны недр, а также определяются уполномоченные органы осуществляющие федеральный государственный надзор и региональный государственный надзор. Стоит отметить, что Министерство природы и экологии ежегодно представляет государственный доклад «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации», данный доклад является официальным документом Минприроды и используется в качестве исходных положений для принятия органами государственной власти решений по обеспечению государственной политики в области геологического изучения и рационального

⁹⁶ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 27.12.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.04.2020).

использования недр. В докладе представлены основные характеристики текущего состояния минерально-сырьевой базы, а также перспективы развития каждого вида полезного ископаемого, вся представленная информация сопровождается большим количеством графиков и таблиц. Так, например, в докладе «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2018 году»⁹⁷ представлены диаграммы динамики прироста и убыли запасов нефти, газа, угля и других полезных ископаемых имеющих большое значение для экономики Российской Федерации. Так, из рис.1 видно, что объемы прироста запасов нефти снижаются, поскольку увеличивается количество геологоразведочных работ. Это связано с тем, что основной прирост запасов нефти, примерно 60-85% обеспечивает разведка и открытие месторождений на старых площадках. А объекты, которые открываются на новых площадках относятся к очень мелким объектам месторождений.

Рис.1 Динамика прироста/убыли запасов нефти и добычи в 2009-2018 г.



Что касается газа, то также основной прирост запасов осуществляется за счет доразведки и открытия месторождений и залежей на старых уже открытых площадках. Новые месторождения также как и нефтяные являются очень

⁹⁷ Государственный доклад Министерства природных ресурсов и экологии «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2018 году» // [Электронный ресурс]: <http://www.mnr.gov.ru> (дата обращения: 03.04. 2020).

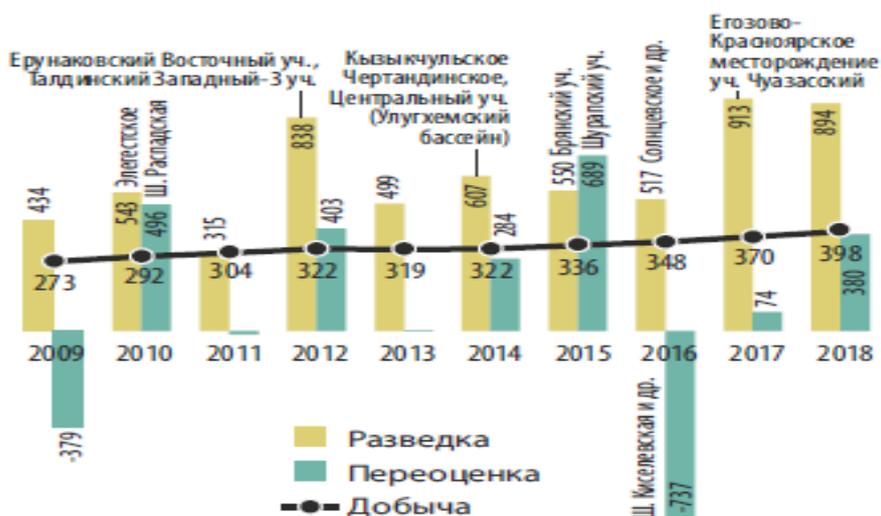
мелкими. Согласно рис.2, с учетом результатов геологоразведочных работ, переоценки, добычи запасы газа уменьшились на 165,4 млн куб. м⁹⁸.

Рис.2 Динамика прироста/убыли запасов свободного газа и добычи в 2009-2018 г.



Количество угля, добываемого в Российской Федерации, согласно рис.3 ежегодно увеличивается. Так относительно 2017 года в 2018 году добыча угля увеличилась на 8%. Стоит отметить, что новые месторождения угля осваиваются очень редко. Поскольку большая часть запасов находится в регионах с суровыми климатическими условиями, в которых достаточно сложно проводить геологическое изучение и добычу угля.

Рис.3. Динамика прироста/убыли запасов угля и его добычи в 2009-2018г.



⁹⁸ Государственный доклад Министерства природных ресурсов и экологии «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2018 году» // [Электронный ресурс]: <http://www.mnr.gov.ru> (дата обращения: 03.04. 2020).

Стоит отметить, что в данный момент государство тратит большое количество сил и ресурсов на геологическое изучение недр и воспроизводство минерально-сырьевой базы. Только в 2018 году финансирование со всех источников составило 457,3 млрд рублей. Сегодня основной целью является повышение изученности территорий и объектов месторождений. Данную цель государство осуществляет путем мониторинга, который включает в себя государственный контроль за пользователями данных территорий. Согласно государственной политике в области геологического изучения недр, воспроизводства и использования минерально-сырьевых ресурсов повышение изученности территорий должно осуществляться путем развития информационных технологий, в том числе за счет внедрения автоматизированных систем управления и регулирования в сфере геологии и недропользования, систем обработки, хранения и предоставления в пользование геологических данных.

Согласно закону «Об охране окружающей среды» государственный экологический надзор включает в себя государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр. Согласно положению о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр⁹⁹ надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), являющейся органом государственного горного надзора, и их территориальными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Росприроднадзор согласно положению о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования¹⁰⁰ осуществляет государственный геологический

⁹⁹ Постановление Правительства РФ от 12.05.2005 № 293 (ред. от 27.07.2017) "Об утверждении Положения о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2017) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.04.2020).

¹⁰⁰ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 12.05.2005 № 293»

надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр. Согласно данному положению, надзор включает в себя такие процедуры как разработка ежегодного плана проведения плановых проверок, принятие решения о проведении проверки, проведение внеплановых проверок, оформление результатов проверок и направление их пользователям недр, в отношении которых проводилась проверка; принятие мер в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверок.

Территориальными органами Росприроднадзора являются департаменты Росприроднадзора по федеральным округам и управления Росприроднадзора в соответствующих субъектах Российской Федерации. Так, согласно Положению о департаменте по недропользованию и развитию нефтегазодобывающего комплекса Администрации Томской области, основной задачей департамента является «обеспечение рационального использования минерально-сырьевых ресурсов (нефти, газа, газового конденсата, твердых и общераспространенных полезных ископаемых, пресных и минеральных подземных вод)»¹⁰¹. Департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области осуществляется экологический надзор. Контроль за добычей общераспространенных полезных ископаемых, осуществляют органы местного самоуправления. Основной задачей муниципального контроля является профилактика правонарушений и обеспечение соблюдения требований законодательства с сфере пользования недр. Согласно статистическим данным за последние два года в Томской области было проведено 357 проверок. Стоит отметить что в 2019 году проверок, проводилось на 40% меньше чем в 2018 году¹⁰². Похожая ситуация и в Кемеровской области, там количество проверок, осуществляемых департаментом природных ресурсов и экологии Кемеровской

Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.03 .2020).

