

«Знание законов заключается не в том, чтобы помнить их слова, а в том, чтобы постигать их смысл»

Цицерон

Законодательство Российской Федерации в области недропользования

Тема 3

СОДЕРЖАНИЕ

- Закон "О недрах". Общие положения
- Собственность на недра

Закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992 г.

Основное место среди источников горного права занимает **Закон РФ от 21.02.1992 «О недрах»**.

Первым положением преамбулы Закона «О недрах» является определение понятия недр.

Недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

Включение в преамбулу нормативного акта нормы-дефиниции не вполне характерно для федерального законодателя, но для данного Закона это является оправданным с учетом того, что данный Закон не содержит положений, определяющих использованный в нем понятийный аппарат.

Недра могут рассматриваться и как геологическое и как юридическое понятие.

Под термином «недра» следует понимать не только подземное пространство с содержащимися в нем полезными ископаемыми, но и все другие полезные свойства недр, включая полости, энергетические и другие ресурсы.



Впервые как юридический термин «недра», а точнее «недра земные», встречается в 1832 г. в Уставе Горном единой Руси, где полезные ископаемые рассматривались как составная часть недр. Однако толкование терминов не приводилось. Как юридическое понятие словосочетание «полезные ископаемые» было дано лишь в 1927 г. в Горном положении СССР и в последующих законодательных актах не приводилось. Полезными ископаемыми здесь назывались «составные части недр — твердые, жидкие и газообразные, которые могут добываться с промышленной целью путем извлечения или отделения их, независимо от того, находятся ли они в глубине или выходят на поверхность».

Определение понятия «недра» имеет для юриспруденции не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку они выступают в первую очередь в качестве объекта горных отношений. Начиная с Указа Петра I, изданного в 1719 г., и вплоть до принятия закона РФ «О недрах» в 1992 г., в законодательных актах не было дано определение термина «недра».

К недрам предлагается также относить выходы на поверхность горных пород. В отношении определения нижней границы недр существуют две основные позиции. По первой граница ограничена техническими возможностями освоения недр; по второй — простирается до центра земного сфероиды. Недра, так же, как и земля, леса и воды, в законодательных актах и юридической литературе определяются либо как элементы природной среды, либо как природные ресурсы.

Эти различия определяются отношением к ним человека. Когда речь идет о среде его обитания и деятельности, то земля, недра, воды, леса выступают как элементы природной среды, а когда речь идет об удовлетворении жизненных потребностей человека в плодах и продукции земли, недр, вод и лесов, их следует классифицировать в качестве разновидностей природных ресурсов. Рассматривая природные ресурсы в качестве объектов права собственности, законодательство определяет правовой статус, в частности, недра именно как одного из видов природных ресурсов. Перечень природных ресурсов встречается впервые в Декрете «О земле»

Практически все определения недр как объекта горных отношений содержат очень важную и принципиальную мысль о том, что недра — это не вся земная кора, а только та ее часть, которая доступна для разведки и освоения современными техническими средствами. Таким образом, с юридической точки зрения понятие «недра» является динамичным. Оценка величины недр как части земной коры во времени, очевидно, будет постоянно увеличиваться по мере совершенствования действующих и создания новых технических средств и технологий. Причем это увеличение возможно и нужно рассматривать в рамках обозримой перспективы. Дискуссионность определения термина «недра» обусловлена, главным образом, различиями в понимании возможностей использования их полезных свойств в интересах людей. Земля, водный и воздушный бассейны, недра, в той или иной мере обладают полезными для человека свойствами.

Однако полезными свойствами обладает не вся земля, не все недра, а лишь их определенная часть. Именно по отношению к этой части возникают отношения землепользования, недропользования и т.д., проблемы определения права собственности и целый ряд других. Все земли в соответствии с основным целевым назначением подразделяют на категории: земли сельскохозяйственного назначения, поселений, промышленности и другие. По каждой категории земель законодательством установлены специальные правовые нормы, отражающие особенности их правового режима.

