

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет экономический
Кафедра экономической теории и государственного управления
Направление подготовки 38.03.04 – Государственное и муниципальное управ-
ление

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ М.В. Зинченко
« ____ » _____ 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Управление недропользованием в регионе (на примере Амурской об-
ласти)

Исполнитель

студент группы 472-узб2 _____ Д.В. Карнаухова

(подпись, дата)

Руководитель

ст. преподаватель _____ Ю.А. Праскова

(подпись, дата)

Нормоконтроль

ст. преподаватель _____ Л.Н. Михайленко

(подпись, дата)

Благовещенск 2018

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет Экономический
Кафедра ЭТиГУ

З А Д А Н И Е

К бакалаврской работе студента Карнауховой Дарьи Владимировны
1 Тема бакалаврской работы: Управление недропользованием в регионе (
на примере Амурской области)

(утверждено приказом от 30.10.2017 № 2661у.ч

2 Срок сдачи студента законченной работы: 16 февраля 2018 год

3 Исходные данные к бакалаврской работе: Изучила учебную и нормативную литературу по данной теме работы.

4 Содержание бакалаврской работы:

1 Теоретические и правовые основы управления недропользованием

1.1 Особенности управления недропользованием

1.2 Нормативная правовая база управления недропользованием.

Административный и экономический механизмы управления

1.3 История управления недропользованием в России

2 Практика управления недропользованием в Амурской области

2.1 Департамент по недропользованию как субъект управления

2.2 Анализ управления недропользованием

2.3 Предложение по решению проблем недропользования

5 Бакалаврская работа содержит 60 страниц, 7 таблиц, 6 рисунков, 53 источника.

6 Дата выдачи задания: 06.11.2017 год

Руководитель бакалаврской работы: Праскова Юлия Александровна,
старший преподаватель

(фамилия, имя, отчество, должность, ученая степень, ученое звание)

Задание принял к исполнению (дата): 06 ноября 2017 года

РЕФЕРАТ

Выпускная квалификационная работа содержит 60 с., 7 таблиц, 6 рисунков, 55 источников

НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ, АМУРСКАЯ ОБЛАСТЬ, УПРАВЛЕНИЕ, ДЕПАРТАМЕНТ ПО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЮ, МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ, НОРМАТИВНАЯ БАЗА, ИСТОРИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Эффективное управление природным богатством является необходимым условием экономического роста региона и повышения благосостояния народа и должно составлять основу экономической политики, находясь в центре внимания общества. Чтобы это богатство приносило прибыль, предстоит, прежде всего, провести детальную оценку всех имеющихся ресурсов и привести в движение механизм их использования, стремясь при этом максимально опираться на достижения научно-технического прогресса.

Цель бакалаврской работы на основе изучения теоретических и правовых основ управления недропользованием и анализа управления недропользованием выявить проблемы управления недропользованием в Амурской области и предложить мероприятия по их устранению.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть понятие, правовое регулирование, историческое развитие и государственную политику в сфере недропользования;
- проанализировать действующую систему управления недропользованием;
- проанализировать состояние управления в сфере недропользования в Амурской области;
- выявить проблемы в управлении недропользованием и предложить мероприятия по устранению выявленных проблем.

Объектом исследования выступает процесс недропользования в регионе.

Предмет исследования – организационная и правовая система управления недропользованием Амурской области.

Основой для написания работы послужили: учебная литература авторов Е.В. Вавилов, Г.С. Гольд, В.Г. Гончарова, Е.А. Козловского, М.А. Комарова, А.Л. Новоселова, В.П. Орлова и многих других, статистическая отчетность, законы РФ «О недрах», Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, ФЗ № - 41 «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Теоретические и правовые основы управления недропользованием	8
1.1 Особенности управления недропользованием	8
1.2 Нормативная правовая база управления недропользованием. Административный и экономический механизмы управления	12
1.3 История управления недропользованием в России	22
2 Практика управления недропользованием в Амурской области	36
2.1 Департамент по недропользованию как субъект управления	36
2.2 Анализ управления недропользованием	41
2.3 Предложение по решению проблем управления недропользованием	50
Заключение	53
Библиографический список	56

ВВЕДЕНИЕ

Эффективное управление природным богатством является необходимым условием экономического роста региона и повышения благосостояния народа и должно составлять основу экономической политики, находясь в центре внимания общества. Чтобы это богатство приносило прибыль, предстоит, прежде всего, провести детальную оценку всех имеющихся ресурсов и привести в движение механизм их использования, стремясь при этом максимально опираться на достижения научно-технического прогресса.

Амурская область – один из крупнейших регионов России по потенциальным минеральным ресурсам, в первую очередь коренного и россыпного золота, каменного и бурого угля, меди, молибдена, железа, полиметаллов.

Актуальность исследования данной темы работы заключается в том, что в настоящее время назрела необходимость радикальной перестройки всей системы производственных, финансовых и коммерческих связей в сфере недропользования.

Экономические процессы, происходящие в России и в Амурской области в частности, заставляют максимально ответственно относиться к имеющимся ресурсам, обеспечивать их наиболее качественное использование, что невозможно без грамотного управления недропользованием.

Цель бакалаврской работы на основе изучения теоретических и правовых основ управления недропользованием и анализа управления недропользованием выявить проблемы управления недропользованием в Амурской области и предложить мероприятия по их устранению.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть понятие, правовое регулирование, историческое развитие и государственную политику в сфере недропользования;
- проанализировать действующую систему управления недропользованием;
- проанализировать развитие управления в сфере недропользования в

Амурской области;

- выявить проблемы в управлении недропользованием и предложить мероприятия по устранению выявленных проблем.

Объектом исследования выступает процесс недропользования в регионе.

Предмет исследования – организационная и правовая система управления недропользованием в Амурской области.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕМ

1.1 Особенности управления недропользованием

Существует множество определений понятия «недропользование», но наиболее распространенным и полноценным является – совокупность отношений, возникающих в процессе изучения, разведки, добычи полезных ископаемых, а также строительства и эксплуатации подземных сооружений.

Отношения недропользования с точки зрения организации управления представляют собой сложный многогранный объект, этим обусловлены требующие решения современные проблемы управления. Под управлением в целом понимается сознательное целенаправленное воздействие со стороны субъектов, руководящих органов на людей и экономические объекты, осуществляемое с целью направить их действия и получить желаемые результаты. Из данного общего определения управления следует, что составными частями процесса управления (элементами) являются: субъекты управления, объекты управления (люди и экономические объекты), цель управления и желаемые результаты. Рассмотрим указанные элементы применительно к управлению в сфере недропользования¹.

Субъекты управления отношениями недропользования определены в Законе РФ «О недрах» и представлены на рисунке 1.

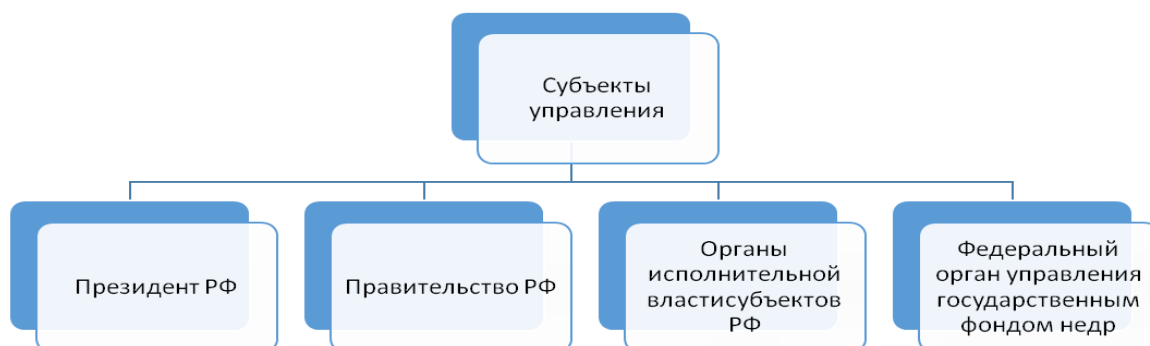


Рисунок 1 – Субъекты управления недропользованием

¹Кошинк, В.И. Управление государственной собственностью / М.: Изд-во «ЭКМОС», 2013. – С. 25

В соответствии со ст. 36 названного Закона государственное управление отношениями недропользования осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральным органом управления государственным фондом недр и органами государственного горного надзора. Объектами управления в целом определяются люди и экономические объекты. В Законе РФ «О недрах» (ст. 36 Закона) говорится о государственном управлении отношениями недропользования. Исходя из положений ст. 36 Закона РФ «О недрах», в рассматриваемой сфере в качестве объектов управления можно выделить отношения, указанные в преамбуле Закона РФ «О недрах». Как указано в Законе, это отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рапу лиманов и озер. Фактически отношения недропользования являются разнородными, в связи с этим можно выделить несколько аспектов управления отношениями недропользования:

- управление в связи с геологическим изучением недр территории Российской Федерации и ее континентального шельфа;
- управление в сфере использования недр, в том числе в сфере использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рапу лиманов и озер;
- управление в сфере охраны недр.²

Перечисленные аспекты управления отношениями недропользования свидетельствуют о неоднородном характере объекта управления (отношений в сфере недропользования). Очевидно, что при таком неоднородном объекте сложно определить единую цель управления и желаемые результаты. В связи с

² Новоселов, А. Л. Экономика, организация и управление в области недропользования. Учебник и практикум / М.: Юрайт, 2014. – С. 57.