¹⁰¹ Положение от 11.05.2012 № 54 (ред. от 04.12.2017) «О Департаменте по недропользованию и развитию нефтегазодобывающего комплекса администрации Томской области» // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.03 .2020).

¹⁰² Сведения из доклада об осуществлении Департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области регионального государственного экологического надзора и его эффективности в 2018 и в 2019 году.//[Электронный ресурс]: <https://depnature.tomsk.gov.ru> (дата обращения 03.02.2020).

области в 2019 году уменьшилось на 58%¹⁰³. Уменьшение количество проверок связано с активной профилактической работой инспекторов департамента с природопользователями и недропользователями. Профилактика обеспечила общее снижение части проверок, по результатам которых выявлены правонарушения в сфере природопользования в том числе и недропользования.

Таблица 1. Сведения, характеризующие выполненную работу по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере недропользования по Томской области.

№ п/п	Показатели	2018	2019
1	Количество проверок	223	134
1.1	В том числе плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей	40	41
1.2	В том числе внеплановых по выполнению предписаний	125	73
1.3	В том числе внеплановых, согласованных с органами прокуратуры	57	19

Таблица 2. Сведения, характеризующие выполненную работу по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере недропользования по Кемеровской области.

№ п/п	Показатели	2018	2019
1	Количество проверок	62	40
1.1	В том числе плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей	21	17
1.2	В том числе внеплановых по выполнению предписаний	41	23
1.3	В том числе внеплановых, согласованных с органами прокуратуры	8	4

Ростехнадзор осуществляет функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами¹⁰⁴, а именно соблюдение требований промышленной безопасности при проектировании, эксплуатации устройств которые применяются на советующих

¹⁰³ Сведения об осуществлении Департаментом природных ресурсов и экологии Кемеровской области регионального государственного экологического надзора на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности за 2019 и за 2019 год.//[Электронный ресурс]: <http://kuzbasseco.ru> (дата обращения 04.02.2020).

¹⁰⁴ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 (ред. от 12.02.2020) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.03 .2020).

производственных объектах. В административном регламенте по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору от 12 декабря 2012 г. №712¹⁰⁵ предусмотрены функции по осуществлению государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр по вопросам соблюдения требований по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, при реализации технических проектов, планов развития горных работ, а также иной документацией на осуществление работ, связанных с пользованием недрами.- ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. В Федеральном законе от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁰⁶, установлены полномочия федеральных органов, органов исполнительной власти субъектов осуществляющих государственный надзор и региональный государственный надзор, а также органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль. Проверки проводят государственные инспекторы, которые являются должностными лицами геологического контроля и горного надзора. К их полномочиям относятся проведение проверок субъектов недропользования, а также привлечение их к ответственности за нарушение установленных норм, правил и требований.

Надзор в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов также осуществляется органами прокуратуры. Для объективного проведения проверки органами прокуратуры могут быть

¹⁰⁵Приказ Ростехнадзора от 12.12.2012 № 712 (ред. от 09.10.2017) «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами» // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.03.2020).

¹⁰⁶ Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.03.2020).

привлечены специалисты, которые осуществляют геологический контроль. Прокуратурой осуществляется надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина в области охраны окружающей среды и природопользования, в том числе и недропользования. Так, к примеру, прокуратурой Томской области только в 2019 году было выявлено 2 720 нарушений законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, принесено 140 протестов на незаконные правовые акты, 205 исковых заявлений было направлено в суд, 329 лиц было привлечено к административной ответственности, возбуждено 53 уголовных дела.

Помимо этого, органы прокуратуры эффективно реагируют на заявления, жалобы и иные обращения, поступающие на действия и решения органов местного самоуправления и их должностных лиц в рассматриваемой сфере. По Российской Федерации, из анализа статистических данных, виден явный рост разрешенных обращений в органах прокуратуры, но процент удовлетворенных обращений практически не увеличился. Что касается Томской области, то за пять лет видно уменьшение количества разрешенных обращений в области охраны окружающей среды и природопользования, но при этом количество удовлетворенных обращений вырастает, так например, по сравнению с 2015 годом (37%) в 2019 году процент удовлетворенных обращений составил 57%. В Кемеровской области количество разрешенных и удовлетворенных обращений с 2017 года выросло практически в два раза¹⁰⁷. (Табл.3.) Возможно, это связано с тем что, в 2017 году Прокуратурой Кемеровской области был проведен открытый форум «Проблемы в сфере охраны окружающей среды и природопользования на территории Кемеровской области», после которого по озвученным фактам нарушений законов, а также по фактам бездействия органов государственной власти были организованы проверки и приняты меры реагирования. Таким образом, благодаря общественности были выявлены

¹⁰⁷ Архив прокуратуры Томской области.

причины и условия правонарушений в сфере природопользования в том числе и недропользования.

Таблица 3. Прокурорская практика разрешенных и удовлетворенных заявлений, жалоб и иных обращений на действия и решения органов местного самоуправления и их должностных лиц на нарушения в области окружающей среды и природопользования

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Разрешено обращений	Из них удовлетворено								
РФ	2452	1107	2517	1179	2544	652	3097	1370	3377	1480
Томская область	49	18	43	20	34	17	30	17	34	19
Кемеровская область	20	10	17	10	52	20	49	18	45	23

Анализируемые вышеуказанные нормативно-правовые акты позволяют сделать вывод - что понятия «контроль» и «надзор» не разграничиваются. Государственный контроль (надзор) в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» сводится только к проведению проверки, то есть только к одному из многих форм контроля. Но такие действия, как сбор информации, проведение исследований, оформление результатов проверки и принятие мер по результатам контроля, также относятся к контрольным мероприятиям. Поэтому возникает проблема трактования данных видов регулирования, какой из данных видов охватывает более широкий спектр действий, в результате какого действия может быть дана юридическая оценка, а что включает только лишь наблюдение за исполнением законодательства в какой-либо сфере? Отсутствие четких разграничений рассматриваемых понятий обуславливает наличие различных подходов в определении этих терминов.

На сегодняшний день в научной литературе существует три основные позиции.

Первая позиция о тождественности терминов «контроль» и «надзор». Профессор Гуляев А.П. говорит о том, что данные понятия чаще всего «трактуются как тождественные и их трудно отличить, и хотя в некоторых законодательных и нормативных актах они иногда рассматриваются как различные, но какого-либо отличия в этих актах не наблюдается»¹⁰⁸. Сторонники позиции тождественности свою точку зрения аргументируют тем, что основные признаки рассматриваемых понятий совпадают и каких-либо различий нет и ссылаются на законодателя, который четко не разграничивает термины.