В отношении недр такого детального деления не разработано. Недра подразделяют лишь на две категории: используемые участки недр и неиспользуемые части недр. Однако по существу в скрытой форме действует более подробное деление по различным критериям: участки недр, содержащие полезные ископаемые и используемые для целей, не связанных с добычей; участки недр, представляющие научный и социальный интерес и др. Учитывая это, законодательство о недрах следует рассматривать как законодательство о недропользовании. Этот аспект важен не только в теоретическом, но, главное, в практическом плане.

Понятие недропользования в России

Регулирование недропользования в нашей стране осуществляется в рамках профильного **Закона РФ от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах»**, который определяет принципы и формы недропользования.

Согласно преамбуле Закона «О недрах» пользование недрами включает в себя:

- геологическое изучение недр;
- использование и охрана недр;
- использование отходов добычи минерально-природных ресурсов;
- использование минеральных, подземных и иных вод для собственных нужд пользователя недр.

Нормативное определение недропользования дано в Национальном стандарте РФ ГОСТ Р 8.645-2008, утвержденном Приказом Ростехрегулирования от 15 октября 2008 года № 259-ст: *«Недропользование - выполнение работ в рамках лицензии на право геологического изучения недр, добычи минерально-сырьевых ресурсов, а также использования и захоронения отходов производства, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых»*.

Законодательное понятие недропользования не только указывает на виды конкретной деятельности по использованию минерально-сырьевых ресурсов, но и содержит обязательный признак – наличие лицензии на право осуществления таких видов деятельности.

Принципы недропользования

Основополагающие принципы недропользования предусмотрены основным законом страны - Конституцией РФ:

1. Природные ресурсы используются в качестве основы жизнедеятельности народов, проживающих на определённой территории, и могут находиться в различных формах собственности (частной, государственной, муниципальной), **ст. 9 Конституции РФ**. Эта норма получила развитие в статье 36 Конституции, которая предусматривает свободное использование ресурсов, если это не наносит ущерба природе и не нарушает прав и законных интересов других лиц. Важно, что законодательство не предусматривает возможность передачи недр в любую собственность, кроме государственной. Этот принцип распространяется только на природные и иные ресурсы, добытые из недр.
2. В **ст. 58 Конституции** установлен принцип бережного отношения к природным богатствам, который предусматривает проведение мероприятий, направленных на охрану недр и природных ресурсов, а также на восстановление их естественного состояния.
3. Принцип совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам законодательства о недрах, а также владения, пользования и распоряжения недрами закреплён в **ст. 72 Конституции РФ**.

Помимо базовых принципов недропользования, изложенных в Конституции РФ, отечественное законодательство содержит иные принципы, имеющие как общий, так и конкретный характер применения:

- использование полезных природных свойств недр в рамках установленных законом условий пользования. Такие условия не только устанавливают целевое назначение использования недр, но и содержат ограничения по добыче ресурсов (введение квот и лимитов), а также закрепляют стандарты, нормы и правила конкретных видов недропользования.
- платность недропользования. Так как природные ресурсы добываются из недр, являющихся государственной собственностью и национальным богатством, принцип платности позволяет компенсировать ущерб, возникающий в результате использования недр, финансировать затраты на восстановление запасов природных ресурсов.
- недропользование осуществляется на основании специального разрешения – лицензии. Лицензия подтверждает право её владельца на использование недр в пределах утвержденных границ в соответствии с заявленной целью пользования. Также лицензия содержит предельный срок, в течение которого владелец недр имеет право осуществлять такое пользование. Предметом деятельности в рамках выданной лицензии на недропользование являются работы по геологическому изучению недр, разработки месторождений минерально-сырьевых ресурсов, а также иные сопутствующие виды работ.

- мониторинг, учёт и контроль за использованием недр. Уполномоченные государственные органы обязаны вести единый баланс запасов минерально-сырьевых ресурсов, кадастр месторождений и других геологических объектов, относящихся к недрам. Пользователи недр обязаны вести учет добычи природных ресурсов по установленным законодательством правилам. Также государство осуществляет контроль и надзор за рациональным использованием и охраной недр, безопасностью ведения работ по использованию недр.

