Федеральное агентство по образованию

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования

Иркутский государственный университет

Юридический Институт

Кафедра конституционного права

Дипломная работа

**Административно-правовые основы государственного управления в сфере использования и охраны недр.**

ИРКУТСК 2009

**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

ГЛАВА 2. ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

ГЛАВА 3. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

3.1 СООТНОШЕНИЕ ФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

3.2 ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАСРТВЕННОЙ ВЛАСТИ СПЕЦИАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ

3.3 ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СПЕЦИАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

**ВВЕДЕНИЕ**

Согласно ст.9 п.1 Конституции РФ: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»[[1]](#footnote-1). Среди природных ресурсов особое место занимают ресурсы недр, поскольку обладают большим объемом весьма ценных свойств.

Ресурсы недр делятся на 6 основных видов: месторождения твердых, жидких и газообразных полезных ископаемых; отвалы вскрывшихся и вмещающих пород, терриконы угольных шахт, отвалы и склады забалансовых полезных ископаемых; отходы горно-обогатительного и металлургического производства; глубинные источники пресных, минеральных и термальных вод; внутреннее глубинное тепло недр Земли; природные и техногенные полости в массиве горных пород.[[2]](#footnote-2)

Полезные ископаемые принято классифицировать на общераспространенные и необщераспространенные полезные ископаемые, в отдельную категорию выделяется торф. Общераспространенными называются полезные ископаемые, включенные в специальный перечень. По сравнению с необщераспространенными они считаются малоценными. Их месторождения часто встречаются на всей территории России, в силу чего добыча ведется из месторождений, выходящих на земную поверхность или расположенных на небольшой глубине. Она, как правило, не требует сложных технических приемов и поэтому в небольших размерах по силам даже отдельным гражданам. Добытые полезные ископаемые в большинстве своем используются в сыром виде для строительных целей.[[3]](#footnote-3)

Полезные ископаемые в ходе хозяйственной эксплуатации отделяются от толщи земного шара и превращаются в другую юридическую категорию – минеральное сырье.[[4]](#footnote-4)

Невозможно представить научно-технический прогресс, и даже сохранение завоеваний современной цивилизации без применения добытого из недр минерального сырья. Его использует практически любая отрасль народного хозяйства. Для России эксплуатация богатств недр имеет огромное значение. Наша страна является одним их крупнейших производителей минерального сырья, занимая ведущее место по его экспорту. В зарубежные страны экспортируется около 80% многих видов полезных ископаемых. В экономическом и социальном устройстве нашего общества горнодобывающая отрасль занимает исключительно важное место. Будучи крупнейшим в мире экспортером минерального сырья, Россия обеспечивает благоприятный для себя торговый баланс. Горнодобывающая промышленность создает основу национальной безопасности страны. В этой отрасли занята значительная часть трудоспособного населения России, что способствует экономической жизнеспособности большинства городов и посёлков. В общей сложности в данной отрасли занято более 20% работоспособного населения. Горнодобывающая отрасль служит источником значительного количества дополнительных рабочих мест не только в области разведки, добычи и обогащения полезных ископаемых. Но и в сфере различных услуг и ряда других вспомогательных и обрабатывающих секторов экономики, таких, как транспорт производство оборудования, строительство.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 года №1662-р, отмечается, что Российская Федерация обладает уникальной минерально-сырьевой базой, которая в условиях нарастающего дефицита природных ресурсов в мире является важным фактором конкурентоспособности государства. По показателям добычи и потребления газа на душу населения Россия опережает многие развитые государства. По добыче нефти и угля на душу населения Россия опережает США соответственно в 3 и 1,5 раза. При этом в долгосрочной перспективе развитие минерально-сырьевой базы столкнется со следующими основными вызовами:

многие месторождения стратегически важных полезных ископаемых вступили в стадию падающей добычи и добыча ряда полезных ископаемых не компенсируется приростом запасов;

при значительных запасах относительно низкокачественных и сложных для обогащения руд некоторые полезные ископаемые добываются в ограниченных масштабах, а внутреннее потребление обеспечивается в основном импортом (свинец, тантал, ниобий, вольфрам, барит, хром, марганец и т.д.).

Выделяются следующие приоритетные направления развития минерально-сырьевой базы:

разработка нефтегазовых месторождений юга Сибирской платформы и континентального шельфа Российской Федерации, что является основой для развития новейших промышленных технологий, а также в целом социально-экономического положения ее прибрежных регионов (доли добычи нефти и газа на континентальном шельфе с учетом шельфа острова Сахалин в общем объеме их добычи в Российской Федерации к 2020 году могут составить соответственно до 7 и 15 процентов);

проведение в целях укрепления ресурсной базы твердого топлива поисковых, оценочных и разведочных работ с целью добычи угля в угольных бассейнах и на месторождениях Западной и Восточной Сибири, Дальнего Востока, а также создание новых сырьевых баз на территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры.

Кроме того, важное значение имеет реализация работ по интенсивному освоению и наращиванию производства угля в Кузнецком и Канско-Ачинском угольных бассейнах, а также по освоению новых угольных месторождений в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, в частности Эльгинского угольного месторождения.

Предполагается обеспечить прирост добычи угля с 313,8 млн. тонн в 2007 году до 330 млн. тонн к 2009 году, 340 - 370 млн. тонн к 2012 году и до 430 - 480 млн. тонн к 2020 году, а также достичь высокой степени корреляции между уровнем развития угольной промышленности и планами развития транспортной инфраструктуры, электроэнергетики и металлургической промышленности. Прирост запасов дефицитных коксующихся углей ожидается в Кузнецком, Печорском и Южно-Якутском бассейнах.

С целью обеспечения воспроизводства минерально-сырьевой базы ядерной энергетики необходимо разработать технико-экономическое обоснование для ввода новых производств на базе месторождений урана Эльконского и Забайкальского районов. Выявление новых районов с месторождениями богатых и комплексных ураносодержащих руд позволило бы к 2020 году создать новые центры по производству урана.