Второй подход определяет надзор как разновидность контроля. Бахрах Д.Н. говорит о том, что контроль «включает наблюдение за законностью и целесообразностью деятельности, оценку ее правовых, научных, социально-политических, организационно-технических позиций», а надзор - это контроль за соблюдением правовых норм¹⁰⁹. А.А. Кармолицкий выделяет в контрольной деятельности две составляющие: проверку исполнения и надзор¹¹⁰.

В юридической литературе преобладает третья точка зрения, согласно которой контроль и надзор рассматривается как самостоятельные виды деятельности. Например Баранов М.Л. и Беляев В.П. основным признаком разделения терминов основанную на законе деятельность специального субъекта, осуществляющего надзор. М.Л. Баранов отмечает что «если контрольная функция имманентно присуща всем органам государственной власти, то функция надзора входит в состав специальной компетенции государственных органов»¹¹¹. Я.А. Гейванов отмечает: «В отечественной юридической науке концепция соотношения контроля и надзора разработана

¹⁰⁸ Андреева Ю. А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 5-6. [Электронный ресурс] // <https://moluch.ru> (дата обращения: 17.04.2020)

¹⁰⁹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 437–438.

¹¹⁰ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право РФ: Учебник. М.: Зерцало. М, 2001. С. 297.

¹¹¹ Баранов М. Л. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Новый юридический журнал. 2011. № 3. С. 6; Беляев В. П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 199–207.

довольно подробно. И контроль, и надзор в теории российского права и в правоприменительной практике имеют самостоятельное значение и собственное содержание»¹¹². Такого же мнения придерживается Е.Ю. Грачева, отмечает, что контрольные и надзорные органы обладают различными полномочиями относительно проверяемых лиц¹¹³.

Что касается законодательных подходов к понятиям «контроль» и «надзор», то встречаются явные противоречия при их трактовке. Понятия «контроль» и «надзор» отождествляются в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹¹⁴. В Указе Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹¹⁵, а также в ряде статей КоАП РФ¹¹⁶ термины «контроль» и «надзор» используются как равнозначные. Например, ст. 19.4 КоАП РФ имеет название «Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, должностного лица органа, осуществляющего муниципальный контроль», ст. 19.5 КоАП – «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление

¹¹² Гейвандов Я.А. Содержание и основные направления государственной надзорно-контрольной деятельности в банковской сфере // Юрист. – 2000. – № 6. – С. 25–26.

¹¹³ Грачёва Е.Ю. Финансовый контроль –подотрасль финансового права // Финансовое право. – 2002. – № 2. – С. 57–62.

¹¹⁴ Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 N 294-ФЗ // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.03.2020).

¹¹⁵ Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 25.03.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.03.2020).

¹¹⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.04.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.04.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.03.2020).

государственного надзора (должностного лица), органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль». Вместе с тем в ст. 19.5 КоАП РФ «надзор» в ч. 5, 8 и «контроль» в ч. 2 применяются как «самостоятельные» понятия. Этот подход к использованию терминов «надзор» и «контроль» можно наблюдать практически в каждом нормативном правовом акте, затрагивающем вопросы осуществления этих видов деятельности в различных сферах общественной жизни.

Рассмотреть четкие различия между понятиями «контроль» и «надзор» затруднительно, так как контрольная и надзорная деятельность одним общим назначением – соблюдением законности. Но и отождествление данных понятий не верно, поскольку в правоприменительной практике они имеют разное значение и содержание. А также у органов, осуществляющих контрольную и надзорную различны полномочия в отношении проверяемых субъектов. Контроль осуществляется только в отношении лиц и органов, находящихся в подчинении, в процессе осуществления полномочий контролирующие органы имеют право вмешиваться в деятельность контролируемого объекта, а должностные лица контрольных органов обладают полномочиями на самостоятельное привлечение к ответственности нарушителей. Надзорная деятельность должностных лиц отличается тем что должностные лица не обладают полномочиями на самостоятельное применение мер взыскания, а могут лишь инициировать вопрос о привлечении нарушителя к ответственности. В тоже время прокурорский надзор в сфере недропользования, поскольку он является внешним надзором и охватывает практически все органы государственной и муниципальной власти, может привлекать к установленной законом ответственности.

Таким образом, хотелось бы согласиться с мнением Е.С. Изюмовой, что необходимо включить понятия «контроль» и «надзор» в Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального

контроля»¹¹⁷, «разграничив их как отдельные, самостоятельные функции органов государственного управления, отличие которых заключается в направленности и широте распространяемого действия, а также в конечном результате»¹¹⁸.

3.3 Ответственность за нарушение в сфере рационального недропользования

Наряду с установленными властными и распорядительными полномочиями для субъектов, осуществляющих контрольную деятельность, законодатель устанавливает ответственность субъектов этих отношений за допущенные правонарушения в области недропользования в том числе в сфере рационального недропользования. Стоит отметить, что ответственность за правонарушения в области недропользования не является основной целью. Данная мера направлена на предупреждение нарушений и является мотивацией к соблюдению норм законодательства посредством наложения штрафа и частичной компенсации причиненного вреда недрам. Однако при систематических нарушениях норм права в области недропользования начинают действовать механизмы карательного характера — экономические санкции, досрочное прекращение права пользования недрами, а также уголовная ответственность.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды»¹¹⁹ устанавливает общие правовые механизмы охраны окружающей среды: экологическое нормирование и стандартизацию, оценку воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологическую экспертизу, экологическую

¹¹⁷ Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.03.2020).

¹¹⁸ Изюмова Е.С. Правовое регулирование контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.С. Изюмова. – Челябинск, 2015. – С.21.

¹¹⁹ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 27.12.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.04.2020)

сертификацию, экологический аудит, лицензирование, меры экономического стимулирования, планирование, финансирование, страхование, мониторинг, экологический контроль. В частности, статьей 46 установлены эколого-правовые требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки. Данные требования реализуются посредством установления обязываний. Эти обязывания выражаются в совершении каких-либо действия или, наоборот, воздержаться от таких действий. Ненадлежащее выполнение и невыполнение обязанностей, а также злоупотребление дозволениями, влечет применение мер юридической ответственности.

В Российской Федерации ответственность в сфере недропользования классифицируется по таким видам ответственности как: административная, гражданская и уголовная. Юридическая ответственность зависит от характера, степени, тяжести последствий, а также размера причиненного ущерба.