Формы недропользования в России

В Российской Федерации допускаются следующие договорные формы недропользования:

1. Заключение соглашения о разделе продукции между государством, одной стороны, и юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, с другой;
2. Заключение гражданского договора подряда на выполнение проектных и изыскательских работ.

Федеральным законом от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ «**О соглашениях о разделе продукции**» установлено, что такое соглашение является особой формой договора, в соответствии с которым государство предоставляет юридическому лицу или предпринимателю на условиях возмездности и срочности исключительные права на поиск, разведку, добычу минерально-сырьевых ресурсов на конкретном участке недр, а также на ведение связанных с этих работ.

Такой договор включает в себя все обязательные условия, связанные с использованием участка недр, в том числе порядок раздела минерально-сырьевых ресурсов и произведенной продукции между сторонами.

Предметом заключения соглашения о разделе продукции могут являться только участки недр, определённые федеральным законодательством. Государство имеет право расторгнуть соглашения и изъять участок недр у владельца в случае нарушения условий предоставления этого участка, а также причинения ущерба недрам.

Раздел 4 главы 37 Гражданского кодекса РФ предусматривает возможность заключения договора подряда на выполнение проектных и изыскательских работ. Такие виды работ не связаны непосредственно с добычей природных ресурсов из недр и предусматривают комплекс мероприятий по разведке (обнаружению) запасов полезных ископаемых на подготовительной стадии заключения соглашения о разделе продукции. Условия выполнения данного вида работ соответствуют общим требованиям, предъявляемым к заключению договоров подряда.

В статье 1.1 Закона РФ «О недрах» предусмотрено, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов РФ в сфере государственного регулирования отношений недропользования осуществляется Конституцией РФ и принятыми в соответствии с ней федеральными законами.

К конституционным положениям, на основе которых осуществляется разграничение предметов ведения и полномочий России и ее субъектов, относится п. "д" ст. 71 Конституции РФ, в соответствии с которым федеральная государственная собственность и управление ею находятся в ведении России, а также п. "в", "г", "д" и "к" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которыми в совместном ведении России и ее субъектов находятся:

- вопросы владения, пользования и распоряжения недрами; разграничение государственной собственности;
- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- особо охраняемые природные территории;
- законодательство о недрах.

Положение о том, что вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении России и ее субъектов, воспроизведено и в ч. 1 ст. 1.2 Закона РФ «О недрах».



В отношении нормативных правовых актов субъектов РФ, нежели законы, следует отметить, что ст. 22 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" регламентировано издание актов высшего должностного лица субъекта РФ, актов высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ:

- высшее должностное лицо субъекта РФ (на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ издает указы (постановления) и распоряжения;
- акты высшего должностного лица субъекта РФ и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте РФ;
- акты высшего должностного лица субъекта РФ, акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения России и предметам совместного ведения России и ее субъектов, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ.



Часть 3 статьи 1.1 предусматривает право органов местного самоуправления осуществлять регулирование отношений недропользования, но в пределах предоставленных им действующим законодательством полномочий. Речь идет об определенных в ст. 5 Закона РФ «О недрах» полномочиях органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования (следует обратить внимание на то, что данная статья предусматривает исчерпывающий перечень таких полномочий). Издаваемые в рамках таких полномочий муниципальные правовые акты к актам законодательства РФ о недрах не относятся.

В систему муниципальных правовых актов входят:

- устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Собственность на недра (статья 1.2)

Недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как:

- основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории;
- земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Согласно ст. 36 Конституции РФ:

- граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю;
- владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц;
- условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.



Из приведенных конституционных норм следует, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта РФ, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения. Поэтому с России и ее субъектов не снимается вытекающая из ст. 9 Конституции РФ во взаимосвязи с ее ст. 71 и 72 обязанность по охране и обеспечению использования земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. Однако это не может означать, что право собственности на природные ресурсы принадлежит субъектам РФ. Конституция РФ не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов РФ и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы.