В целях укрепления ресурсной базы черной и цветной металлургии предполагается проведение поисковых, оценочных и разведочных работ с целью добычи соответствующих руд в перспективных с геологической точки зрения районах (Южный Урал, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Красноярский край, Хабаровский край и др.).

На базе богатых природных запасов дальнейшее развитие получат основные индустриальные центры Сибири и Дальнего Востока, специализирующиеся на глубокой переработке полезных ископаемых, металлургии, химии и нефтехимии, в том числе Красноярская, Иркутская и Хабаровская агломерации (г. г. Новосибирск, Томск и Омск).

В связи с этим проблема эффективности использования богатств недр сегодня и в перспективе остаётся актуальной.

Исходя из вышеизложенного, целью моей работы является комплексное исследование вопросов государственного управления в сфере охраны и использования недр и оценка его эффективности. Данная цель достигается с помощь решения следующих основных задач: исследовать понятие управления в сфере использования и охраны недр, его функции и структуру; обозначить роль Президента РФ, Правительства РФ и высших органов исполнительной власти субъектов РФ в управлении в сфере использования и охраны недр; провести анализ правового статуса Минприроды России и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти как органов специальной компетенции в сфере использования и охраны недр; дать характеристику деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ специальной компетенции в сфере использования и охраны недр.

**ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР**

Управление в сфере использования и охраны недр обладает как чертами, характерными для управления вообще, так и специфическими чертами, присущими управлению в данной сфере. Так, управление представляет собой целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления. Отсюда видно, что в управлении участвуют две стороны: субъект управления, который оказывает воздействие на объект управления, и объект управления, который испытывает воздействие со стороны субъекта управления.

В общих чертах управление в сфере охраны и использования недр можно определить как совокупность осуществляемых уполномоченными субъектами действий, направленных на исполнение требований законодательства об использовании и охране недр. Однако такое краткое определение вызывает необходимость уяснения целого ряда вопросов. Так, следует выяснить, что понимается под охраной недр, недропользованием, установить круг субъектов, уполномоченных осуществлять управление, определить систему действий, которые они осуществляют, выявить закрепленные в законодательстве требования, исполнение которых должно быть обеспечено и так далее.

Требования, устанавливаемые законодательством при производстве горных работ подразделяются на две группы, с одной стороны, порядок использования недр, с другой – охрану окружающей природной среды.

Охрана недр заключается в наблюдении за надлежащим применением недропользователями:

технических методов и способов горных работ и соответствия геологическому строению месторождений, их особенностям и характеру залегания пород и полезных ископаемых;

правил, касающихся технической правильности и целесообразности ведения горных работ для полного использования месторождений ископаемых.[[5]](#footnote-5)

Также необходимо уяснить, что понимается под использованием недр. Калинин И.Б. считает, что отношения пользования природными ресурсами в зависимости от характера воздействия на природный ресурс делятся на две группы: без изъятия ресурсов и с изъятием. В ходе пользования природными ресурсами без их изъятия, используются неизвлекаемые полезные свойства объекта или самой окружающей среды (например, строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Эти виды пользования можно классифицировать следующим образом:

эксплуатация природного ресурса в качестве транспортных коммуникаций и мест прокладки технологических коммуникаций (например, континентального шельфа для прокладки подводных кабелей и трубопроводов);

захоронение отходов и создание мест захоронения в подземных полостях, в том числе на континентальном шельфе;

рекреационное использование;

создание искусственных инженерных и иных объектов (строительство подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых);

восполнение природных ресурсов в ходе поиска, разведки, оценки, изучения, ведения мониторинга и государственного кадастра отдельных видов природных ресурсов, проведения исследовательских работ;

иное, не связанное с изъятием природных ресурсов использование (научно-исследовательское, культурно-просветительское и др.).

Пользование природными ресурсами, связанное с их изъятием, включает в себя такие его виды, как добыча основных природных ресурсов (извлечение ресурса из окружающей среды), а также сопутствующее ресурсопользование, которое возникает при необходимости извлечения из природного ресурса его дополнительных полезных свойств (вторичных природных ресурсов).[[6]](#footnote-6)

В законе «О недрах» конкретизируются виды пользования недрами. Так согласно ст. 6 указанного закона недра предоставляются в пользование для:

1) регионального геологического изучения, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;

2) геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологического изучения и оценки пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

3) разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

4) строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

5) образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости);

6) сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.[[7]](#footnote-7)

Иными словами, Закон исходит из предельно широкого понимания категории "недропользование", рассматривая в качестве пользования деятельность, связанную как с изъятием природного ресурса, так и без такового, в том числе деятельность, предшествующую и вместе с тем обусловливающую извлечение полезных свойств недр. В частности, Закон о недрах относит к числу видов недропользования геологическое изучение недр, а также разведку полезных ископаемых, то есть виды деятельности, которые непосредственно не сопряжены с извлечением полезных свойств из подземных пространств.

Под государственным управлением использования и охраны недр понимается нормативно определенная деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в правоустановительной, правоприменительной, регулятивной и правоохранной формах в целях обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду, охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов недр.

Сущность государственного управления состоит в воздействии органов государства на другие органы, с которыми устанавливаются вертикальные и горизонтальные связи. К этому следует добавить, что указанное воздействие осуществляется не только на другие органы, но и на организации и граждан. Наиболее полным представляется такое определение понятия государственного управления, в соответствии с которым оно составляет целенаправленную организующую, подзаконную, исполнительно-распорядительную, регулирующую деятельность системы органов государственной исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления (обусловленные функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства. Из данного определения можно сделать несколько выводов.

Во-первых, государственное управление - это система органов исполнительной власти.

Во-вторых, оно включает целенаправленную организующую, исполнительно-распорядительную, регулирующую деятельность органов исполнительной власти.

В-третьих, это деятельность составляет реализацию функций государства. Различаются следующие функции государства: экономическая, социальная, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, охрана правопорядка, экологическая, стимулирование научно-технического прогресса и ограничение его вредных последствий, информационная.