Особенности гражданско-правовой ответственности в сфере недропользования видны в Законе Российской Федерации «О недрах». Так, в соответствии со ст. 51 Закона Российской Федерации «О недрах» вред, причиненный пользователю недр подлежит возмещению за счет собственных средств предприятий, учреждений, организаций, граждан, средств соответствующих бюджетов. Вред, причиненный государству в результате деятельности пользователя недр, подлежит возмещению за счет собственных средств пользователя недр. Подлежит возмещению также вред, причиненный государству в случае, если участок недр не передан в пользование. Согласно п. 6 ст. 8 Гражданского кодекса Российской Федерации¹²⁰, причинение вреда, является основанием возникновения гражданских правоотношений. О.И.

¹²⁰ Гражданский кодекс Российской Федерации: Часть первая – четвертая: [Принят Гос. Думой 23 апреля 1994 года, с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.07.2019г.] // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.04. 2020).

Ченцова указывает, что применительно к сфере недропользования гражданско-правовую ответственность нужно понимать, как «возмещение ущерба, который недропользователь своими действиями или бездействием причинил собственнику недр в лице государства или каким-либо третьим лицам, не являющимся недропользователями»¹²¹. Законодатель в Законе «О недрах» закрепил обязанность лиц, причинивших вред недрам, возмещать этот вред. Стоит отметить, что причинить вред могут как физические и юридические лица, а так и государство (РФ, субъекты РФ и муниципальные образования). Вред, причиненный юридическими лицами, является результатом действий его работников, но обязанность по возмещению вреда возложена на юридическое лицо (ст. 1068 ГК). Государство может причинять вред физическим и юридическим лицам посредством незаконных действий (бездействий) своих органов и должностных лиц (ст. 16 ГК). Так как государство является равноправным субъектом гражданских правоотношений, в случае причинения вреда, оно обязано возместить вред в полном объеме.

Реальный вред недрам выражается в уменьшении количества природных ископаемых. А после нерационального и неэффективного недропользования недра становятся непригодны для добычи, и требуются расходы на их восстановление. Поэтому упущенная выгода может заключаться в неполученных доходах, от использования тех участков недр, которые стали объектом нерационального использования. Как указывает Н.М. Митякина, «реальный ущерб проявляется прежде всего в виде загрязнения окружающей среды, порчи, уничтожения, повреждения, истощения природных ресурсов, разрушения экологических систем»¹²².

Таким образом, можно сделать вывод, что в гражданской ответственности субъектами выступают как физические и юридические лица, так и органы государственной власти и местного самоуправления; вред, причиненный недрам,

¹²¹ Ченцова О.И. Ответственность и иные способы защиты в отношениях по недропользованию // Недропользование и право. 2005. № 1. С. 19.

¹²² Митякина Н.М. Гражданско-правовые обязательства по возмещению вреда, причиненного экологическими правонарушениями: дис. канд. юр. наук. Белгород, 2005. С. 105.

обладает всеми признаками экологического вреда и состоит из вреда, повлекшего утрату запасов полезных ископаемых, и вреда, повлекшего нарушение свойств участка недр.

Административное правонарушение должно обладать рядом признаков, которые позволяют сделать вывод, что деяние является противоправным. Первый признак заключается в том, что деяние должно выражаться в форме действия или бездействия. Другими признаками являются противоправность, виновность, наказуемость деяния, а также общественная опасность. В своей работе А.В. Илюшин отмечает, что институт административной ответственности выступает «специфическим средством совершенствования управления в сфере природопользования и воздействия на поведение людей и их коллективов в процессе их взаимодействия с окружающей природной средой, которое вызывает или может вызвать какие-либо негативные в ней изменения»¹²³. Таким образом, своевременное применение административных мер за нарушение законодательства о недрах позволяет государству предотвращать совершение преступлений в сфере недропользования.

В КоАП РФ¹²⁴ не содержится отдельной главы, посвященной административным правонарушениям в области недропользования. Нормы, которые возможно отнести к этой сфере, закреплены в различных главах. В главе 8 КоАП «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»: ст. 8.5, ст. 8.7, ст. 8.9, ст. 8.10, ст. 8.11, ст. 8.17, ст. 8.18, ст. 8.19, ст. 8.39. Помимо этого административные правонарушения в области использования и охраны недр содержатся в главе 7 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны собственности»: ст. 7.3, ст. 7.4, ст. 7.5, ст. 7.10.

¹²³ Илюшин А.В. Административная ответственность за нарушение законодательства о недрах: по материалам Сибирского федерального округа: дис. ... канд. юр. наук. Томск, 2008. С. 62.

¹²⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.04. 2020).

Существует классификация правонарушений в сфере недропользования на основе распределения составов правонарушений по разным главам Особенной части КоАП РФ в зависимости от объекта посягательства¹²⁵.

Первую группу можно обозначить как нарушения установленного порядка лицензирования, стандартов и правил осуществления хозяйственной деятельности с использованием недр. К нарушениям установленного порядка лицензирования, стандартов и правил осуществления хозяйственной деятельности с использованием недр следует относить такие составы как: ст. ст. 7.3, 7.5, 7.10, 8.11, 8.17, 8.20 КоАП Российской Федерации. Нарушение данных норм и правил, регулирующих лицензирование использования недр, влечет применение соответствующих мер административной ответственности. Данные статьи КоАП РФ, направлены на охрану отношений, регламентируемых техническими стандартами и правилами, а так же принципом лицензирования деятельности по использованию недр. Условия пользования недрами, предусмотренные лицензией, и стандарты и правила осуществления деятельности по недропользованию тесно взаимосвязаны, что не позволяет их разграничить.

Вторую группу составляют нарушения экологических требований по охране и рациональному использованию недр. Ответственность за нарушения экологических требований по охране и рациональному использованию недр предусмотрена ст. 7.4, 8.5, 8.7, 8.9, 8.10, 8.39 КоАП РФ. В ст. 23 раздела III «Рациональное использование и охрана недр» Закона «О недрах» закреплены основные требования по рациональному использованию и охране недр.

Ст. 7.4 КоАП РФ устанавливает наказание за застройку площадей залегания полезных ископаемых, в том числе размещение в местах их залегания подземных сооружений без разрешения, необеспечение сохранности зданий, сооружений, особо охраняемых территорий и объектов окружающей среды при пользовании недрами. Застройку без разрешения можно признать таковой, если строительство

¹²⁵ Леонтьев И.А. Комментарий к Закону Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» 2007.С. 226. Борисов А.Н. Комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах». М., 2009. С. 177.

объектов на площадях залегания полезных ископаемых начато или ведется без наличия официального разрешения компетентных органов либо если разрешение имеется, но получено оно с нарушением установленного порядка его приобретения, а также если застройка ведется с нарушением условий, на которых она была разрешена, или по разрешению, которое не переоформлено в случаях, когда такое переоформление является обязательным.