Конституция РФ относит вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности, лесное законодательство к совместному ведению России и ее субъектов (ст. 72, п. "в", "г", "д", "к" ч. 1); по предметам совместного ведения принимаются федеральные законы, на основе которых может также осуществляться разграничение полномочий между Россией и ее субъектами, при этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить соответствующим федеральным законам (ст. 76, ч. 2 и 5).



Следовательно, субъект РФ не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов России, поскольку этим нарушается суверенитет России.

Наличие в конституции республики наряду с положениями о суверенитете положений о том, что природные ресурсы находятся в собственности республики, и о том, что порядок владения, пользования и распоряжения природными ресурсами устанавливается законами республики, означает, что все природные ресурсы, в том числе земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные ресурсы, на территории соответствующей республики объявлены достоянием (собственностью) именно республики, которая, провозглашая себя суверенным государством, полагает, что она вправе определять, находятся ли природные ресурсы в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, основания и пределы права на которую устанавливаются законами республики.

Тем самым закрепляется, что республике изначально принадлежит право собственности на все природные богатства на ее территории, а право на разграничение собственности в отношении природных ресурсов и право на установление других, кроме государственной, форм собственности на них рассматриваются как производные от права республики в качестве собственника.

По существу, такие положения воспроизводят п. 3 ст. III Федеративного договора - Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации, которым было предусмотрено, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик, и что статус федеральных природных ресурсов определяется по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти России и органов государственной власти республик в составе России.

Между тем с принятием Конституции РФ указанные положения Федеративного договора и основанные на них соглашения могут применяться лишь с учетом требований Конституции РФ, в том числе ее ст. 4 (ч. 2) и 15 (ч. 1), а также ч. 4 п. 1 раздела второго "Заключительные и переходные положения", закрепляющих высшую юридическую силу Конституции РФ. Это означает, что право собственности на природные ресурсы, как и ее разграничение, должно устанавливаться в соответствии со ст. 9, 11 (ч. 3), 36, 72 (п. "в", "г", "д", "к" ч. 1) и 76 (ч. 2 и 5) Конституции РФ, имеющими верховенство, высшую юридическую силу, прямое действие и применяющимися на всей территории России, а не на основе Федеративного договора, в котором данный вопрос решен по-иному.



Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

Указанная выше часть статьи 1.2 содержит положения, определяющие оборотоспособность участков недр (геометризованных блоков недр) как объектов гражданских прав.

Согласно общим положениям п. 1 и 2 ст. 129 части первой ГК РФ объекты гражданских прав в зависимости от их оборотоспособности делятся на три группы:

- объекты, свободные в обороте, т.е. объекты гражданских прав, которые могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте;
- объекты, изъяты из оборота, т.е. объекты гражданских прав, нахождение которых в обороте не допускается и виды которых должны быть прямо указаны в законе;
- объекты, ограниченно оборотоспособные, т.е. объекты гражданских прав, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо нахождение которых в обороте допускается по специальному разрешению и виды которых определены в порядке, установленном законом.



Однако в отношении земли и других природных ресурсов как объектов гражданских прав в п. 3 указанной статьи предусмотрено специальное правило об их оборотоспособности: земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

В рамках такого регулирования норма части 2 статьи 1.2 устанавливает, что участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме и что права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами. Случаи перехода права пользования участками недр от одного субъекта предпринимательской деятельности - пользователя недр к другому предусмотрены в ч. 1 ст. 17.1 Закона РФ «О недрах». Эти случаи связаны с реорганизацией юридических лиц, созданием юридическим лицом нового юридического лица для продолжения деятельности на предоставленном участке недр, передача права пользования участком недр от основного общества дочернему, от дочернего общества основному или дочерним обществом другому дочернему обществу, приобретение имущества (имущественного комплекса) предприятия-банкрота (пользователя недр). Там же определены условия, при которых может быть осуществлен переход права пользования участками недр.