В-четвертых, государственное управление осуществляется на основе и во исполнение законов.

Наконец, в-пятых, государственное управление - классифицируется на виды по отраслям народного хозяйства.

Есть и другие признаки государственного управления. Так, основными функциями государственного управления являютсяинформационное обеспечение деятельности государственных органов, прогнозирование и моделирование, планирование, организация, распорядительство, руководство, координация, контроль, регулирование, учет.

Классификация субъектов государственного управления в рассматриваемой области может быть произведена по критериям, принятым в науке административного права: а) в зависимости от федеративного устройства России; б) по организационно-правовым формам; в) по характеру компетенции. В зависимости от федеративного устройства России различаются:

1. Федеральные органы исполнительной власти (Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства);
2. Органы исполнительной власти субъектов РФ (администрации, правительства, министерства и др.). Кроме того, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ могут иметь свои территориальные органы. В первом случае это федеральные агентства по субъектам РФ и региональные агентства по федеральным округам, главные управления федеральных служб по федеральным округам и управления по субъектам РФ и т.д. В субъектах РФ территориальными органами отраслевых органов исполнительной власти обычно выступают территориальные управления.

В зависимости от организационно-правовых форм следует выделять:

1. Правительства (Правительство РФ, правительства субъектов РФ);
2. Министерства (федеральные, субъектов РФ);
3. Федеральные службы;
4. Федеральные агентства.

Все перечисленные выше органы образуют систему органов исполнительной власти как единого, динамично развивающегося государственного правового механизма взаимодействия, взаимосогласованности, взаимообусловленности ее элементов и определяющем каждому из них конкретное место и роль в управлении.

Исходя из характера компетенции, можно выделить органы общей компетенции (Президент РФ, Правительство РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, правительство субъекта РФ), органы отраслевой компетенции (федеральные министерства, федеральные агентства и службы, министерства, главные управления, управления правительств субъектов РФ), а также органы межотраслевой компетенции.

Государственное управление необходимо отличать от других видов управления: муниципального, производственного и общественного.

Муниципальное управление охватывает деятельность органов местного самоуправления в пределах территорий муниципальных образований. Его объектом является территориальное хозяйство в муниципальных образованиях, включающее в себя производственную и социальную сферы. Содержание муниципального управления определяется федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ, а также актами органов местного самоуправления, В рамках муниципального управления также различается отраслевое управление: в сфере транспорта, здравоохранения, использования и охраны недр и т.д.

Необходимо различать государственное управление недрами со стороны государства как собственника всех недр в нашей стране и внутрихозяйственное управление недрами со стороны пользователей недр, так называемое производственное управление. Они различаются между собой как по субъектам, так и по характеру функций. Государственное управление осуществляется органами государства и от имени государства, а по содержанию представляют собой организацию использования фонда недр. Государственное управление недрами может быть подразделено на общее и ведомственное управление, которое принадлежит различным министерствам и ведомствам. Внутрихозяйственное (производственное) управление недрами выполняют недропользователи от своего имени. Оно является правомочием недропользователей, призванным обеспечить наиболее рациональное и комплексное использование полезных ископаемых.[[8]](#footnote-8)

**ГЛАВА 2. ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР**

В юриспруденции всегда уделялось большое внимание разработке теоретических основ управления, всесторонне исследовались принципы управленческой деятельности, способы и методы управленческого воздействия на общественные отношения. Функции управления занимают в этом ряду важное место, поскольку с помощью данной категории, законодатель выражает направления управленческого воздействия, осуществляет его предметное разделение между субъектами, наделенными властными полномочиями.

Под функциями (от лат. functio – совершение, исполнение) государственного управления традиционно понимаются направления деятельности органов, которые осуществляют волевое воздействие на объекты в целях решения поставленных задач. В социологии этот термин служит для обозначения роли, которую выполняет определенный социальный институт или процесс по отношению к целому. В юриспруденции он часто используется при характеристике тех или иных правовых институтов или явлений. Причем можно говорить о разноплановости его применения. Например, рассматриваются функции конституции, выделяются функции федерализма. Но наиболее употребим этот термин в контексте характеристик направлений деятельности органов как субъектов властного воздействия. Определить функцию органа, значит обозначить цель его создания, установить роль и предназначение в системе органов, а также направления деятельности.

Наиболее разработана система функций управления в науке административного права. Её представители выделяют наиболее общие функции, осуществляемые органами государственного управления, относя к ним прогнозирование, координацию, регулирование и контроль. Возможен и другой подход, когда деление их осуществляется на распорядительные, регулирующие, организационно-контрольные и исполнительские. Причем, если первые исходят из сущности деятельности соответствующих органов, то вторые в основу классификации кладут полномочия различных органов исполнительной власти, то есть классификация последних основывается не на должном, а на данном. В то же время теория управления исходит из интегрированного (глобального в масштабах станы) объекта управления, поэтому общие подходы могут быть применены к особенностям отраслевого государственного управления с учетом тех целей, которые стоят перед конкретными государственными органами.

Конкретные виды и содержание функций, могут быть различными в зависимости от целей управления. Общая цель управления недропользованием совпадает с целью всего организационно-правового механизма природопользования, - создание оптимальных условий для жизнедеятельности людей, рациональное использование природоресурсного потенциала государства.

Эта общая цель имеет подцели, соответствующие требованиям охраны и рационального использования недр, решению экологических проблем.

Преамбула закона Российской федерации «О недрах» позволяет выделить ряд подцелей, среди которых:

а) обеспечение комплексного рационального использования недр;

б) организация охраны недр;

в) обеспечение защиты интересов государства;

г) защита интересов граждан;

д) защита прав пользователей недр.

На протяжении последних десятилетий целеполагание в политике недропользования практически не менялось. Внешне государство провозглашало охрану интересов настоящего и будущего поколений людей, видя залог их обеспечения в рациональном природопользовании. Весь механизм правового регулирования природоресурсных отношений, в том числе и институт управления ими был сориентирован на потребление природных ресурсов, минимизацию расходов, связанных с охраной окружающей среды. Некоторые функции, введение которых казалось очевидным, не находили своего воплощения в практике регулирования недропользования. В частности, экологическая экспертиза не могла оказать, сколько-нибудь заметного влияния, поскольку находилась в зачаточном состоянии. Не мог быть эффективен контроль за рациональным использованием недр, поскольку функции управления и контроля были сосредоточены в ведении одного управляющего субъекта.