этим требуется комплексный и системный подход при решении вопросов организации эффективного управления.

Отношения недропользования как сфера государственного регулирования и управления рассматриваются в нескольких государственных стратегических и программных документах: в Энергетической стратегии России до 2030 г.; Стратегии развития геологической отрасли до 2030 г.; в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года; в Основах государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования; в Долгосрочной государственной программе изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья.

Анализ указанных документов свидетельствует о том, что фактически управление в сфере недропользования включает еще несколько аспектов, представленных на рисунке 2³.



Рисунок 2 – Аспекты управления в сфере недропользования

Во-первых, недропользование и управление государственным фондом недр отнесены к числу основных составляющих государственной энергетической политики Российской Федерации, соответственно, исходя из целей и задач энергетической политики в Энергетической стратегии России до 2030 г. назва-

³Орлов, В.П. Государство и минерально-сырьевая база / М.: Геоинформмарк, 2016. – С. 65.

ны цели и соответствующие управленческие мероприятия. Определено, что стратегической целью государственной энергетической политики в области недропользования и управления государственным фондом недр является обеспечение устойчивого, эффективного и экологически безопасного воспроизводства минерально-сырьевой базы для удовлетворения энергетических потребностей экономики страны и обеспечения экспорта энергоресурсов.

Во-вторых, геологическая отрасль выделена как самостоятельный объект управления в соответствии с положениями Стратегии развития геологической отрасли. Стратегической целью развития геологической отрасли до 2030 г. является формирование высокоэффективной, инновационно – ориентированной системы геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы, обеспечивающей решение поставленных задач на современном этапе и в долгосрочном периоде.⁴

В-третьих, недропользование рассматривается как составная часть минерально-сырьевого комплекса страны, и в связи с этим недропользование охватывается в целом государственной политикой в области использования минерального сырья.

При осуществлении управления в сфере недропользования необходимо также принимать во внимание экологические требования, а это сфера государственной экологической политики.

Так, в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. определено, что стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасно-

⁴Орлов, В.П. Проблемы недропользования / М.: Геоинформмарк, 2007. – С. 109.

сти.

Кроме того, необходимы правила учета и использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, которые определяются как техногенные месторождения⁵.

Таким образом, в государственных стратегических и программных документах выделяются такие важные аспекты управления отношениями недропользования, как:

- отнесение недропользования и управления государственным фондом недр к числу основных составляющих государственной энергетической политики Российской Федерации;

- выделение геологической отрасли как самостоятельного объекта управления в соответствии с положениями Стратегии развития геологической отрасли;

- рассмотрение недропользования как составной части минерально-сырьевого комплекса страны и в связи с этим отнесение вопросов недропользования в целом к сфере государственной политики в области использования минерального сырья;

- отнесение вопросов охраны недр к государственной экологической политике.

В связи с изложенным, определить комплексно цели управления отношениями недропользования можно в соответствии с рисунком 3⁶.

1.2 Нормативная правовая база управления недропользованием. Административный и экономический механизмы управления

Государственное регулирование отношений недропользования возможно в формах, представленных на рисунке 4⁷.

⁵Орлов, В.П. Проблемы недропользования / М.: Геоинформмарк, 2007. – С. 111

⁶Вавилова, Е.В. Экономическая география и регионалистика: Учебное пособие /М.: Гардарики, 2015. –С. 64.

⁷Гольд, Г.С. Минерально-сырьевые ресурсы: социальный вызов времени. /М.: Профсоюзы и экономика, 2011. – С. 184.

Цели управления недропользованием

обеспечение устойчивого, эффективного и экологически безопасного воспроизводства минерально-сырьевой базы для удовлетворения энергетических потребностей экономики страны и обеспечения экспорта энергоресурсов

формирование высокоэффективной, инновационно ориентированной системы геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы, обеспечивающей решение поставленных задач на современном этапе и в долгосрочном периоде

организация рационального и комплексного использования минерально-сырьевых ресурсов в интересах нынешних и будущих поколений граждан Российской Федерации

обеспечение воспроизводства и эффективного освоения минерально-сырьевой базы Российской Федерации в целях обеспечения устойчивого экономического развития России, повышения благосостояния ее граждан

защита геополитических интересов России, в том числе на мировом рынке минерального сырья

решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности

Рисунок 3 - Цели управления недропользованием



Рисунок 4 – Механизмы управления недропользованием

В качестве правовой платформы построения системы управления недрами должны рассматриваться ключевые положения Конституции РФ. В ст. 9 записано: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются с Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Из этой нормы недвусмысленно вытекает понимание если не приоритета, то во всяком случае учета интересов жителей конкретного региона в вопросах использования и охраны не только ресурсов недр, но и других природных ресурсов, включая биологические ресурсы территориального и внутреннего моря, черноземы центральных районов, климатические ресурсы южных регионов, лесные ресурсы средней полосы, водные ресурсы Волги и сибирских рек и т.д.

В п. 2 ст. 36 Конституции РФ констатируется, что «владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц». В то же время в соответствии с п. 2 ст. 9, «земля и другие природные ресурсы, а, следовательно, и полезные ископаемые в недрах могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности».

В части второй статьи 67 Конституции предусматривается, что «Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральными законами и нормами международного права». В части первой статьи 72 перечисляются вопросы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в частности, в пункте «в» указывается, что к таким вопросам относится владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами.⁸

В развитие указанных конституционных положений был принят целый ряд общих и специальных федеральных законов, постановлений Правительства Российской Федерации и множество ведомственных правовых актов, особенно МПР России.

Общие нормативные правовые акты, в той или иной степени регулирующие отношения недропользования, представлены в таблице 1.

Таблица 1 - Общие нормативные правовые акты, регламентирующие отношения недропользования

Нормативный правовой акт	Регулируемые отношения
Конституция Российской Федерации	Приоритет интересов жителей конкретного региона в вопросах использования и охраны не только ресурсов недр, но и других природных ресурсов. Земля и другие природные ресурсы, а, следовательно, и полезные ископаемые в недрах могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.
Гражданский кодекс Российской Федерации Налоговый кодекс Российской Федерации	Участки недр отнесены к категории недвижимого имущества Предусматривает налог на добычу полезных ископаемых, устанавливает систему налогообложения при

⁸Козловский, Е.А. Избранное. Минерально-сырьевые ресурсы России (анализ, прогноз, политика). – М.: ООО «ИГЭП» РАЕН, 2014. – С. 55.

Продолжение таблицы 1	
1	2
	выполнении соглашений о разделе продукции при добыче полезных ископаемых.

К числу общих федеральных законов относится Гражданский кодекс Российской Федерации, в п. 1 ст. 130 которого участки недр отнесены к категории недвижимого имущества. В отличие от права собственности и других вещных прав на землю, которым посвящена отдельная глава 17 ГК РФ, вопросы права собственности и других вещных прав на участки недр не нашли отражения в подобной отдельной главе ГК РФ. Тем не менее, общие нормы в отношении вещных и обязательственных прав, применимые к недвижимому имуществу, подлежат применению и в отношении участков с учетом, безусловно, их специфики⁹.

К числу общих федеральных законов относится Налоговый кодекс Российской Федерации, глава 26 которого предусматривает налог на добычу полезных ископаемых, а глава 26.4 устанавливает систему налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции при добыче полезных ископаемых.

Действующим законодательством не разграничивается государственная собственность на недра, т.е. она может считаться общей собственностью Российской Федерации и ее субъектов, имеющей режим совместной собственности.

Базовым специальным законом, регулирующим отношения в пользовании недрами и претендующего в определенной степени на роль кодифицирующего правового акта в сфере пользования недрами (подобно тому, как Лесной кодекс Российской Федерации представляет собой кодифицирующий правовой акт в сфере пользования такими природными ресурсами, как лесной фонд страны) является Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О

⁹ Садовник, П.В. Законодательство Российской Федерации о недрах: проблемы совершенствования / Нефть, газ, право, 2015. - № 3 (51). - С.56.

недрах» (с последующими изменениями и дополнениями), который регулирует отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу соляных озер и заливов морей¹⁰.

К числу специальных федеральных законов в этой области отношений относятся нормативные правовые акты, представленные в таблице 2.