Следует отметить, что участки недр как объекты гражданских прав согласно п. 1 ст. 130 части первой ГК РФ относятся к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость). В соответствии с п. 1 ст. 131 данного Кодекса право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней. В пункте 6 указанной статьи предусмотрено, что порядок государственной регистрации и основания отказа в регистрации устанавливаются в соответствии с данным Кодексом Законом о регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Таким актом является Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" (следует отметить, что в п. 2 ст. 26 названного Закона упоминается о сдаче в аренду участка недр; однако осуществление таких сделок с участками недр Закон РФ «О недрах» не предусматривает).

Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности.



В части 3 статьи 1.2 предусмотрено, что добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной, частной и в иных формах собственности. Соответственно, полезные ископаемые и иные ресурсы, добытые из недр, в отличие от полезных ископаемых и иных ресурсов, содержащихся в недрах, могут находиться в любой форме собственности, признаваемой и защищаемой в России, а не только в государственной форме собственности.

Норма ч. 2 ст. 8 Конституция РФ в качестве одной из основ конституционного строя закрепляет, что в России признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Данная конституционная норма воспроизведена и детализирована в положениях п. 1 и 4 ст. 212 части первой ГК РФ. В пункте 2 указанной статьи предусмотрено, что имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также России, субъектов РФ, муниципальных образований. Понятие же "иные формы собственности", которое использовано в норме ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, а вслед за ней и в норме п. 1 ст. 212 ГК РФ, ни в Конституции РФ, ни в гражданском законодательстве не раскрывается.

Следует отметить, что на добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы в полной мере распространяются приведенные выше общие положения п. 1 и 2 ст. 129 части первой ГК РФ об оборотоспособности объектов гражданских прав.

В связи с этим следует упомянуть о том, что до настоящего времени действует Указ Президента РФ от 22 февраля 1992 г. № 179, которым утвержден **Перечень видов продукции и отходов производства, свободная реализация которых запрещена**. Названный Перечень включает в себя и такие позиции, как:

- драгоценные и редкоземельные металлы и изделия из них;
- драгоценные камни и изделия из них;
- стратегические материалы;
- уран, другие делящиеся материалы и изделия из них;
- отходы радиоактивных материалов;
- отходы, содержащие драгоценные и редкоземельные металлы и драгоценные камни.

Государственный фонд недр

Законом РФ «О недрах» к функциям государства отнесено регулирование отношений в сфере недропользования. Одной из основных задач государства в этом направлении является управление государственным фондом недр.

Нормативно-правовая характеристика государственного фонда недр

В соответствии со **ст. 2 Закона «О недрах»** в государственный фонд недр включаются, во-первых, используемые участки недр, которые представляют из себя геометризованные блоки; во-вторых, неиспользуемые части недр.

Важной особенностью государственного фонда недр является факт нахождения указанных участков в пределах территории Российской Федерации и её континентального шельфа, то есть находящихся под юрисдикцией государства.

Конституция РФ провозглашает принцип совместного ведения Федерации и субъектов РФ по вопросам недропользования, который реализуется следующим образом:

- часть недр находится в исключительном ведении Российской Федерации;
- оставшаяся часть – в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

Юридический статус участков недр, находящихся в совместном ведении, регулируется федеральным законодательством, а также совместными соглашениями и решениями органов власти Российской Федерации и субъектов.

Из недр, в отношении которых предусмотрено исключительное ведение Российской Федерации, могут создаваться участки федерального значения и федеральный фонд резервных месторождений, имеющие особое значение для обеспечения национальной безопасности и экономического суверенитета.

Реализация государственных полномочий по управлению государственным фондом недр возложено на Министерство природных ресурсов Российской Федерации, которое входит в систему исполнительных органов власти.

Государственные органы Российской Федерации и субъектов в пределах своей компетенции разрабатывают и принимают комплексные краткосрочные и долгосрочные программы, направленные на геологическое изучение недр, реализацию системы мероприятий по воспроизводству и эффективному использованию минерально-сырьевых ресурсов.