Нормы ст. 8.9 КоАП РФ предусматривают административную ответственность за нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов, а также за нарушение требований по рациональному использованию недр, такие как выборочная или внепроектная отработка месторождений полезных ископаемых, приводящая к необоснованным потерям запасов полезных ископаемых (ст. 8.10 КоАП РФ).

Статья 8.9 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов, которое может вызвать загрязнение недр и гидроминеральных ресурсов либо привести месторождение полезных ископаемых и гидроминеральных ресурсов в состояние, непригодное для разработки.

Согласно судебной статистике за 2019 год было рассмотрено 2 498 дел в сфере недропользования. Большая часть которых, а именно 1 474 связаны с нарушением лицензионного порядка на региональное геологическое изучение, из которых наказаны штрафом были 969 и размер штрафов составил 388 304 тыс. рублей. В 2018 году было 1 398 дел о нарушении лицензионного порядка и наказаны штрафом было 980, но при этом размер штрафов был практически вдвое меньше по сравнению с 2019 годом и составил 129 991 тыс. рублей¹²⁶.

Таким образом, административную ответственность за нарушение законодательства о недрах стоит рассматривать как разновидность юридической ответственности. Административная ответственность в сфере использования и охраны недр предусмотрена за нарушения экологических требований по охране

¹²⁶ Судебная статистика Российской Федерации за 2019, 2018 год// [Электронный ресурс]: <http://stat.api-пресс.пф> (дата обращения 15.04.2020).

и рациональному использованию недр а также нарушения установленного порядка лицензирования, стандартов и правил осуществления хозяйственной деятельности с использованием недр.

За более общественно опасные деяния, чем правонарушения, в сфере недропользования наступает уголовная ответственность.

Спиридонов Д.В. пишет, что «уголовная ответственность за нарушение законодательства о недрах это основанная на нормах закона обязанность виновного в совершении преступления против правопорядка в сфере рационального использования и охраны недр лица претерпеть негативные последствия в виде наказания, предусмотренного уголовным законодательством»¹²⁷.

Согласно УК РФ основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления. А преступление - это виновное совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания¹²⁸.

Предметом преступлений в сфере недропользования в широком смысле является окружающая среда в целом, в узком смысле – недра. С объективной стороны преступления в сфере недропользования выражаются в нарушении путем действия или бездействия правил недропользования и охраны окружающей среды. Субъектом преступления в сфере использования и охраны недр являются физические вменяемые лица, достигшие 16-летнего возраста. Субъективная сторона преступлений в сфере недропользования характеризуется как неосторожной формой вины, так и умыслом.

Уголовный кодекс РФ содержит следующие составы преступлений, связанные с использованием и охраной недр: нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246 УК РФ); захоронение или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и

¹²⁷Спиридонов Д.В. Особенности юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах дис... канд. юр. наук. Москва, 2014 - С.106.

¹²⁸Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 07.04.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.04.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.04.2020).

отходов с нарушением установленных правил (ст.247 УК РФ); исследование, разведка, разработка естественных богатств континентального шельфа РФ или исключительной экономической зоны РФ, проводимые без соответствующих разрешений (ст. 253 УК РФ) нарушение правил охраны и использования недр (ст.255 УК РФ).

Согласно статистике уголовная ответственность за нарушение законодательства наступает достаточно редко. Так за 2019 год за нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ было 5 человек; 1 человек за исследование, разведку, разработку естественных богатств континентального шельфа РФ или исключительной экономической зоны РФ, проводимые без соответствующих разрешений; и 1 человек за нарушение правил охраны и использования недр. И 11 человек было осуждено по статье 247 часть 2 УК РФ за производство запрещенных видов опасных отходов повлекших загрязнение, отравление или заражение окружающей среды, причинение вреда здоровью человека либо массовую гибель животных¹²⁹.

Стоит отметить такую особенность уголовной ответственности за нарушение законодательства о недрах, Е.А. Позднякова подчеркивает, что среди особенностей выделяется его комплексность, «так как в систему норм юридической ответственности входят не только нормы уголовного права, но и дополняющие их, создающие условия для реализации уголовно-правовых запретов нормы различных иных отраслей российского права: административного, земельного, лесного, водного, горного, природоохранного, гражданского и др.»¹³⁰.

Спиридонов Д.В. в качестве особенности уголовной ответственности в сфере недропользования выделяет то, «что недропользование не осуществляется одним физическим лицом, как правило, это юридическое лицо или группа

¹²⁹ Судебная статистика Российской Федерации за 2019 год// [Электронный ресурс]: <http://stat.api-пресс.рф> (дата обращения 15.04.2020).

¹³⁰ Позднякова Е.А. Привлечение к уголовной ответственности за безлицензионную добычу общераспространенных полезных ископаемых // Юридическая ответственность: современные вызовы и решения: мат-лы для VIII Ежегодных науч. чтений памяти проф. С.Н. Братуся / отв. ред. Н.Г. Доронина. М.: ИГиСП при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2013. С. 257–264.

компаний»¹³¹. На сегодняшний день в уголовном кодексе не предусмотрена ответственность юридического лица, и это вызывает дискуссию о том, следует ли ее ввести. Стоит отметить, что недропользование в России осуществляется крупными корпорациями и большая часть месторождений закреплено за действующими недропользователями.

В основном, нарушения в сфере охраны и использования недр тесно связаны с преступлениями против собственности (корыстными преступлениями), преступлениями в сфере экономической деятельности (незаконное предпринимательство) и должностными преступлениями.

Ответственность и стимул представляют собой два аспекта процесса стимулирования. Их взаимосвязь определяется содержанием самого процесса недропользования, которое связано с загрязняющим воздействием недропользователей на окружающую среду, а также истощением природных ресурсов, что подразумевает широкое использование форм ответственности и необходимость рационального использования ресурсов. Формами ответственности в сфере рационального недропользования, как указывалось ранее, являются платежи, штрафы, прямые запреты и ограничения. Формы стимулирования, осуществляемые посредством поощрения, могут быть представлены налоговыми и кредитными льготами, государственными закупками.

О сущности правового стимулирования в литературе существуют различные мнения. А. В. Малько определяет правовой стимул в качестве правового побуждения к законопослушному деянию, в результате чего «создается режим благоприятствования для удовлетворения интересов субъекта»¹³². Также он выделяет общие признаки реализации правовых стимулов, в число которых входят такие, как: «положительная правовая

¹³¹ Д.В. Спиридонов особенности юридической ответственности в сфере использования и охраны недр// Актуальные проблемы экологического права Москва, 2018- С. 1603.

¹³² Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2004.- С.28.