Таблица 2 – Специальные нормативные правовые акты, регламентирующие отношения недропользования

Нормативный правовой акт	Регулируемые отношения
1	2
Федеральный закон от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации».	Установили суверенные права Российской Федерации на поиск и добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе и морском дне исключительной экономической зоне Российской Федерации.
Федеральный закон от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».	
Федеральный закон от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции».	Впервые установил в России применение договорной формы при поиске и добыче полезных ископаемых.
Федеральный закон от 31 марта 1998 года № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации».	Определил порядок формирования федерального фонда разведанных месторождений природного газа.
Федеральный закон от 26 марта 1998 г. N 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».	Установил порядок государственного регулирования в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, их добычи, производства и обращения. Настоящий Закон содержит правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивает защиту интересов государства и граждан Российской Федерации, а также прав пользователей недр.

¹⁰Садовник, П.В. Законодательство Российской Федерации о недрах: проблемы совершенствования / Нефть, газ, право, 2015. -№ 3 (51). -С.58

1	2
Положение о порядке лицензирования пользования недрами утвержденное Постановлением от 15 июля 1992 г. № 3314-1 Верховного Совета РФ.	Положением установлено, что решение о предоставлении лицензий принимается совместно органом представительной власти республики в составе Российской Федерации, края, области, автономного образования и федеральным органом или его территориальным подразделением. Непосредственно выдача лицензий, подписанных уполномоченными лицами вышеназванных органов, и их регистрация осуществляется федеральным органом или его территориальными подразделениями.
Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 293.	Организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами возложено на Федеральное агентство по недропользованию.
Приказ Министерством природных ресурсов Российской Федерации от 19 ноября 2003 г. № 1026.	Утвержден порядок переоформления лицензий на пользование участками недр.

Многочисленными подзаконными актами детально урегулированы вопросы лицензирования, например, в отношении деятельности по обеспечению промышленной безопасности опасных производств и выполнения маркшейдерских работ, формирования и использования ликвидационных фондов при реализации соглашений о разделе продукции, мер регулирования экспорта геологической информации, вознаграждений за выявленные месторождения полезных ископаемых, возложения на МПР России функций государственного контроля за геологическим изучением, разработку полезных ископаемых и охрану недр.

В таблице 3 представлена информация о нормативных правовых актах Амурской области.

Таблица 3 - Региональные нормативные правовые акты, регламентирующие отношения недропользования

Нормативный правовой акт	Регулируемые отношения
Закон Амурской области от 10.11.2005 № 89-ОЗ «Об охране окружающей среды»	Настоящий Закон направлен на реализацию государствен-

1	2
Закон Амурской области от 10.11.2005 № 89-ОЗ «Об охране окружающей среды».	ной политики в сфере охраны окружающей среды в целях укрепления правопорядка, обеспечивающего сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и экологическую безопасность на территории области.
Постановление Правительства Амурской области от 08.11.2017 №527 «Об утверждении региональной программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами» на территории Амурской области на период 2018-2028 годов».	Создание эффективной региональной системы управления отходами, как бытовыми, так и промышленными, в том числе полученными при добыче полезных ископаемых.
Приказ министерства природных ресурсов области от 21.06.2016 № 92-ОД «Об утверждении Положения о комиссии по выработке рекомендаций министерству природных ресурсов области по принятию решений о согласовании технических проектов разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр местного значения, или о мотивированном отказе в данном согласовании, и Составы указанной комиссии».	Отношения по принятию решения о согласовании проектной документации или о мотивированном отказе в данном согласовании; о постановке на баланс предприятия – заявителя запасов ОРПИ в соответствии с объемами добычи, установленными согласованным техническим проектом.
Постановление Правительства Амурской области от 25.09.2013 № 453 «Об утверждении государственной Программы «Охрана окружающей среды в Амурской области на 2014-2020 годы».	Отношения в сфере потенциала территорий,

1	2
	затронутых в процессе добычи общераспространенных полезных ископаемых.
Постановление Правительства Амурской области от 12.05.2009 № 193 «Об утверждении порядка предоставления и пользования участками недр местного значения».	Определяет процедуру, организационное обеспечение и нормативный
	порядок выдачи разрешений на пользование участками недр местного (регионального) значения.
Приказ министерства природных ресурсов области от 28.02.2013 № 27-ОД «Об утверждении положения об установлении факта открытия месторождения ОРПИ».	Определяет порядок закрепления факта открытия месторождения общераспространенного полезного ископаемого.
Распоряжение Минприроды России и Правительства Амурской области от 26 апреля 2011 г. N 14-р/45-р "Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Амурской области".	Устанавливает перечень ОРПИ, доступных к добыче на территории Амурской области, порядок контроля за их использованием.
Приказ министерства природных ресурсов области от 28.02.2013 № 7-ОД «Об утверждении положения об условиях и порядке установления факта открытия месторождения общераспространенного полезного ископаемого».	Определяет порядок и основания признания найденного месторождения ОРПИ открытым и доступным для добычи полезных ископаемых.
Постановление Правительства Амурской области от 28.01.2014 №30 «Об утверждении Порядка добычи общераспространенных полезных ископаемых, строительства подземных сооружений, а так же устройства и эксплуатации бытовых колодцев и скважин».	Определяет совокупность отношений, возникающих в процессе использования земельного участка, предназначенного для добычи ОРПИ.

Экономический механизм управления недропользованием и охраной недр предусматривает: разработку государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов; разработку федеральных программ в области развития недропользования в Российской Федерации, целевых программ в области недропользования субъектов Российской Федерации; установление платы за недропользование; проведение экономической оценки запасов полезных ископаемых; предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране недр и окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации; возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде; иные методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению недропользования.¹¹

Механизмы экономического управления недропользованием представлены на рисунке 5.

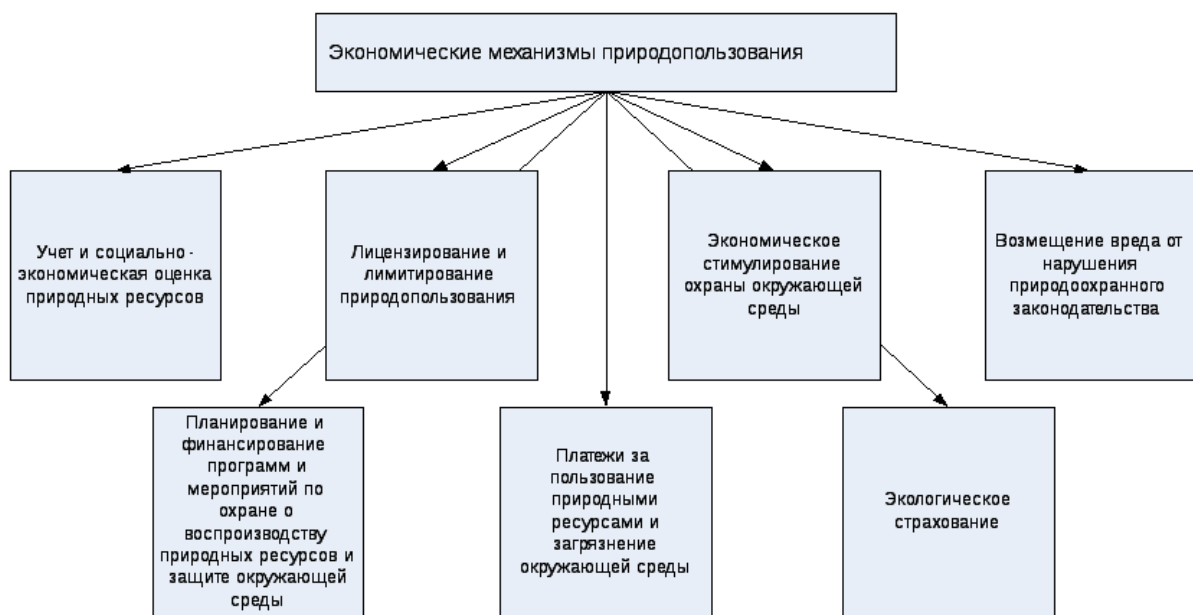


Рисунок 5 - Экономические механизмы управления недропользованием

¹¹Теплов, О. Регулирование отношений недропользования на территории Российской Федерации / М.: Олита, 2014. –С. 188

Реализация экономических механизмов осуществляется через многие институты:

- кадастры (своды экономических, экологических, организационных и технических показателей, характеризующих количество и качество природного ресурса, а также категории природопользователей: земельный, лесной, водный, месторождений полезных ископаемых);

- финансовое и материально-техническое обеспечение (государственный бюджет, внебюджетные экологические фонды, средства предприятий и организаций);

- платы за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды.

1.3 История управления недропользованием в России

Несмотря на то, что использование недр в древней Руси уходит своими корнями в далекое прошлое, первые сведения о добыче и обработке металлов и других полезных ископаемых появились лишь в начале XV века. Крайне трудно по ним дать более или менее полную картину о добыче и переработке руд на территории России, поскольку работы эти велись не регулярно, зачастую нося эпизодический характер.

Известно, что уже в X-XIII вв. на территории древней Руси добывали соль, строительный камень, минеральные краски, цветные и драгоценные металлы. О «ковалях» (кузнецах) и железных изделиях имеются упоминания в Договорной грамоте князя Игоря (945 г.), летописи Нестора (1096 г.), послании Даниила-Заточника, житии Феодосия Печерского и других древних памятниках русской письменности. В этот период вплоть до татаро-монгольского завоевания развитие горнодобывающих промыслов было связано с самыми насущными практическими потребностями населения Русских княжеств.