Нынешний период развития функциональной составляющей института управления недропользованием отличается от предыдущего этапа. При сохранении ориентира на достижение оптимального сочетания экологических и экономических интересов и конституционно-декларированном условии обеспечения прав граждан на благоприятную окружающую среду, предпринимаются попытки существенно изменить содержание деятельности органов государственного управления природопользованием. Причем, если сама номенклатура функций не претерпела значительных корректировок, то трансформировалась их значимость. Так, например, в советский период на первый план выдвигалось директивное планирование, которое подчас даже юристами квалифицировалось не только как основная управленческая функция, но и как деятельность равная или параллельная управлению. Сейчас же её значение принижено, хотя планирование как функция является важной частью управления и не может быть игнорирована в силу объективной потребности в таком виде управленческого воздействия. Другое дело, что директивность всеобщего планирования исчезла, её заменило прогнозирование, базирующееся на учете интересов всех участников рассматриваемых отношений. Императивной составляющей отводится достаточно скромная роль в регулирующем воздействии на участников экологических отношений.

Изменившаяся экономическая система, вызвавшая пересмотр отношений собственности, привела к переложению бремени расходов по реализации большинства функций в управлении в области использования недр на субъекты предпринимательской деятельности. Именно поэтому на смену прямому директивному управлению приходят экологическая экспертиза, сертификация, лицензирование, государственная регистрация прав на природные объекты. Эти функции требуют создания соответствующей нормативно-правовой базы. Ведь большинство управленческих действий, связанных с их реализацией, оплачивается за счет природопользователей. Более того, появляются новые направления деятельности, якобы необходимые для повышения эффективности управления, например, экологический аудит. Те же функции, что по-прежнему финансируются за счет бюджета, реализуются крайне неэффективно, например, информационная функция и, в частности ведение кадастров природных объектов, целевое планирование и прогнозирование воздействий на окружающую среду.

Критерием необходимости и достаточности функций управления недропользованием должна являться эффективность использования недр в интересах всего общества, а так же качество окружающей среды. Причем всё большую озабоченность вызывает охрана окружающей среды при разработке и эксплуатации месторождений. Несмотря на декларируемые меры, параметры окружающей среды не только не улучшились по сравнению с дореформенным периодом, но по некоторым показателям ухудшились. Этому явлению есть много причин, одна из которых – неэффективность деятельности управленческих структур.

Рассмотрев вопросы о сущности и классификации функций государственного управления, можно выделить основные функции в сфере недропользования. К ним следует отнести следующие:

1. распоряжение государственным фондом недр;
2. государственная экспертиза запасов полезных ископаемых;
3. государственный учет:
4. государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых,
5. государственный баланс запасов полезных ископаемых;
6. государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр;
7. государственный надзор за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами;
8. прогнозирование и планирование недропользования;
9. горно-экологический мониторинг деятельности горных предприятий;
10. лицензирование пользования недрами.

Распоряжение государственным фондом недр, т.е. решение конкретных вопросов, возникающих в управляемой сфере. Для их решения создана система органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по распоряжению государственным фондом недр. Сущность этой функции состоит в том, что орган исполнительной власти в сфере недропользования осуществляют распределение и перераспределение участков недр в пределах территории Российской федерации и ее континентального шельфа.

Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых имеет важное значение для рационального использования недр. Цель такой экспертизы - оценка достоверности информации, имеющейся в распоряжении государства и предоставляемой пользователями недр, о разведанных полезных ископаемых, а также об иных свойствах недр, характеризующих их ценность или опасность. 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, их народнохозяйственного значения, горно-технических, гидрогеологических, экологических и других условий их добычи. Государственной экспертизе подлежит также геологическая информация об участках недр, пригодных для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых. Предоставление недр в пользование для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, разрешается только после проведения государственной экспертизы их запасов. Заключение государственной экспертизы о промышленной значимости разведанных запасов полезных ископаемых является основанием для их постановки на государственный учет.

Функция государственного учета в сфере недропользования имеет очень большое значение для эффективного недропользования. Эта функция 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 и путем ведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, обеспечения в установленном порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса. Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых ведется в целях обеспечения разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче, а также в других народно-хозяйственных целях. 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 ископаемых. 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 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.

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, т.е. система наблюдений за состоянием 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 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.

Прогнозирование и планирование недропользования еще одна функция государственного управления в рассматриваемой сфере, которая неразрывно связана с предыдущими. Планирование использования и охраны недр призвано обеспечить полноту и эффективность геологического изучения недр Российской Федерации, рациональное распределение минерально-сырьевых ресурсов с учетом российских и мировых потребностей, надлежащий учет требований по охране недр и охране окружающей природной среды. Информация, полученная в результате осуществления вышеназванных функций государственного управления, является основой для формирования федеральных и региональных программ геологического изучения недр, предложений о предоставлении участков недр в пользование, их рационального использования и охраны.

Еще одна функция, на которой следовало бы остановиться, - горно-экологический мониторинг деятельности горных предприятий. Так, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору организует государственную экспертизу по созданию организаций горнодобывающей и перерабатывающей промышленности, предусматривающих использование природных ресурсов.

Особое место в силу своей значимости представляет функция лицензирования пользования недрами. При лицензировании недропользования государство, определяя цели лицензирования, выступает в большей степени как собственник недр. Данная форма государственного регулирования позволяет вести контроль за осуществлением недропользования с самого начального этапа использования природных ресурсов и своевременно принять меры защиты при выявлении правонарушении.