мотивация, повышение позитивной активности, расширение объема возможностей и свобод (в форме льгот, доплат, субъективных прав)»¹³³.

О роли стимулирующей функции права пишет О. В. Левин и называет стимулирование в праве процессом, направленным на «побуждение человека к активной деятельности путем создания заинтересованности в достижении поощряемого результата, включающего критерий правового одобрения активного правомерного поведения, вследствие которого наступают положительные последствия для субъекта»¹³⁴.

С. Ю. Зайцева отмечает, что «закрепленные в правовых нормах правовые стимулы базируются на методах убеждения, способствуя удовлетворению интересов личности и открывая при этом широкие возможности для инициативы»¹³⁵. Законодатель же рассматривает стимулирование именно как побуждение к активным и положительным действиям. Например, в статье 16.3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об охране окружающей среды» представлены экономические «стимулирования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность, к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению наилучших доступных технологий»¹³⁶.

Таким образом, стимулирование рационального недропользования – это создание специальной системы административных и экономических рычагов воздействия на поведение субъектов правоотношений, приводящих к повышению уровня хозяйственной деятельности, направленных на сбережение природных ресурсов и предотвращение совершения правонарушений.

¹³³ Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2004.- С.28.

¹³⁴ Левин О. В. Стимулирование в праве: теоретические и практические аспекты: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006.

¹³⁵ Зайцева С. Ю. Стимулы и антистимулы в праве // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2007. № 3. С.13.

¹³⁶ Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ (последняя редакция) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.04.2020).

Стимулирование недропользования осуществляется путем реализации специальных федеральных законов, программ и стратегий. Так, например в Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года¹³⁷ предполагается введение ряда мер экономического стимулирования для геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального недропользования.

В области совершенствования системы налогов и платежей предусматривается выработка механизмов перехода на налогообложение добычи природных ресурсов на основе результатов финансово-хозяйственной деятельности организации (налог на добавочный доход);

В целях развития геолого-разведочной деятельности и стимулирования рационального пользования недрами предусматривается совершенствование классификации запасов и ресурсов полезных ископаемых в части учета экономических факторов их освоения и разработка мер, направленных на стимулирование первооткрывателей месторождений полезных ископаемых, и дальнейшее совершенствование института первооткрывательства¹³⁸.

Подходы к регулированию регионального недропользования закреплены в законах и программах субъектов РФ. Так, например Закон Томской области «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Томской области» предусматривает ряд форм государственной поддержки субъектов инвестиционной деятельности, которые в полной мере могут быть применены в сфере недропользования.

Глава 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды»¹³⁹ включает в себя основные методы экономического стимулирования. И основным механизмом регулирования охраны окружающей среды является платное

¹³⁷ Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2010 N 1039-р «Об утверждении Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года» // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.04.2020).

¹³⁸ Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2010 № 1039-р «Об утверждении Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года» // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.04.2020).

¹³⁹ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об охране окружающей среды» // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.04.2020).

природопользование, в том числе и недропользование. То есть установление обязательных платежей за пользование недрами, а также платы за негативное воздействие на окружающую среду. Платное недропользование направлено на стимулирование рационального, бережного и эффективного использования природных ресурсов. А также поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности, которая направлена на охрану окружающей среды и предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности¹⁴⁰. Стоит отметить, что в последнее время часто обсуждаются различные способы предоставления налоговых льгот при внедрении наилучших существующих технологий, так например Минприроды России проводит консультации с финансово-кредитными организациями о возможной поддержке технологических и экономических реформ, предусматривающих введение наилучших существующих технологий; Сбербанк готов выделять миллиарды долларов на льготное кредитование программ экологической реконструкции российских предприятий; начались отбор проектов, составление реестра наилучших существующих технологий, разработка механизма предупреждения экологических угроз и выдачи поощрений за законопослушное поведение в сфере недропользования.

Таким образом, ответственность в сфере рационального недропользования обладает как общими признаками, присущими любому виду юридической ответственности, так и особенностями, выражающимися в том, что она направлена на обеспечение безопасности недропользования как деятельности, являющейся источником повышенной опасности для окружающей среды, жизни и здоровья человека. Но использование только санкции в качестве регулирования нецелесообразно, поэтому предусмотрены

¹⁴⁰Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовые основы бизнеса в сфере природопользования: учебное пособие для бакалавров. - Москва: Проспект, 2017. -С.49.

различные меры стимулирования, которые представляют собой систему административных и экономических рычагов воздействия на поведение субъектов правоотношений в сфере недропользования, которые направлены на сбережение природных ресурсов, а также получение субъектом определенных материальных выгод от применения методов рационального недропользования.

Заключение

В результате проведенного анализа нормативно - правовых актов, научной литературы, материалов судебной практики в работе сформулированы следующие выводы:

Под недропользованием предложено понимать деятельность основанную на полученной лицензии или заключенного соглашения о разделе продукции, направленную на целевое использование полезных свойств конкретного участка недр, предназначенного для изучения, разведки, добычи полезных ископаемых и иных ресурсов.

При рассмотрении вопросов регулирования и управления, было обнаружено, что данные понятия не закреплены в нормативно-правовых актах и используются как в качестве синонимов, так и в качестве противоположных понятий. Предложено рассматривать государственное регулирование как одну из функций государственного управления, направленную на создание благоприятных условий деятельности в какой-либо сфере путем установления общих правил поведения.

Регулирование в сфере недропользования осуществляется органами государственного управления. К их основным полномочиям можно отнести государственную экспертизу запасов полезных ископаемых, рациональное пользования недрами, государственный учет, кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых, контроль и надзор за деятельностью недропользователей и выдачу лицензий на пользование участками недр.

Выявлены основные критерии рационального недропользования. Ими являются: полнота и комплексность извлечения полезных ископаемых, которые обеспечивают наименьшие потери полезных ископаемых и подземных вод.

При рассмотрении вопроса контроля и надзора за безопасным рациональным недропользованием, в виду того, что законодатель употребляет контроль и надзор в качестве синонимов в работе предлагается разграничить эти понятия. Контроль - это периодические проверки уполномоченными органами

государственной власти деятельности недропользователей (физических и юридических лиц), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений условий лицензии, лицензионного договора, соглашения о разделе продукции, договора водопользования. О предстоящих плановых проверках согласно Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» недропользователи должны быть заранее уведомлены. Государственный надзор (управленческая деятельность) осуществляемая теми органами власти, (Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и др. службы), которые обладают только им присущими полномочиями надзора по конкретным вопросам: безопасного состояния горных выработок, скважин и иных подземных сооружений; соблюдения требований по безопасному ведению работ; ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей(извлечением).