Разрабатывались залежи каменной соли в Предкарпатском прогибе, у Переславля-Залесского в Ростовском княжестве, в Костромской земле и у Белого моря (Ненокса). В XII-XIII вв. осваивались месторождения железа, преимущественно озерных и болотных (лимонитовых) руд, известных с глубокой древно-

сти на западе Полоцкого княжества, в Новгородской земле в окрестностях Новгорода, у Тихвина, Каргополя и вблизи беломорского побережья у Выгозера. Обилие лесов позволяло нашим предкам использовать для выплавки железа исключительно древесный уголь.

В XII—XV вв. в центральных областях России добыча железных болотных руд достигала значительного уровня. В тот же период на территории Киевской Руси и в окрестностях Новгорода началась разработка месторождений неглубоко залегающих бурых железняков и коренных сидеритовых руд.¹²

Древние рудокопы употребляли орудия из камня, дерева, меди, бронзы, рога и кости: деревянные и бронзовые клинья, каменные молоты, медные, бронзовые, каменные и роговые кайлы, каменные рудодробилки, деревянные лопаты. Добыча руд производилась небольшими группами людей, возможно, семьями, причем, по-видимому, осуществлялось разделение труда между мужчинами, добывавшими и дробившими крупные куски руды, женщинами, занимавшимися мелким дроблением, и детьми, доставлявшими руду на поверхность и работавшими в узких забоях, куда не мог проникнуть взрослый человек.

Поиски вели с помощью специальных щупов, разработку — лопатами и кайлами. Один человек за день добывал примерно 750 кг руды. Однако тогда еще глубина ведения горных работ не могла быть ниже уровня грунтовых вод. Для переноски руды использовались кожаные сумки, ивовые корзины, корыта. В качестве лестниц для спуска в шахты использовали зарубленные бревна и высеченные ступеньки. Освещали рудники лучинами или масляными лампами. Очень редко использовали крепления из каменных глыб¹³.

Дробленую руду обжигали в ямах на месте добычи и увозили, иногда на значительное расстояние, к селищам, где плавил в небольших горнах на древесном угле, применяя ручные воздуходувные меха. Горняки и путешественники XVIII в. обнаруживали остатки древних плавильных горнов. Так, например, при впадении Шульбы в Иртыш В.И. Генниным было найдено пять старинных

¹²Новоселов, А. Л. Экономика, организация и управление в области недропользования. учебник и практикум / М.: Юрайт, 2014. –С. 147

¹³Трубевцкой, К.Н. Горное законодательство России: вчера, сегодня, завтра / М.: Издательство Академии горных наук, 2013. – С. 118.

плавильных печей, рядом были шлаки и добытые серебряные руды.

Многочисленные находки древних глиняных горшков и тиглей для плавки металлов и их частей, литейных форм, остатков металла и шлака, оставшегося от выплавки руд, обнаруженные археологами, рисуют картину довольно значительного распространения в древности на территории России металлургии.

В глубину веков уходит история изучения и освоения богатств недр Урала и Южной Сибири. В эпоху энеолита местное население добывало глину, песок, яшму, кремний, известняк, мрамор, каменную соль, гипс, тальк, слюду, гранит и другое минеральное сырье. Из самородной меди путем холодной обработки изготавливали медные украшения и орудия. На следы разработок древнейших «чудских копей» на Южном Урале указывали П.С. Паллас, И.И. Лепехин, П.И. Рычков. Подтверждением тому стали археологические находки около озер Яктыкуль и Суртанды (Абзелиловский район), близ поселков Караякупово и Муллино (Давлекановский район), Старое Нагаево и Ташаулово (Калтасинский район) и др. В бронзовом веке на территории Южного Урала, Приуралья и Прикамья разрабатывали залежи медистых песчаников, являвшихся рудным сырьем для древних металлургов, сосредоточенных вблизи горно-металлургических центров Аркаим, Синташта, Таналыкское городище, Бакыр-Узякского, Каргалинского, Ташказганского и др. Из кварцевых жил шахтным способом добывали золото (вблизи деревни Кусеево-Баймакского района). Позже племена Южного Урала освоили производство железа из местной болотной железной руды, а также из выходящих на поверхность бурожелезняковых руд (ныне Бакальский и Туканский железорудные районы). Руды, добываемые древними рудокопами, шли в плавку на месте, о чем свидетельствуют тигли, найденные на руднике Сайгачьем, литейные формы, обнаруженные в районе Каргалинских рудников (район г. Перми) и в районе г. Уфы.

В России эпоха правления Петра Первого стала переломной в развитии поисков, разведки, добычи и переработки полезных ископаемых, развитию законодательства о недрах, формировании системы органов государственного

управления отношениями недропользования. Именно в этот период были заложены основы государственной политики и определены приоритеты в сфере освоения и использования недр, которые сохраняют свою значимость и актуальность до наших дней.

В период с 1700 по 1701 г. было издано более 15 указов и записей по вопросам сыска руд, горного производства и переработки полезных ископаемых. Следует подчеркнуть, что правовые нормы и регламенты стали во многом приобретать общеобязательный характер¹⁴.

В августе 1700 г. был издан Указ Петра I «Об учреждении Приказа Рудокопных дел», который наделялся полномочиями по поискам «золотых, серебряных, медных и других руд в Московском государстве». С момента учреждения Приказа началась централизация управления рудокопными и рудосыскными делами в едином государственном органе.

Нововведением эпохи Петра I было публичное информирование об открытиях новых месторождений полезных ископаемых.

Наиболее полно основные принципы государственной политики той эпохи в сфере поисков полезных ископаемых и горного производства отражены в Указе Петра I о сыске золотых, серебряных, медных и других руд в Московском государстве от 2 ноября 1700 г. В нем были установлены нормы, определяющие стадийность работ по поиску и разведке полезных ископаемых, проведению экспертизы образцов найденных руд и минералов, порядку фиксации места их обнаружения. Указом предусматривались возможность получения государственного вознаграждения за обнаруженное месторождение полезных ископаемых и санкции за неизвещение о такой находке. Устанавливались централизация управления рудосыскным и горным делом в Приказе Рудокопных дел и передача в него всех существующих в других органах дел в пределах компетенции¹⁵.

В начале XVII в, государство проявляло озабоченность состоянием мине-

¹⁴Теплов, О. Регулирование отношений недропользования на территории Российской Федерации М.: Олита, 2014. –С. 284

¹⁵Теплов, О. Регулирование отношений недропользования на территории Российской Федерации М.: Олита, 2014. –С. 298.

рально-сырьевой базы, осуществляло функции по ее учету и контролю, в том числе по следующим направлениям: виды полезных ископаемых, их объем, месторасположение, горно-геологические условия залегания и т.д. Особое значение установление основ контрольной деятельности государства того периода имеет в связи с тем, что заложенные и определенные в тот период объекты анализа и круг вопросов, по которым осуществляются государственный учет и представление сведений в государственные органы, используются практически в неизменном виде и в настоящее время.

В указанный исторический период были заложены основы организации государственного управления в данной, достаточно значимой для обеспечения экономического благополучия государства сфере, также прошли апробацию формы управленческого воздействия государства в сфере недропользования на основе централизации и децентрализации полномочий.

Опыт свидетельствовал о том, что передача полномочий в сфере рудосыскного дела и добычи полезных ископаемых на уровень губерний не принесла ожидаемых результатов, и в 1715 г. Петр I подписал Указ о восстановлении Приказа Рудокопных дел и наделении его всеми ранее имевшимися полномочиями.

На поиск оптимальных организационно-правовых форм, методов и системы органов управления в сфере недропользования было направлено создание 11 декабря 1717 г. Берг-Коллегии в соединении на непродолжительное время с Мануфактур-Коллегией. 10 декабря 1719 г. была издана Берг-Привилегия. Ею устанавливались концентрация всех полномочий по управлению рудосыскным делом в Берг-Коллегии, порядок получения разрешений на строительство рудоперерабатывающих заводов, определялось немало привилегий и возможностей для получения льгот и кредитов в случае обнаружения месторождения руд¹⁶.

В Берг-Привилегии устанавливались порядок поисков руды на государственных землях, привилегии государства на покупку некоторых видов мине-

¹⁶Трубецкой, К.Н. Горное законодательство России: вчера, сегодня, завтра М.: Издательство Академии горных наук, 2013. – С.202.

рального сырья, порядок продажи полезных ископаемых за границу, санкции за непредставление информации о найденных полезных ископаемых, что во многом способствовало усилению регулятивного и контрольного влияния государства в данной сфере.

Нормативно-правовое регулирование и система органов государственного управления, их полномочий в период XVII в. и начала XVIII в. характеризуются достаточно активным влиянием государства в сфере поиска, разведки и переработки полезных ископаемых. Государство осуществляло правовое регулирование, определяло политику в сфере недропользования, вводило ограничения на предельные размеры участков недр, предоставляемых в пользование, и другие особенности пользования недрами.