Лицензия на геологическое изучение недр удостоверяет право ведения поисков и оценки месторождений полезных ископаемых и объектов, используемых для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Лицензия на детальное изучение (разведку) месторождений полезных ископаемых отдельно не предоставляется, право разведки предусматривается в лицензии па добычу полезных ископаемых. В качестве иных целей использования недр выделены добыча полезных ископаемых и использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств; строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; образование особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санптарно-оздоровителыюе и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости); сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов. Для этих целей участок недр предоставляется пользователю в виде горного отвода.

Реализацию общих функций осуществляют федеральные органы государственной власти (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, суды РФ), органы государственной власти субъектов РФ. Для осуществления специальных (управленческих) функций в сфере недропользования создается система исполнительных органов, уполномоченных действовать от имени государства и решать задачи, вытекающие из необходимости реализации более высоких и общих целей (общих функций). Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года (в ред. от 22 июня 2009 г.) система этих органов включает: Министерство природных ресурсов РФ, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. На каждое из них возложено выполнение определенных (специальных) функций.

Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности возложены на Министерство природных ресурсов РФ.

Функции по контролю и надзору в сфере экологии и природопользованию возложены на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования.

Функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, правоприменительные функции в сфере недропользования возложены па Федеральное агентство по недропользованию.

В определенной степени реализацию общих функции в сфере недропользования осуществляют (причастны к осуществлению): Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральной служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральное агентство водных ресурсов.

**ГЛАВА 3. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР**

## 3.1 СООТНОШЕНИЕ ФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

В Законе РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах» вопросам полномочий федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования посвящена ст. 3. Из этих полномочий к правоустановительной форме управления можно отнести разработку и совершенствование законодательства РФ о недрах, установление общего порядка пользования недрами и их охраны, разработку соответствующих стандартов (норм, правил), в том числе классификации запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых, а также установление размеров и порядка взимания платы за геологическую информацию о недрах.

Правоприменительная форма управления охватывает создание и ведение единой системы федерального и территориального фондов геологической информации о недрах, государственную экспертизу информации о разведанных запасах полезных ископаемых, иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность, определение совместно с субъектами РФ 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, которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции, составление государственного баланса запасов полезных ископаемых, государственный учет участков недр, используемых для добычи полезных ископаемых и строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, государственная регистрация работ по геологическому изучению недр.

Регулятивная форма управления включает: определение и реализацию федеральной политики недропользования, определение стратегии использования, темпов воспроизводства, дальнейшего расширения и качественного улучшения минерально-сырьевой базы путем разработки и реализации федеральных программ, распоряжение совместно с субъектами РФ государственным фондом недр (за исключением участков, находящихся в исключительном ведении Российской Федерации), распоряжение недрами континентального шельфа Российской Федерации, координацию научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, связанных с пользованием недрами, заключение международных договоров Российской Федерации по геологическому изучению, использованию и охране недр.

К правоохранительной форме управления можно отнести такие полномочия как введение ограничений на пользование недрами на отдельных участках для обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей природной среды, а также защиту прав пользователей недрами и интересов граждан РФ, разрешение споров по вопросам пользования недрами между субъектами РФ.

В ст. 4 Закона РФ «О недрах» определены полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования отношений недропользования. Их анализ позволяет сделать вывод о том, что подавляющее их большинство можно отнести к регулятивной форме управления. Это такие полномочия, как: участие в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы, разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы, создание и ведение территориальных фондов геологической информации, распоряжение информацией, полученной за счет средств бюджетов соответствующих субъектов РФ и соответствующих местных бюджетов; участие в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность, распоряжение совместно с РФ единым государственным фондом недр на своих территориях и выделение совместно с РФ участков недр федерального, регионального и местного значения, а также участие в пределах полномочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами, в соглашениях о разделе продукции при пользовании участками недр.

Правоохранительная форма управления включает защиту интересов малочисленных народов, прав пользователей недр и интересов граждан, разрешение споров по вопросам пользования недрами, государственный контроль за геологическим изучением, охраной и рациональным использованием недр в соответствии с установленным правительством РФ порядком.

К правоустановительной форме управления следует отнести принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ о недрах и установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения.

А к правоприменительной форме следует отнести: составление территориальных балансов запасов и кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых и учет участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

## 3.2 ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАСРТВЕННОЙ ВЛАСТИ СПЕЦИАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ

В системе государственного управления недропользованием **МПР России** занимает ведущее положение и находится в центре системы органов, имеющих строго специальные направления деятельности. В соответствии с Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 года №404 (в ред. от 13.10.2008 N 753, от 07.11.2008 N 814, от 29.12.2008 N 1052, от 27.01.2009 N 43) Министерство осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации осуществляет координацию деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства по недропользованию, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федерального агентства водных ресурсов.

Для осуществления возложенных полномочий Министерство природных ресурсов и экологии может образовывать в установленном порядке свои территориальные органы. В министерстве создаются структурные подразделения по различным направлениям деятельности. На сегодняшний день это – 8 депаратаментов.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федерального агентства по недропользованию. В этих целях министр осуществляет следующие функции: утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральной службы и федерального агентства, а также отчет об их исполнении; вносит в Правительство РФ по представлению руководителя федеральной службы и федерального агентства проект положения о федеральной службе, федеральном агентстве, предложения о штатной численности этих органов исполнительной власти и фонде оплаты труда их работников; вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, относящихся к сферам деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федерального агентства по недропользованию; во исполнение поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ дает поручения подведомственным федеральной службе и федеральному агентству и контролирует их исполнение; имеет право отменить противоречащее федеральному законодательству решение федеральной службы и др.