Вместе с тем правильное, единообразное понимание сути правовых категорий представляется крайне необходимым, поскольку позволяет предотвратить дефекты не только в правопонимании, но и в правовом регулировании общественных отношений, складывающихся по поводу рационального и безопасного недропользования. В связи с чем в работе предлагается включить понятия «контроль» и «надзор» в Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», а также разграничить их на отдельные, самостоятельные функции органов государственного управления с выделением органов обладающих полномочиями контроля и органов обладающими полномочиями надзора отличие которых заключается в направленности и широте распространяемого действия.

Также в работе проведено исследование юридической ответственности за нарушение законодательства о недропользовании, которое позволило определить ее содержание, характерные признаки и особенности обусловленные спецификой недропользования.

Юридическая ответственность в сфере рационального недропользования обладает как общими признаками, присущими любому виду юридической ответственности, так и особенностями, выражающимися в том, что она направлена на обеспечение безопасности недропользования как деятельности, являющейся источником повышенной опасности для окружающей среды, жизни и здоровья человека. Но использование только санкции в качестве регулирования нецелесообразно, поэтому предлагается предусмотреть различные меры стимулирования,

Они должны представлять собой систему административных и экономических рычагов воздействия на поведение субъектов правоотношений в сфере недропользования, которые будут направлены на сбережение природных ресурсов, а также получение субъектом определенных материальных выгод от применения методов рационального недропользования.

Список использованной литературы

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (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) // Российская газета - 25 декабря 1993 г. - № 237.
2. Федеральный конституционный закон РФ «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.07.2019).
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (ред. 12.05.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.01.2019).
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.04. 2020).
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. 07.04.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.04. 2020).
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 29.09.2019 № 325-ФЗ,) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.11.2019).
7. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // [Электронный ресурс]:

Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.11.2019).

8. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.01.2020).

9. Закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992. № 2395-1 (ред. от 27.12.2019) // Ведомости Совета Народных Депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1992. - № 16.

10. Федеральный закон «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» от 20.06.1996 № 81-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.07.2019).

11. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (в ред. от 26.07.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.08.2019).

12. Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30.11.1995 № 187-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.11.2019).

13. Федеральный закон Российской Федерации «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ: (в ред. от 27.06.2018) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.06.2019).

14. Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» от 26.03.1998 № 41-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.04.2020).

15. Федеральный закон «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 06.02.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.03.2020).
16. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. 24.04.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.05.2020).
17. Федеральный закон «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере образования в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 05.05.2014 № 84-ФЗ (ред. от 26.07.2019 № 232-ФЗ.)//[Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.12.2019).
18. Федеральный закон «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 05.02.2007 № 13-ФЗ (ред. от 03.07.2016 № 361-ФЗ.) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.12.2019).
19. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.03.2020).
20. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 01.04.2020)

// [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.04.2020).

21. Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 09.03.2004 № 314 (ред. от 21.01.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.02.2020).

22. Указ Президента РФ «О государственном регулировании цен на отдельные виды энергоресурсов» от 17.09.1992 № 1089 (ред. от 23.07.2001) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.12.2019)

23. Постановление Правительства РФ «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение» от 11.02.2005 № 69 (ред. от 04.08.2018) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.12.2019).

24. Постановление Правительства РФ «О федеральном государственном экологическом надзоре» от 08.05.2014 № 426 (ред. от 21.03.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.03.2020).

25. Постановление Правительства РФ «О Министерстве энергетики Российской Федерации» от 28 мая 2008 г. № 400 (в ред. от 03.04.2020 г.) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.04.2020).

26. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 11 ноября 2015 г. № 1219 (в ред. от 24.04.2020.) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.04.2020).

27. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации» от 30 июля 2004 г. № 400 (в ред. от 01.01.2020.) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.02.2020).
28. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральное агентство по недропользованию» от 17 июня 2004 г. № 293 (в ред. от 07.07.2016) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 2.12.2019).
29. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» от 03.03.2010 № 118 (ред. от 26.04.2019) // [Электронный ресурс]: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения 04.05.2019).
30. Постановление Правительства РФ «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 30.07.2004 № 401 (ред. от 25.10.2019) // [Электронный ресурс]: <http://docs.cntd.ru/document> (дата обращения 11.10.2019).
31. Приказ Минприроды России от 06.09.2012 № 265 «Об утверждении Порядка постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списании с государственного баланса» // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.05.2020).
32. Приказ Минприроды России «Об утверждении временных положения и классификаций» (вместе с «Временным положением об этапах и стадиях геологоразведочных работ на нефть и газ») от 07.02.2001 № 126 // [Электронный

ресурс]: [Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 11.12.2019).

33. Приказ Минприроды России «Об утверждении Классификаций запасов полезных ископаемых» (вместе с «Классификацией запасов месторождений и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых», «Классификацией эксплуатационных запасов и прогнозных ресурсов подземных вод») от 07.03.1997 № 40 // [Электронный ресурс]: [Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 11.12.2019).

34. Распоряжение Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Федерального горного и промышленного надзора России Администрация Томской области «Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Томской области» от 25 сентября 2003 г. № 437-р // [Электронный ресурс]: [Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 11.12.2019).

35. Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2010 N 1039-р «Об утверждении Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года» // [Электронный ресурс]: [Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 12.04 .2020).

36. Приказ Ростехнадзора «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами» от 12.12.2012 № 712 (ред. от 09.10.2017) // [Электронный ресурс]: [Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 06.03 .2020).

37. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (В редакции Указа Президента Российской Федерации от 01.07.2014 г. № 483) // [Электронный ресурс]: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения 11.01.2019).

38. ГОСТ Р 8.645-2008 Государственная система обеспечения единства измерений (ГСИ). Метрологическое обеспечение работ по геологическому

изучению, использованию и охране недр в Российской Федерации.
[Электронный ресурс]: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения 06.06.2019).

39. Закон Томской области «О недропользовании на территории Томской области» (ред. от 05.03.2020) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.04.2020).

40. Положение «О Департаменте по недропользованию и развитию нефтегазодобывающего комплекса администрации Томской области» от 11.05.2012 № 54 (ред. от 04.12.2017) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.03.2020).

41. Кодекс РСФСР о недрах // [Электронный ресурс]: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения 12.05.2020). (утратил силу).

42. Указ «Об учреждении Брег-Коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах». - Санкт-Петербург, 1719г. // [Электронный ресурс]: <https://www.prlib.ru> (дата обращения 06.06.2019) (утратил силу).

43. Проект горного Положения - Санкт-Петербург, 1806 г // [Электронный ресурс]: <http://poisk.ngonb.ru/> (дата обращения 06.06.2019) (утратил силу).

44. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Том III. – Санкт-Петербург, 1830г.// [Электронный ресурс]: <http://nlr.ru> (дата обращения 04.05.2020) (утратил силу).

45. Положение о Горном департаменте Министерства Финансов 1839г. // [Электронный ресурс]: <http://basko.ru> (дата обращения 06.06.2019) (утратил силу).

46. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик «О недрах» // [Электронный ресурс]: <http://rus-istoria.ru> (дата обращения 07.01.2019) (утратил силу).

47. Устав Горный: Свод законов Российской империи. СПб. 1893. – Т. VII. // [Электронный ресурс]: <http://nlr.ru/e-res/law> (дата обращения 04.05.2020) (утратил силу).

48. Постановление ЦИК ССР, СНК СССР от 09.11.1927 «Горное положение Союза ССР» // [Электронный ресурс]: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 06.06.2019) (утратил силу).

49. Постановление об утверждении положения «О министерстве геологии СССР» от 24 октября 1968 г. № 834 // [Электронный ресурс]: <http://www.libussr.ru/> (дата обращения 07.01.2019). (утратил силу).

Литература:

50. Аликиева А.М., Анисимова К.Л., Данилова Н.В., Усманова Л.Ф. Природоресурсное право: Учебное пособие. Тюмень: Издательство тюменского государственного университета, 2007. - 568 с.

51. Агафонов В.Б., Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами. // *Iex russica* 2016 № 6-С. 61-81.

52. Алехин Л.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. - М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1996. - 608 с.

53. Бахрах Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Старилов Ю.Н. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма, 2008. -816 с.

54. Боголюбов С.А. Экологическое право. М.: Юристъ. - 2014.-231 с.

55. Боголюбов С.А., Позднякова Е.А. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: Учебник и практикум. - М.: Юрайт. -2016. – 398 с.

56. Бринчук М.М. Государственное управление как эколого-правовая категория// *Экологическое право*.2006. №1 - С.15-18.

57. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. - М.: Проспект. -2010 // [Электронный ресурс]: <https://constitution.garant.ru>(дата обращения 12.04.2019).

58. Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР / Академия наук СССР. Институт государства и права / Г.С. Башмаков. – М.: Наука, 1974. – 156 с.

59. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма, 2009. - 304 с.
60. Геологический словарь: в 2-х томах // [Электронный ресурс]: Образовательный ресурс «Толковые словари» <http://www.edudic.ru> (дата обращения: 12.12.2018).
61. Гражданское право. Общая часть: в 4 т. / под ред. Е.А. Суханова. М.: Волтере Клувер - 2008. - Т. 1. – 590 с.
62. Гудков С.В. Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования: Дисс. к.ю.н. МГЮА.: Москва.2005.- 234 с.
63. Денисов А. П. Государственное управление и государственная служба: взаимосвязь, проблемы и перспективы // Право: история, теория, практика: материалы Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2011 г.).- СПб.:Реноме,2011.- С.50-54.
64. Дзейтов С.А. Государство и правовое регулирование отношений в области недропользования: Дисс. ... докт. юрид. наук. - М., 1999. – 275 с.
65. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовые основы бизнеса в сфере природопользования: Учебное пособие. - Москва: Проспект, 2017. – 246 с.
66. Егиазаров В.А. Правовое регулирование природопользования, охраны окружающей среды и экологической безопасности // Журнал российского права. - 2014. - № 12 (216). – С. 35-41.
67. Ерофеев Б.В. Экологическое право: Учебник / Ерофеев Б.В. - 5-е изд., перераб, и доп. -М.: Форум, 2013. - 400 с.
68. Илюшин А.В. Административная ответственность за нарушение законодательства о недрах (по материалам Сибирского федерального округа): Дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Илюшин. - Томск, 2008. – 226 с.
69. Карпова С.В. Правовое регулирование договорных отношений пользования природными объектами и ресурсами: Дисс. магистр. юриспруденции. Томский Гос. у-т. Томск: 2018. – 93 с.
70. Калинин И.Б. Правовое регулирование ресурспользования. Томск: Изд-во Научно-технической литературы, 2001. – 314 с.

71. Козбаненко В.Л. Правовые основы государственного управления. Общая часть: Учебное и научно- практическое пособие. - М.: ИКФ «ЭКМОС», 2003. – 320 с.
72. Лагуткин А.В. История и теория горного права: Дисс., д-р.ю.н. СПб Академия МВД.СПб:1997. – 380 с.
73. Леонтьев И.А. Комментарий к Закону Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» / И.А. Леонтьев. - М.: Деловой двор. - 2007. - 300 с.
74. Липицкий В. С. Человек, природа, воспитание. – М.: Изд-во МГУ, 1977. – 56 с.
75. Мельгунов В. Д., Горохов К. Д. Основы горного права. Ч. 1. Предмет, источники и принципы горного Права России: Учебное пособие / под ред. В. Д. Мельгунова. - Москва: Проспект, 2016. – 124 с.
76. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2004.- 250 с.
77. Протасов В.Ф. Экологические основы природопользования: Учебник. - М.: Альфа-М, НИЦ ИНФРА-М. - 2013. - 396 с.
78. Певзнер М. Е. Горное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Горное дело». – М.: Горная книга, 2012. – 384 с.
79. Перчик А.И. Горное право: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. - М.: Издательский Дом «ФИЛОЛОГИЯ ТРИ», 2002.- 526 с.
80. Сидоров И. Н. Право пользования недрами в России: возникновение и переход: научное издание. — Москва - Проспект, 2016. - 128 с.
81. Солдатенков О.О. Государственный экологический надзор: некоторые вопросы теории и практики // Юридический мир. - 2014. № 8. - С. 43- 47.
82. Старостин С.А. Административное право России. Общая часть: Учебник / С.А. Старостин. -М.: ИНФРА-М, 2010. - 506 с.
83. Сухушина К.А. Правовое регулирование недропользования на условиях соглашения о разделе продукции: Дисс. магистр. юриспруденции. Томский Гос. у-т. Томск: 2017. – 63 с.

84. Тихомирова Л.А. Экологическое право: Учебник / Л.А. Тихомирова. - М.: ИНФРА-М, 2009. - 298 с.
85. Ховрина Л.В., Поленов Р.В. Источники правового регулирования отношений недропользования // Власть Закона. 2016. № 4. – С. 130-134.
86. Цуранова А.И. Правовой механизм обеспечения рационального использования недр при геологическом изучении, разведке и добыче полезных ископаемых. -Москва: Проспект,2017- 100 с.
87. Штоф А.А. Горное право. СПб: 1896. – 627 с.
88. Янковский А.Е. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России.СПБ.1900. – 166 с.