Законодательное закрепление получило приоритетное право государства на покупку стратегических видов полезных ископаемых. Были установлены санкции за нарушением норм и правил, например, за необъявление об обнаружении полезного ископаемого. Лица, не объявившие о своей находке, приравнивались к «врагам общенародной пользы», лишались всего имущества, подвергались телесным наказаниям, вплоть до смертной казни.

Указом Петра 1 от 4 марта 1720 г. «О заводах» были введены нормы о государственном учете и систематизации данных о существующих на территории страны рудоперерабатывающих заводах и об объеме производства продукции на них, были закреплены система налогообложения владельцев заводов и контроль за полнотой уплаты, меры наказания за нарушение уплаты налогов. Указом устанавливалась централизованная система государственного управления.

В эпоху правления Петра 1, в конце XVII - начале XVIII в., регулирование общественных отношений в сфере недропользования приобрело публично-правовой характер. Законодательно были определены нормы и принципы, устанавливающие общегосударственное значение ресурсов недр, их влияние на экономическую и политическую независимость государства.

В результате поиска оптимальной системы организации государственного

управления в сфере недропользования была сформирована централизованная система органов государственной власти, сосредоточившая в себе все полномочия по управлению горным делом: регистрацию месторождений полезных ископаемых; выдачу разрешений на их разработку; урегулирование имущественных вопросов с собственниками земель, на которых открыты месторождения; государственный учет и систематизацию данных о местах нахождения месторождений полезных ископаемых и др.

С 1725 г., в царствование Екатерины I, система управления горным делом и законодательство, регулирующее данную сферу общественных отношений, не претерпели значительных изменений. Берг-Коллегия оставалась централизованным коллегиальным органом, подотчетным лишь главе государства и Сенату. Она занималась организацией «сыска» руд, отведением земель под рудники и заводы, обеспечением их стабильной работы и осуществляла контроль над выполнением обязательств со стороны владельцев заводов перед казной государства, а также разбор жалоб и ряд других ранее установленных полномочий¹⁷.

Однако в последующий период историческое развитие административно-правового регулирования и управления общественными отношениями в сфере недропользования характеризуется частичным изменением политики государства в данной сфере. Проведенный анализ свидетельствует, что в течение XVIII - начала XX в. система управления горным делом и законодательство в этой сфере неоднократно претерпевали значительные изменения.

Существенные изменения система управления горным делом в Российской империи и законодательство о недрах претерпели в период с 1727 по 1729 г. - в царствование Петра II. Часть полномочий Берг-Коллегии в отдаленных регионах империи была передана городским воеводам. При этом обнаруженные месторождения полезных ископаемых уже не подвергались предварительной оценке и обязательному учету.

Безусловно, данные нововведения негативно отразились на системе

¹⁷ Орлов, В.П. Проблемы недропользования М.: Геоинформмарк, 2007. – С. 190.

управления горным делом в силу того, что при проведении геологоразведочных работ большое значение имеют систематизация и учет месторождений полезных ископаемых, опробование качества минералов и руд. Однако внесенные изменения сделали это практически невозможным. Был нарушен централизованный порядок правового регулирования в отрасли, затруднительным стало взимание налогов в отдаленных местностях, что повлекло за собой снижение их поступления в казну государства¹⁸.

В конце царствования императрицы Елизаветы Петровны отношение государства к горно-геологическому делу вновь изменилось. Почти все казенные рудники и горные заводы снова были отданы частным лицам, преимущественно вельможам. Более того, заводы передавались в частную собственность по цене ниже своей себестоимости. Этот период времени был не лучшим для горнорудного дела в России. Отношение власти к горному делу на протяжении 20 лет правления Елизаветы менялось. Так, в первые годы ее царствования преобразования носили созидательный, позитивный характер, значительный вклад был сделан в становление и развитие геологии как науки. К негативным явлениям можно отнести передачу в частные руки горноперерабатывающих заводов, что породило рассредоточение управленческих полномочий и отсутствие единой государственной стратегии развития горного дела.

В 1762-1796 гг., в период царствования Екатерины II одним из наиболее значимых нововведений в системе государственного управления была реорганизация губернских учреждений. Эта реформа и ее итоги оказали значительное влияние на развитие горного дела в России. Если ранее основной объем управленческих полномочий сосредоточивался в Берг-Коллегии, то теперь управление горными заводами и промыслами было передано Казенным палатам, в которых образовали Экспедицию горных дел. Формально Казенные палаты всех губерний были подведомственны Экспедиции о государственных доходах, расходах, счетах и недоимках, учрежденной при Сенате. Однако вопросы сыска руд и горного производства не были основными в сфере компетенции Экспеди-

¹⁸Орлов, В.П. Проблемы недропользования М.: Геоинформмарк, 2007. – С. 200.

ции. Практически такое реформирование системы органов государственного управления лишило центральные органы реальных управленческих полномочий в рассматриваемой сфере¹⁹.

Следующим этапом в становлении административно-правового института недропользования и системы государственных органов управления в данной сфере была реформа государственного управления 1802 г. Манифестом Александра I от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» были созданы восемь министерств, в том числе и Министерство финансов, которому стала подведомственна Берг-Коллегия со всеми подчиненными ей организациями. Государственное управление горным производством не было обособлено в специальном министерстве: в 1806 г. в составе Министерства финансов был создан Горный департамент, к которому отнесены вопросы управления горным делом. Преобразования как центрального органа управления, так и власти на местах позволили упорядочить механизм управления заводами, поскольку горному начальству делегировались некоторые функции центрального отраслевого органа управления.

В 1811 г. Горный департамент был упразднен, и вместо него создан Департамент горных и соляных дел, в состав которого также вошли Монетный департамент и Комиссия снабжения государства солью. При этом Монетный департамент был соединен с Лабораторией разделения золота и серебра. В то же время, учитывая специфику горного дела, его значимость для экономики государства, было бы целесообразно создание обособленного централизованного органа управления, сосредоточивающего управленческие функции в этой сфере.

В период царствования Николая I, с 1825 г., наблюдается существенное реформирование российского законодательства, в том числе и национального горного законодательства. Данный период в развитии правового регулирования отношений в сфере недропользования характеризуется отходом от публично-правовых к частноправовым началам.

¹⁹Комаров, М.А., Проблемы развития экономики недропользования /- Калуга: ВИЭМС, 2015. – С. 182.

Созданный в результате работы комиссии по кодификации Устав Горный Российской империи был отнесен к гражданским законам.

В период царствования Александра II в правовом регулировании недропользования получают развитие государственно-ориентированные подходы, нацеленные на сосредоточение возможно большего объема полномочий по распоряжению недрами в руках суверена.

Дальнейшее развитие система органов государственного управления и административно-правовых основ в сфере недропользования получила 31 января 1882 г. при императоре Александре III, который по представлению Государственного совета утвердил Положение о Геологическом комитете России и его штаты.

Создание комитета - первого государственного геологического учреждения стало важным событием; наступал новый этап в развитии отечественной геологии - этап систематического изучения геологического строения страны и познания на научной основе особенностей размещения полезных ископаемых в ее недрах.

В период царствования Николая II, в 1912 г., был утвержден одобренный Государственным советом и Государственной думой Закон «Об установлении Положения о Геологическом комитете и штата сего комитета».

При Николае II были внесены изменения в Устав Горный Российской империи.

Трансформации подверглась система управления горным делом на местах, были уточнены компетенция горных управлений, обязанности их руководителей, окружных инженеров, особенности комплектования штатов в различных округах империи. Кроме того, в этот же период формируются основы законодательства, регулирующего правоотношения при добыче нефти на шельфах морей.

Были ужесточены нормы, регламентирующие порядок разработки нефтяных месторождений на шельфе.

За 35 лет деятельности Геологический комитет (Геолком) сформировался

как центральное учреждение государственной геологической службы страны и одновременно как научно-исследовательский геологический институт.²⁰

Октябрьская революция 1917 г., установив новый общественно-политический строй, безусловно, внесла существенные изменения в развитие административно-правовых основ регулирования правоотношений и управления в сфере недропользования.

Одним из первых указов советского государства стал Декрет «О земле», принятый на II Всероссийском съезде Советов 26 октября 1917 г.

Декретом было установлено, что земли, леса, изымались из чьей-либо собственности и поступали в собственность всего народа.

В статье 1 Декрета «О социализации земли» от 6 февраля 1918 г. определялось, что «всякая собственность на землю, недра, воды и живые силы природы... отменяется навсегда».

Декреты стали «основанием возникновения права государственной собственности на недра», т.е. их национализации.

В то же время следует отметить, что декреты не содержали положений о национализации природных объектов, согласно их текстам отменялась не только частная, но и любая иная собственность на природные ресурсы, т.е. речь шла не о национализации, а о социализации - отмене всех видов собственности на природные ресурсы.

Первыми нормативными правовыми актами, устанавливающими административно-правовой режим недропользования в СССР, были Положение о недрах и их разработке от 7 июля 1923 г. и Горное положение СССР от 9 ноября 1927 г., введенное в действие с 1 января 1928 г.