Государственное управление отношениями недропользования

Под государственным управлением в сфере недропользования понимается деятельность уполномоченных органов власти и должностных лиц на людей и экономические объекты, направленная на достижение целей, заявленных в нормативных, а также в программных стратегических документах. На практике такая деятельность заключается в формировании единой государственной политики в сфере недропользования, разработке и принятии общеобязательных норм и правил, контрольных и надзорных функций государства.

Применительно к недропользованию **целями государственного управления** являются:

- Обеспечение эффективного и безопасного воспроизводства минерально-сырьевых ресурсов недр для обеспечения энергетических потребностей экономики страны;

- Создание системы геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевых ресурсов как на ближайшее время, так и на долгосрочную перспективу;
- Обеспечение эффективного и рационального использования природных ресурсов с учетом социальных и общественных интересов;
- Защита интересов России на внешнем рынке минерально-сырьевых ресурсов;
- Решение социально-экономических задач страны с учетом интересов экономики, охраны природной среды.

Указанная система мер государственного управления, помимо Закона «О недрах», предусмотрена рядом **стратегических и программных документов**, среди которых можно назвать следующие:

- Энергетическая стратегия России до 2030 года;
- Стратегия развития геологической области до 2030 года;
- Основы государственной политики в области экологического развития России до 2030 года;
- Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы страны.

Исходя из целей государственного управления в сфере недропользования, можно выделить его **объекты**:

- отношения, связанные с изучением и использованием недр на территории Российской Федерации, её континентального шельфа;
- отношения, направленные на охрану недр и минерально-сырьевых ресурсов;
- отношения, связанные с использованием отходов добывающей и перерабатывающей промышленности, отдельных минеральных ресурсов и подземных вод различного назначения.

В соответствии с **Законом «О недрах»** систему субъектов государственного управления недропользованием составляют следующие органы власти:

1. Президент РФ, который реализует свои полномочия путём издания указов и распоряжений как по общим, так и по конкретным вопросам недропользования.
2. Правительство РФ. Принимает нормативные акты (постановления, распоряжения), утверждает положения и регламенты в сфере недропользования. Также правительство осуществляет управление и распоряжение объектами федеральной собственности, а также участвует от имени государства в гражданских сделках.
3. Органы исполнительной власти субъектов РФ. Осуществляют управление недропользованием по вопросам совместного ведения с Российской Федерацией.
4. Органы государственного надзора в сфере недропользования.
5. Федеральный орган управления государственным фондом недр.

Федеральным органом по управлению государственным фондом недр является Министерство природных ресурсов и экологии РФ, которое осуществляет свою деятельность во взаимодействии с территориальными органами субъектов РФ, а также отраслевыми и профильными органами власти.

Принцип совместного ведения Федерации и её субъектов в сфере управления недропользованием заключается в согласовании предельных размеров и количества участков недр, предельных лимитов минерально-сырьевых ресурсов, которые могут быть предоставлены в пользование. С этой целью указанные органы власти проводят аукционы на право использования участков недр, а также занимаются выдачей разрешительного документа на право пользования недрами – лицензии.

Особую роль на стадии надзора за соблюдением требований безопасности в сфере недропользования занимает Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), которая также участвует в согласовании документов при выдаче лицензии на право пользования недрами.

К числу полномочий для реализации функции государственного управления законодательство относит:

- оформление и выдачу лицензий на право пользования недрами (разработку и добычу минерально-сырьевых ресурсов, разведку и изучение новых месторождений);
- учёт и регистрацию выполнения работ в сфере недропользования;

- государственная экспертиза запасов минерально-сырьевых ресурсов;
- ведение государственного кадастра месторождений;
- ведение государственного баланса минерально-сырьевых ресурсов;
- контроль за эффективным и рациональным использованием недр и их охраной;
- надзор за соблюдением требований безопасности при проведении работ в сфере недропользования.

В рамках учёта информации в сфере недропользования государственные органы используют понятия *"распределённый фонд недр"*, в который включаются участки, фактически предоставленные в пользование, а также *"нераспределённый фонд недр"*. В процессе контроля за проведение геологоразведочных работ формируется единый фонд геологической информации о недрах, который является основанием для последующего планирования разработки новых месторождений полезных ископаемых.