На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Минприроды России самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности:

порядок государственного учета и 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 участками недр;

порядок постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса;

порядок переоформления лицензий на пользование участками недр;

классификация запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых по видам полезных ископаемых;

методики геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых;

порядок и условия использования геологической информации о недрах, являющейся государственной собственностью;

форма бланка лицензии на пользование недрами;

региональные перечни видов полезных ископаемых, относимых к общераспространенным.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» министерство не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. В соответствии с Положением о разграничении полномочии федеральных органов исполнительной власти в области подготовки, заключения и реализации соглашений о разделе продукции, а также по контролю за их реализацией на Министерство природных ресурсов и экологии РФ возложено осуществление следующих полномочий: участие в пределах своей компетенции в осуществлении контроля объемов добытого и подлежащего разделу минерального сырья в соответствии с условиями соглашений о разделе продукции, а также объемов минерального сырья, передаваемого государству в результате раздела продукции; участвует в пределах своей компетенции в осуществлении контроля объемов минерального сырья, передаваемого в собственность инвестора в качестве компенсационной и соответствующей части прибыльной продукции; осуществляет контроль за соблюдением условий соглашений о разделе продукции в части технологии производства работ по обустройству месторождений минерального сырья и их эксплуатации; осуществляет контроль за соблюдением условий соглашений о разделе продукции в части исполнения инвесторами и/или операторами обязательств по поиску и разведке, технологии производства поисково-разведочных работ; осуществляет контроль за соблюдением установленного законодательством Российской Федерации порядка пользования недрами; участвует в разработке проектов федеральных законов об участках недр и месторождениях, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, в подготовке обоснований целесообразности включения таких участков недр и месторождений в указанные перечни; участвует в подготовке предложений по включению участков недр и месторождений в перечни участков недр и месторождений, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции.

**Федеральное агентство по недропользованию** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлении государственным имуществом в сфере недропользования. Это агентство находится в ведении Министерства природных ресурсов РФ.

В установленной сфере деятельности Федеральное агентство по недропользованию осуществляет следующие полномочия: полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов, государственной власти в сфере недропользования, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятия, подведомственным Агентству; 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 (разубоживающих) породах, и отвалах или в отходах горнодобывающего 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 лицензий 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 размере 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; осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса.

Таким образом, можно отметить, что Федеральное агентство по недропользованию является самостоятельной структурной частью системы федеральных органов исполнительной власти. Его основные функции - управление государственным имуществом, оказание государственных услуг в сфере недропользования и осуществление других правоприменительных функций, за исключением функций по контролю и функций по нормативному правовому регулированию. Агентство осуществляет полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в сфере недропользования, и том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям. Агентство организует деятельность подведомственных предприятий и организаций, утверждает экономические показатели их деятельности; осуществляет выдачу, оформление и регистрацию лицензий; ведет государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых; ведет государственный учет работ по геологическому изучению недр.

**Федеральная служба по надзору в сфере природопользования** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю 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; выдаёт 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; создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, сооружений и установок, проведение буровых работ, связанных с геологическим изучением, поиском, разведкой и разработкой минеральных ресурсов, а также прокладку подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах, территориальном море Российской Федерации и на континентальном шельфе Российской Федерации в пределах своей компетенции.

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 РФ.

Помимо органов исполнительной власти, входящих в систему Министерства природных ресурсов РФ, в осуществлении функций государственного управления недропользованием принимают участие и иные органы государственной власти.

Полномочиями в сфере государственного управления недропользованием наделена и **Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору**. Положение об этой службе утверждено Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору 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 пользованием 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, 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 горнодобывающей и перерабатывающей промышленности, предусматривающих использование природных ресурсов.

## 3.3 ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СПЕЦИАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ

В государственном управлении недропользованием в соответствии с Конституцией РФ и ФЗ «О недрах» участвуют и органы государственной власти субъектов РФ. При этом следует иметь ввиду, что органы государственной власти субъектов РФ реализуют в сфере недропользования полномочия двух видов: по разрешению вопросов, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и се субъектов, и вопросов, находящихся в исключительном ведении субъекта Российской Федерации.

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» 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 которыми может быть предоставлено на условиях соглашении о разделе продукции; распоряжение государственным фондом недр, за исключением участков, находящихся в исключительном ведении Российской Федерации.

Российская Федерация может передавать отдельные полномочия по регулированию отношении 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». Соглашения о передаче части полномочий федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ определяют порядок и условия, срок действия соглашения, порядок финансирования, ответственность сторон, основания и порядок досрочного расторжения соглашения и иные вопросы, связанные с исполнением соглашения. Но следует отметить, что в сфере недропользования такие соглашения не получили широкого распространения.

Следует также иметь ввиду, что вопросы владения, пользования и распоряжения недрами федеральные органы управления и органы управления субъектов РФ должны решать совместно. Но действующее законодательство не предусматривает такой формы акта управления как совместное решение пли распоряжение органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ, не установлена и процедура подготовки и принятия таких решений.

Компетенция органов государственной власти субъектов РФ закреплена в статье 4 Закона РФ «О недрах». В области управления недропользованием на своих территориях органы исполнительной власти субъектов РФ: разрабатывают и реализуют территориальные программы развития и использования минерально-сырьевой базы; создают и ведут территориальные фонды геологической информации, распоряжаются информацией, полученной за счет средств бюджетов соответствующих субъектов РФ; составляют территориальные балансы запасов и кадастров месторождении и проявлении полезных ископаемых и учет участков недр, используемых для строительства подземных сооружении, не связанных с добыче полезных ископаемых; устанавливают порядок пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительство сооружении местного значения; защищают интересы малочисленных народов, прав пользователей недр и интересов граждан, разрешают споров по вопросам пользования недрами; осуществляют лицензирование видов деятельности, связанной с пользованием участками недр регионального и местного значения; участвуют в пределах полномочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами, в соглашениях о разделе продукции при пользовании участками недр; определяют условия и порядок пользования месторождениями полезных ископаемых; осуществляют государственный контроль за геологическим изучением, охраной и рациональным использованием недр в соответствии с установленным порядком; регулируют другие вопросы в области использования и охраны недр, за исключением отнесенных к ведению Российской Федерации.