Горным положением СССР было определено, что недра земли в пределах Союза ССР составляют государственную собственность и не могут быть предметом частной собственности.

С момента принятия Горного положения СССР на нормативно-правовом уровне получило свое закрепление право государственной собственности на

²⁰ Вавилова, Е.В. Экономическая география и регионалистика: учебное пособие. М.: Гардарики, 2015. – С. 80.

недра, что сохранялось на протяжении всего периода существования Союза ССР.

Горным положением СССР были установлены общие принципы регулирования доступа к недрам, порядок осуществления промышленной разработки месторождений полезных ископаемых - горного промысла, а также значительное внимание было уделено вопросам горно-промыслового надзора, систематизации и учета данных о месторождениях полезных ископаемых.

В период нэпа в системе советского права была закреплена возможность применения концессионных отношений, в том числе при пользовании недрами.

Указанные отношения получили свое развитие прежде всего благодаря активному участию иностранного капитала.

По различным данным, на рубеже 1927-1928 гг. на добывающую промышленность приходилось 23-25 концессий из 144 концессионных договоров, действовавших в советской России.

Рассматривая и анализируя состав законодательства, регулирующего концессионные отношения в советской России, можно отметить, что оно было достаточно обширным.

Следует отметить, что наряду с Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах и принятыми в их развитие кодексами союзных республик о недрах существенное значение в регулировании отношений недропользования имели подзаконные административно-правовые акты, инструктивные и методические документы министерств и ведомств.

Недостатком данных административно-правовых форм в виде административных нормативных правовых актов является то, что большинство из них были ведомственными и чаще всего официально опубликованы не были.²¹

На протяжении более 70 лет существования советского государства система государственного управления недропользованием многократно претерпевала существенные изменения. При этом была выработана оптимальная модель государственного управления с наличием централизованного органа государ-

²¹ Вавилова, Е.В. Экономическая география и регионалистика: учебное пособие. М.: Гардарики, 2015. – С. 85

ственной власти, формирующего государственную политику, и органов государственной власти, рассредоточенных по территории страны, в компетенцию которых входили вопросы оперативного управления и реализации предписаний центрального органа.

В таблице 4 определены основные периоды особенности управления недропользованием в России.

Таблица 4 – Основные периоды управления недропользованием

Период	Особенности управления
1	2
15-17 века	Отсутствие централизованного управления недропользованием
Петровская эпоха (18 век)	Характеризуется достаточно активным влиянием государства в сфере поиска, разведки и переработки полезных ископаемых. Государство осуществляло правовое регулирование, определяло политику в сфере недропользования, вводило ограничения на предельные размеры участков недр, предоставляемых в пользование, и другие особенности Пользования недрами.
	Законодательное закрепление получило приоритетное право государства на покупку стратегических видов полезных ископаемых. Были установлены санкции за нарушением норм и правил, например, за необъявление об обнаружении поленого ископаемого. Лица, не объявившие о своей находке, приравнивались к «врагам общенародной пользы», лишались всего имущества, подвергались телесным наказаниям, вплоть до смертной казни.
18-начало 20 века	Значительные изменения в сфере управления недропользованием, постоянная смена контролирующих и регулирующих органов. Трансформации подверглась система управления горным делом на местах, были уточнены компетенция горных управлений, обязанности их руководителей, окружных инженеров, особенности комплектования штатов в различных округах империи. Кроме того, в этот же период формируются основы законодательства, регулирующего правоотношения при добыче нефти на шельфах морей. Были ужесточены нормы, регламентирующие порядок разработки нефтяных месторождений на шельфе.

Продолжение таблицы 4

1	2
20 век	<p>Общественная собственность на недра. Горным положением СССР было определено, что недра земли в пределах СССР составляют государственную собственность и не могут быть предметом частной собственности. Наряду с Основами законодательства СССР и союзных республик о недрах и принятыми в их развитие кодексами союзных республик о недрах-существенное значение в регулировании отношений недропользования имели подзаконные административно-правовые акты, инструктивные и методические документы министерств и ведомств.</p>

2 ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕМ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1 Департамент по недропользованию как субъект управления

Департамент по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу (далее - Департамент), сокращенное наименование - Дальнедра, является территориальным органом межрегионального уровня, осуществляющим функции Федерального агентства по недропользованию по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования, а также правоприменительные функции на территории Дальневосточного федерального округа.

Структура департамента по недропользованию представлена на рисунке 6

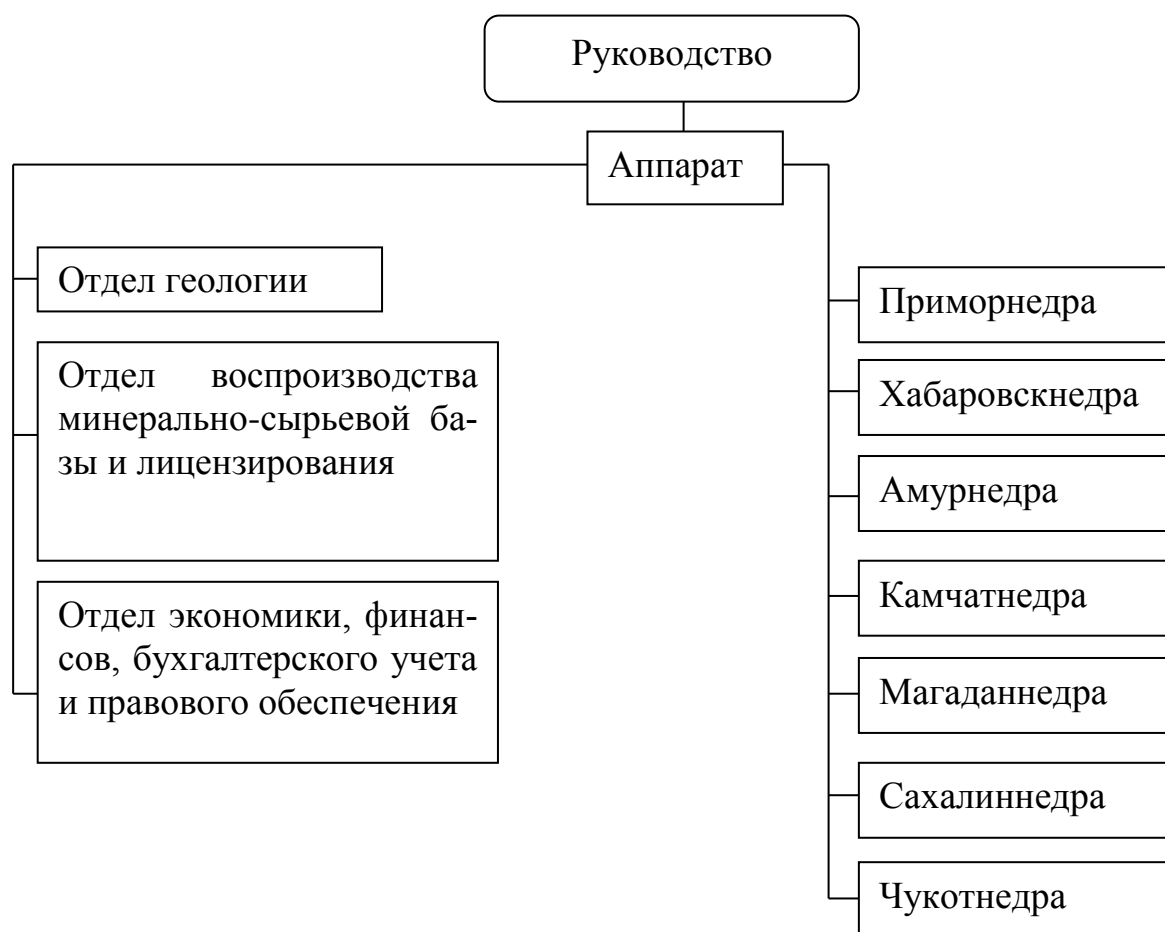


Рисунок 6 – Структура департамента по недропользованию

Приказом Федерального агентства по недропользованию от 13 августа 2004 года N 84 Департамент создан как Региональное Агентство по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу.

Приказом Федерального агентства по недропользованию от 21 мая 2007 года № 568 Региональное Агентство по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу переименовано в Департамент по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу.

В целях реализации приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 11 ноября 2013 года N 500 «Об утверждении Схемы размещения территориальных органов Федерального агентства по недропользованию» приказом Федерального агентства по недропользованию от 19 ноября 2013 года N 948 Департамент реорганизован в форме присоединения к нему Управлений по недропользованию по субъектам Российской Федерации, в том числе Управления по недропользованию по Амурской области.

Департамент имеет в своем составе, помимо прочих, имеет Отдел геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Амурской области, сокращенное наименование Амурнедра - (г. Благовещенск).

Далее рассмотрим более подробно именно Отдел как территориальное структурное подразделение.

Отдел геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Амурской области (далее - Отдел) является обособленным структурным подразделением Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу. Отдел в пределах своей компетенции осуществляет функции структурного подразделения Департамента по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования, правоприменительные функции на территории Амурской области.

Отдел непосредственно подчиняется Начальнику Департамента в соот-

ветствии с установленным распределением обязанностей.

Отдел возглавляет заместитель начальника Департамента – начальник отдела, назначаемый и освобождаемый от должности приказом Руководителя Федерального агентства по недропользованию. В состав отдела входит 9 человек, структурные подразделения отсутствуют.

Отдел в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, актами Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федерального агентства по недропользованию, Департамента, а также положением об Отделе.

Отдел имеет штампы, бланки и другие средства идентификации. Ответственность за деятельность Отдела несет Департамент. Отдел наделяется имуществом, учитываемым на балансе Департамента.

Местонахождение Отдела: Переулоч Чудиновский, 15, г. Благовещенск, Амурская область, 675000.

Отдел осуществляет в установленном порядке в пределах своей компетенции следующие полномочия:

Осуществляет обеспечение выполнения задач и функций Департамента по оказанию государственных услуг в сфере недропользования в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, актами Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федерального агентства по недропользованию, Департамента.

Организует на территории Амурской области:

- государственное геологическое изучение недр;
- обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами;
- подготовку материалов и проведение в установленном порядке конкур-

сов, аукционов на право пользования недрами в пределах полномочий, установленных Департаментом;

- проведение в установленном порядке государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр в пределах полномочий, установленных Департаментом.

Осуществляет на территории Амурской области:

- предоставление в пользование геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр;

- выдачу заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участками предстоящей застройки и разрешения на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений;

- выдачу разрешения на строительство объектов капитального строительства, строительство или реконструкция которых осуществляется на земельном участке, предоставленном пользователю недр и необходимом для ведения работ, связанных с использованием недрами (за исключением работ, связанных с использованием участками недр местного значения) и выдачу разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства.

- учет поступающих заявок на получение лицензий, информирование о них органов исполнительной власти Амурской области и Департамента;

- подготовку и принятие решений о предоставлении права пользования участками недр в установленном законодательством Российской Федерации порядке в пределах полномочий, установленных Департаментом;

- 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.

- согласование перечней участков недр местного значения, представляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, или

отказ в согласовании указанных перечней;

- выдачу свидетельств об установлении факта открытия месторождений полезных ископаемых в установленном порядке и ряд других полномочий.

Проводит анализ геологической изученности территории Амурской области и обеспеченности потребности региона в запасах минерального сырья.

Участвует в подготовке программ геологического изучения недр, воспроизводства и рационального использования минерально-сырьевой базы и организует их выполнение.

Участвует в установленном порядке в рассмотрении и согласовании контрактов, проектной документации на работы и объекты, по которым Департамент реализует функции государственного заказчика на территории Амурской области:

- ведет разработку и подготовку к утверждению геологических (технических) заданий по объектам работ за счет средств федерального бюджета;

- готовит проекты приказов Дальнедра о проведении и подведении итогов конкурсов на осуществление закупок для обеспечения федеральных нужд, подготавливает проекты государственных контрактов на производство геологоразведочных работ;

- рассматривает общие и уточненные сметы (СМ-1 и УСМ) по объектам работ за счет средств федерального бюджета, согласовывает их протоколами секции НТС и направляет на утверждение в Дальнедра;

- ведет текущий контроль объемов, качества и геологической эффективности проводимых геологоразведочных работ за счет средств федерального бюджета, соблюдения требований технических (геологических) заданий, проектно-сметных документации, инструкций и методических рекомендаций;

- рассматривает комплекты документов, представляемых подрядчиками для оплаты работ за счет средств федерального бюджета (акты выполненных работ, информационные отчеты и пр.), согласовывает их, и направляет для утверждения финансирования в Дальнедра;

- проводит проверку достоверности сведений, содержащихся в отчетах об

объемах выполненных работ и производственных затратах, подготовленных организациями, являющихся исполнителями государственных контрактов;

- осуществляет приемку выполненных работ за счет средств федерального бюджета (годовую, поэтапную, окончательную) с оформлением соответствующих протоколов секции НТС и проектов актов сдачи – приемки работ и направляет их на утверждение в Дальнедра;

- контролирует сдачу окончательных отчетов и архивных материалов на хранение в ФГУНПП «Росгеолфонд» и территориальные фонды геологической информации;

- осуществляет пополнение ИАС «Минерал-Финанс» по объектам работ за счет средств федерального бюджета;

- осуществляет иные функции по поручению Департамента.

Отдел направляет в соответствующий филиал ФБУ «Территориальный фонд геологической информации» на хранение, обработку и систематизацию информацию, связанную с геологическим изучением, использованием и экономической оценкой участков недр в установленном порядке.

Отдел участвует в деятельности Департамента по созданию и обеспечению государственного мониторинга недр, обеспечению органов государственной власти, органов местного самоуправления и населения Амурской области соответствующей информацией.

Отдел готовит проекты приказов и иных актов по вопросам, отнесенным к компетенции Департамента, по территории Амурской области.

В Отделе могут быть созданы экспертный, общественно-консультативный и другие советы, рабочие комиссии и группы, а также секции советов и комиссий Департамента по Амурской области. Составы указанных советов, комиссий и рабочих групп и положения о них утверждаются начальником Департамента.

2.2 Анализ управления недропользованием

Эффективность той или иной отрасли народного хозяйства определяется эффективностью функционирования управляемого объекта. С целью анали-

за, оценки и выявления проблем управления недропользованием в Амурской области проведем изучение ситуации в сфере недропользования²².

В силу сложившейся в советский период специализации регионов на добыче определенных видов полезных ископаемых, чаще всего наиболее распространенных и доступных на их территории, горнодобывающий комплекс области к началу XXI века был представлен только добычей россыпного золота, угля и строительных материалов. С ориентацией на золото, в первую очередь россыпное, уголь и строительные материалы развивались в области и геологические исследования. Поэтому к настоящему времени минерально-сырьевая база области в достаточной степени изучена именно на угли, россыпное золото и, отчасти, железо и рудное золото.

Соответственно, основной отраслью горнодобывающего комплекса продолжает оставаться золотодобыча. Всего в области действует 40-45 золотодобывающих предприятий, среди которых 7 крупных, с добычей более полутонны в год (4 рудника, ОАО «Прииск Соловьевский» ОАО ЗДП «Коболдо» и ЗАО «Хэргу»), остальные – предприятия среднего и малого бизнеса. В золотодобывающей промышленности задействовано более 13 тыс. человек, она обеспечивает поступление в консолидированный бюджет области более 5 млрд. руб. Основная часть добываемого золота (почти 80%) извлекается из рудных месторождений.

Во времена СССР ресурсы рудного золота планировалось использовать для компенсации неизбежного снижения добычи из россыпей, поэтому определенный задел запасов и ресурсов высокой категории изученности все же был создан. Именно этот задел был использован в начале текущего века в качестве «трамплина» для дальнейшего развития горного промысла в Приамурье. В 1999 году началась добыча рудного золота на Покровском месторождении, в 2000-м – на Бамском, в 2007-м – на Березитовом, в 2010-м – на Маломырском. Все эти месторождения были открыты и опоискованы, а Покровское и Березитовое –

²²Ильина, И.Н. Региональная экономика и управление развитием территорий: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. - Люберцы: Юрайт, 2016. –С. 58.

разведаны в советский период.

Таблица 5 - Добыча золота в Амурской области.

в килограммах

	005	006	007	008	009	010	011	012	013	014	015	016
Золото рудное	743	391	337	1771	5438	3424	1895	2205	3953	2297	8616	5041
Золото россыпное	965	075	373	081	508	148	560	558	708	211	959	321
Всего	4708	4467	4710	8852	1946	9572	8455	8763	0661	9508	5575	2362
	Цепные темпы прироста, в процентах											
Золото рудное		1,28	4,80	0,43	1,15	13	3,10	0,42	0,87	6,91	16,5	19,2
Золото россыпное		9,93	8,69	3,96	8,09	5,53	0,70	0,03	0,29	0,50	3,49	0,20
Всего		1,64	0,68	8,16	6,41	10,8	5,39	0,08	0,60	3,76	13,3	12,5

Полученная картина неоднозначна. Имеет место положительная динамика в объемах добычи золота в области в период до 2014 года, дальнейший спад обусловлен последствиями наводнения и уходом с рынка ряда золотодобытчиков.

Следует подчеркнуть, что не только благодаря имевшемуся заделу исследованных месторождений был получен рост золотодобычи. Это стало возможным с появлением в стране свободного крупного частного капитала и крупных компаний, способных обеспечить реализацию дорогостоящих и сложных в организационно-техническом и технологическом отношении проектов освоения рудных месторождений. В Амурской области такими компаниями стали группа

компаний «Петропавловск», выросшая из ОАО «Покровский рудник» и ОАО «Бурятзолото» (ныне структура компании Nordgold). ГК «Петропавловск» в настоящее время эксплуатирует месторождения Покровское, Пионер, Мало-мырское, Албын, а также ведет добычу на прилегающей к Покровскому месторождению Желтунакской площади и на смежной с месторождением Пионер Алкаган-Адамовской рудоперспективной площади. ООО «Березитовый рудник» компании Nordgold разрабатывает Березитовое месторождение. Суммарная годовая добыча этих рудников в настоящее время составляет более 21 т при объемах переработки руды 12-13 млн. т в год.