Так как в соответствии с Конституцией РФ вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, то порядок недропользования в субъектах РФ регулируется законами субъектов, которые принимаются в соответствии с положениями федерального законодательства. При этом следует иметь ввиду, что основные вопросы недропользования, такие как: пределы гражданского оборота прав пользования недрами; запрет на любые сделки с участками недр в качестве объектов исключительной государственной собственности; классификация запасов полезных ископаемых; порядок ведения государственного баланса полезных ископаемых и государственного кадастра месторождений полезных ископаемых и их проявлений и т.п., закрепленные федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, не могут в одностороннем порядке изменяться законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах установленной компетенции осуществляют правовое регулирование отношений в сфере недропользования. Организация системы управления недрами в субъектах РФ зависит в значительной степени от наличия месторождений полезных ископаемых на территории региона.

Минерально-сырьевая база Иркутской области характеризуется комплексностью и представлена практически всеми видами полезных ископаемых:

1) топливно-энергетические ресурсы (уголь, нефть, газ);

2) черные металлы (железо, марганец);

3) титан;

4) цветные и редкие металлы (олово, литий, ниобий, тантал, рубидий, цезий, бериллий);

5) благородные металлы (золото россыпное и рудное);

6) неметаллические полезные ископаемые (слюда-мусковит, магнезит, тальк, фосфорит, каменная и калийная соли, стекольные и формовочные пески);

7) группа полезных ископаемых для стройиндустрии (гипс, мрамор, граниты, долериты, сиениты, глины, песчано-гравийные смеси, бутовый камень и др.);

8) подземные, в том числе минеральные воды.

Указанные полезные ископаемые являются не только одной из ведущих основ развития производительных сил области, но и важнейшей составляющей экономической безопасности России. В соответствии с этим создание надежной многокомпонентной минерально-сырьевой базы обеспечит удовлетворение текущих и перспективных потребностей экономики России с учетом социальных, демографических, оборонных, экологических и других факторов на территории области. Поэтому обеспечение устойчивого развития экономики области и России минеральными ресурсами с учетом возрастающей потребности в них требует заблаговременного восполнения и расширения добывающих мощностей, наращивания масштабов воспроизводства минерально-сырьевой базы на перспективу с ориентацией сырьевого самообеспечения с существенной долей экспорта.

В структуре подготовленной минерально-сырьевой базы России область занимает места:

1) первое - по редким металлам (ниобий, цезий), золоту, слюде-мусковиту, магнезиту, долеритам, сиенитам, цветным камням (лазуриту, чароиту, мраморному ониксу, офикальциту);

2) второе - по каменной и калийной солям, химически чистым известнякам, литию;

3) третье - по тальку и графиту;

4) четвертое - по апатиту и огнеупорным глинам;

5) пятое - по углю, железным рудам, танталу, полевошпатовому сырью.

Область входит в число первых десяти субъектов Российской Федерации по запасам газа и конденсата, обладает существенными запасами и ресурсами нефти. Из 54 учтенных государственным балансом запасов полезных ископаемых на территории области видов минерального сырья добывается 20 видов на 500 месторождениях полезных ископаемых. По масштабам переработки горной массы ведущее положение в области занимает добыча золота, угля, железных руд. В структуре промышленной продукции области доля горно-добывающей отрасли составляет около 12%. По стоимости первичного товарного продукта доля золота составляет около 40%, угля - около 20%, железа - до 20%. На прочие полезные ископаемые приходится до 20%. Суммарная годовая стоимость товарного продукта составляет более 18 млрд. рублей.

В Иркутской области органом специальной компетенции в сфере использования и охраны недр является **Министерство природных ресурсов и экологии Иркутской области**. Данное министерство является исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим функции по управлению в области охраны окружающей среды и недропользования.

В ведении министерства находится **служба по охране природы и озера Байкал Иркутской области**.

Министерство в соответствии с возложенными на него задачами в установленном порядке осуществляет следующие функции:

в сфере обеспечения охраны окружающей среды: участие в реализации федеральной политики в сфере экологического развития; участие в определении основных направлений охраны окружающей среды; разработка и реализация областных государственных целевых (ведомственных) программ в сфере охраны окружающей среды; обеспечение формирования заявок на финансирование мероприятий, реализуемых на территории Иркутской области, для включения в федеральные целевые программы в области охраны окружающей среды; участие в обеспечении населения информацией о состоянии окружающей среды; разработка нормативов качества окружающей среды, содержащих соответствующие требования и нормы не ниже требований и норм, установленных на федеральном уровне; обеспечение организации и развития системы экологического образования и формирования экологической культуры; организация и проведение государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня; информирование населения о намечаемых и проводимых экологических экспертизах и их результатах;

в сфере обеспечения осуществления недропользования:участие в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы Российской Федерации; разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы на территории Иркутской области; создание и ведение территориального фонда геологической информации; участие в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность; составление территориального баланса запасов и кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и обеспечение учета участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; подготовка предложений по формированию совместно с Российской Федерацией регионального перечня полезных ископаемых, относимых к общераспространенным полезным ископаемым, и выделению участков недр местного значения; участие в определении условий пользования месторождениями полезных ископаемых; организация проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения; проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, участках недр местного значения, а также об участках недр местного значения, используемых для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; оформление, государственная регистрация и выдача лицензий на пользование участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения (в том числе участками недр местного значения, используемыми для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых).

Министерство разрабатывает проекты правовых актов в установленной сфере деятельности, утверждает ежегодный план и показатели деятельности, осуществляет иные функции в соответствии с законодательством.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Политические события последних девятнадцати лет в стране, недостаточно продуманный переход к новым экономико-производственным отношениям негативно сказались на такой специфической сфере, как недропользование.[[9]](#footnote-9) Сегодня минерально-сырьевой комплекс страны переживает не самые лучшие времена. И это не смотря на его огромный потенциал и более высокую выживаемость по сравнению с другими отраслями экономики в условиях ее реформирования.[[10]](#footnote-10) В конце девяностых годов прошлого столетия упали объемы производства и добычи полезных ископаемых, недопустимо снизились масштабы геологоразведочных работ, остро встали проблемы инвестиций, совершенствования налогообложения. Также фактором не вполне благополучного состояния минерально-сырьевого комплекса является истощение сырьевых баз действующих предприятий. При существующих низких темпах ввода в эксплуатацию новых месторождений и значительном сокращении объемов геологоразведочных работ негативные факторы в ближайшей перспективе могут привести к существенному сбою в работе минерально-сырьевого комплекса, и как результат, к замедлению экономического развития и ослаблению энергетической безопасности страны.

В современных экономических условиях проблема эффективного природопользования, опережающего воспроизводства минерально-сырьевой базы и воссоздания стратегических запасов полезных ископаемых (к числу которых отнесены топливно-энергетические ресурсы, благородные металлы, руды цветных и редких металлов и неметаллов) должна являться одной из приоритетнейших в государственной политике России.

Дальнейшее развитие минерально-сырьевой базы государства, особенно по таким имеющим устойчивый спрос полезным ископаемым, как нефть, газ, благородные и цветные металлы, имеет хорошие перспективы за счет изучения континентального шельфа Российской Федерации, районов Западной и Восточной Сибири, Дальнего Востока. Однако, проведение геологоразведочных работ, вовлечение в освоение новых месторождений полезных ископаемых требует стабильности и предсказуемости развития управления в сфере недропользования и охраны окружающей среды.

Как мы выяснили в ходе исследования, управление, в самом общем виде, представляет собой нормативно определенную деятельность управомоченных субъектов.

Субъектами государственного управления в сфере использования и охраны недр являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ. Органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют государственное управление в сфере недропользования, реализуя предоставленный им объем регулятивных, исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий, в процессе геологического изучения, использования и охраны недр на своей территории. Однако в ряде случаев эти полномочия совпадают с полномочиями федеральных органов исполнительной власти, что умаляет роль субъектов в управлении недрами на своей территории.

Деятельность управомоченных субъектов осуществляется в признанных в науке административного права правовых формах: правоустановительной, правоприменительной, регулятивной и правоохранительной. Кроме того, эта деятельность направлена на достижение следующих основных целей:

1. Обеспечение права каждого на благоприятную окружающую среду;
2. Охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов.

Имея конкретный объект управления необходимо выделять наряду с общими, присущими всей системе государственного управления, специфические функции, свойственные только, или в основном, данному объекту управления.

Обобщая сказанное, можно сделать вывод о существовании общих функций государственного управления в области недропользования и охраны окружающей среды, а также специальных функций, определяющих содержание деятельности специализированных органов исполнительной власти. К числу общих функций можно отнести:

1. обеспечение комплексного рационального использование недр;
2. организацию охраны недр;
3. обеспечение защиты интересов государства;
4. защиты интересов граждан;
5. защиты прав пользователей недр.

К числу специальных функций государственного управления недропользованием и охраной недр относятся:

1. распоряжение государственным фондом недр;
2. государственная экспертиза запасов полезных ископаемых;
3. государственный учет:
4. государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых,
5. государственный баланс запасов полезных ископаемых;
6. государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр;
7. государственный надзор за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами;
8. прогнозирование и планирование недропользования;
9. горно-экологический мониторинг деятельности горных предприятий;
10. лицензирование пользования недрами.

Несомненно, количество и номенклатура функций управления недропользованием должны быть достаточными для достижения обозначенных выше целей. При этом не следует бесконечно расширять пределы управляющего воздействия, вводя новые направления в деятельность органов государственного управления при низком качестве реализации уже существующих.

Управленческие структуры, на которые возложена реализация функций, должны быть соответствующим образом подготовлены, как в кадровом, так и материально-техническом отношении. Помимо этого, полномочия органов не должны пересекаться, они не должны быть одинаковыми.

В ходе административной реформы 2004 г. была проведена кардинальная реструктуризация федеральных органов исполнительной власти в области природопользования и охраны окружающей среды**.** При этом не в полной мере удалось реализовать разделение функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, функций контроля и надзора, функций по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере охраны окружающей среды.

В настоящее время происходит становление органов, на которые возложена реализация функций по управлению процессами в сфере недропользования. Оно сможет завершиться с принятием всех необходимых нормативных документов, детально определяющих полномочия органов, их кадровое, финансовое и техническое обеспечение.

Система государственного управления в любой сфере жизнедеятельности общества может успешно функционировать только при условии создания, с одной стороны, законодательной нормативно-правовой базы, а с другой – организационной структуры управления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.//Рос. газ. – 1993. – 25 дек.
2. О недрах: закон от 21 фев. 1992 г. №2395-1// Собр. Законодательства РФ. – 1995. – №10. – Ст.832.
3. Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР/Г.С.Башмаков. – М.: Наука, 1974. – 174 с.
4. Недропользование на территории Российской Федерации и её континентальном шельфе: Федеральное законодательство о недрах и практика его применения. – М.: Олита, 2004. – 1240 с.
5. Певзнер М.Е. О горном праве//Государство и право. – 1996. – №8. – С.52-57.
1. Конституция Российской Федерации принята на всенар. голосовании 12 дек. 1993г.// Рос. газ. – 1993. – 25 дек. [↑](#footnote-ref-1)
2. Певзнер М.Е. О горном праве//Государство и право. 1996. №8. С.52 [↑](#footnote-ref-2)
3. Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. М., 1974. С.12 [↑](#footnote-ref-3)
4. Там же. С. 7. [↑](#footnote-ref-4)
5. Экологическое право. С.425 [↑](#footnote-ref-5)
6. Калинин И.Б. Системность правового регулирования природопользования//Современное право. 2007. №1. С.2-3 [↑](#footnote-ref-6)
7. О недрах: Закон от 21 фев. 1992 г. №2395-1//Собр. Законодательства РФ. 1995. №10. Ст.832. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ерофеев стр.45 [↑](#footnote-ref-8)
9. Тен Ю.М, Золото и нефть: История и современные вопросы недропользования. М. 2003. С.5-6. [↑](#footnote-ref-9)
10. Недропользование на территории Российской Федерации и её континентальном шельфе: Федеральное законодательство о недрах и практика его применения. М., 2004. С.8. [↑](#footnote-ref-10)