Месторождение Бамское в начале 2000-х годов обрабатывалось старательской артелью «Тукурингра», однако из-за неспособности предприятия обеспечить требуемый уровень технологии извлечения рудного золота, добыча в 2002 году была прекращена и месторождение перешло к другому пользователю – ООО «Амурское ГРП», дочерней структуре ОАО «Полюс Золото». ООО «Амурское ГРП», закончив доразведку месторождения, довело его запасы до 100 т и в результате изменения Закона Российской Федерации «О недрах» объект попал в разряд участков недр федерального значения. С 2010 года «Полюс Золото» безуспешно пытается получить разрешение на разработку месторождения.

Из-за ошибок при проведении разведки месторождения Одолго (совместный проект ГК «Петропавловск» и ОАО «Прииск Соловьевский»), в результате которых запасы месторождения и содержание золота оказались завышенными, его отработка прекратилась в 2009 году.

На Токурском месторождении подземная добыча была прекращена в 1994 году по причине развала объединения «Амурзолото», поддерживавшего деятельность нерентабельного рудника за счет других предприятий, ставших к тому времени самостоятельными. До 2001 года на месторождении обрабатывались приповерхностные оголовки жил, однако и эта добыча была свернута. С переходом объекта в распоряжение ГК «Петропавловск» на объекте были переоценены запасы золота в отвалах проходки и в хвостах фабрики, в 2008 году

была запущена установка рентген-радиометрической сепарации, которая позволяет после переработки отходов шахты получать руду с содержанием 5-7 г/т. Часть отвалов в 2010-2011 годах была попутно переработана на промывочном приборе с выделением свободного золота.

Маломырский рудник, начавший добычу в 2010 году, в настоящее время заканчивает отработку участка «Кварцитовый» с окисленными рудами. Возможности этого предприятия по добыче и переработке руды, как и Албынского рудника, сдерживаются слабостью энергетической инфраструктуры района, не позволяющей полностью использовать уже введенные производственные мощности. Перспективы Маломырского рудника целиком связаны с запасами упорных руд, составляющими практически 100 % сырьевого потенциала рудника. Для эффективного извлечения золота из таких руд в настоящее время на предприятии строится линия флотации, концентрат которой планируется перерабатывать с применением автоклавного выщелачивания.

Россыпная золотодобыча области, для которой традиционным было широкое использование дражного способа добычи, продолжает оставаться существенной частью горнодобывающей отрасли региона, хотя и потеряла свое былое значение как в части объемов производства, бюджетной отдачи, так и в части занятости. Тем не менее, в области ежегодно добывается более 6 т россыпного золота, на 40-45 предприятиях россыпного направления работает около 4 тыс. человек, которыми ежегодно перерабатывается около 50 млн. м³ горной массы. По-прежнему значительная часть золота добывается драгами, которых на начало сезона 2016 года в области насчитывалось 18.

Для Амурской области, территория которой всегда была более доступной, чем в соседних золотодобывающих регионах, что обуславливало непрерывную интенсивную эксплуатацию россыпей и где история россыпной золотодобычи насчитывает уже 145 лет, характерной чертой является низкое содержание золота в россыпях, многие из которых перерабатываются уже 2-3 и более раз. Особенно характерно увеличение объемов переработки техногенных участков месторождений в последних лет. Среднее по области содержание золота на

массу по отработываемым россыпям в настоящее время составляет 120 мг/м³. Поэтому владельцы предприятий россыпного направления использовали благоприятную ценовую ситуацию последних лет для кардинального обновления парка землеройной техники, изменения технологии добычи с применением менее энергоемких и более производительных способов добычи на основе промприборов ГТМ-3, погрузчиков, более надежных в эксплуатации и относительно недорогих бульдозеров китайского производства. Все это позволяет им и при низких содержаниях золота поддерживать уровень добычи. Еще одним залогом стабильности россыпной золотодобычи является то, что большинство артелей изыскивают резервы сырьевой базы в районах их базирования, в пределах имеющих лицензий и на ранее непривлекательных по качеству запасов, но удобно расположенных россыпях. К настоящему времени и этот резерв подходит к концу и уровень добычи из россыпей поддерживается почти исключительно за счет высоких цен на золото.

Добыча железных руд в области представлена Олекминским рудником, который с 2009 года отработывает Куранахское месторождение титаномагнетитовых руд. За последние три года предприятие вышло на полную проектную мощность, 2016 году объем добычи превысил 3,5 млн. тонн, было выпущено титаномагнетитового концентрата – 960 тыс. тонн, производство ильменитового концентрата – 125 тыс. тонн. Львиная доля продукции рудника идет на экспорт в Китай.

Добыча угля в Амурской поддерживается на уровне 3-3,5 млн. т, из которых 25-30 тыс. т – каменный уголь Огоджинского месторождения. Основную часть производства обеспечивает ЗАО «Амурский уголь», эксплуатирующее Ерковецкий разрез на Южном участке одноименного месторождения, разрезы Северо-Восточный и Широкий на Райчихинском месторождении. Добыча из этого неуклонно снижается из-за истощения запасов. На флангах, вне балансовых запасов Райчихинского месторождения действует несколько мелких предприятий, ежегодная добыча которых не превышает 50 тыс. т.

В области в связи с началом строительства федеральных объектов

(нефтепроводы, автодорога «Амур», космодром «Восточный», Нижнебурейская ГЭС), возрождением гражданской и промышленной строительной индустрии, увеличением объемов регионального дорожного строительства многократно увеличилась потребность в добыче общераспространенных полезных ископаемых – песка и песчано-гравийной смеси, строительного камня, глины для производства кирпича, кварцевых стекольных песков, известняка для производства цемента. Все эти виды сырья имеются в области в необходимом количестве, их сырьевая база достаточно изучена и поэтому объемы добычи строительных материалов быстро растут. В 2016 году всех видов общераспространенных полезных ископаемых было добыто 7,5 млн. м³²³.

В целом по добыче полезных ископаемых объем отгруженной продукции неуклонно растет. Это связано не только с ростом цены на все виды добываемых минеральных ресурсов сырья, но и с увеличением объемов их добычи. За 2015 год этот показатель вырос на 88 % к уровню 2014 года, за 2016 год – в 6,5 раз к уровню 2011 года и составил 68 млрд. руб. Основная часть из них (54,6 млрд. руб.) – доходы от реализации добываемых драгоценных металлов, 8 % - от добычи железных руд, 3,7 % - уголь, около 3 % - нерудное сырье. Горнодобывающий комплекс области дает 17,2 % собственных доходов консолидированного бюджета, обеспечивая занятость около 20 тыс. человек. Учитывая, что эти 4,5% от общего числа занятых в экономике области обеспечивают 17,2 % собственных доходов области при одном из самых высоких уровне заработной платы, можно считать горнодобывающий комплекс области достаточно эффективной отраслью хозяйства²⁴.

Все же имеет место ряд административно-организационных проблем недропользования в области.

Несовершенство законодательства, регулирующего или касающегося

²³ Кузнецова, Е.И. Недропользование. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. –С. 205.

²⁴ Новоселов, А.Л. Экономика, организация и управление в области недропользования. учебник и практикум Люберцы: Юрайт, 2016. –С. 300.

недропользования (Закон Российской Федерации «О недрах», Налоговый кодекс, бюджетное законодательство, Лесной кодекс), высокий уровень бюрократизма при оформлении всех видов документов, сопровождающих хозяйственную деятельность, излишне большое их число²⁵.

Отсутствие в законодательстве механизмов, стимулирующих приток частных инвестиций в развитие горнодобывающего комплекса, в углубление степени переработки добываемого сырья.

Слабость или полное отсутствие необходимой инфраструктуры вблизи основной массы месторождений²⁶.

Недостаточная геологическая изученность территории при низком уровне федерального финансирования регионального геологического изучения недр.

Низкая пропускная способность железных дорог, тихоокеанских портов, отсутствие железнодорожного сообщения с КНР на территории области.

Отсутствие спроса на продукцию горнодобывающего комплекса внутри страны, в первую очередь в близко расположенных регионах и, как следствие, прямая зависимость развития отрасли от ситуации на мировых рынках.

Дефицит квалифицированных специалистов горно-геологической отрасли всех уровней, от рабочего до топ-менеджера²⁷.

С целью определения наиболее значимой и актуальной проблемы проведем ранжирование выявленных проблем методом экспертных оценок в таблице 5. В качестве экспертов выступили сотрудники министерства природных ресурсов Амурской области, оценка произведена 30.11.2017. Оценка произведена на основании перечня проблем, сформированных автором исследования.

Таблица 6 – Ранжирование проблем

Проблема	Экспертные оценки					Средняя
	Экс-	Экс-	Экс-	Экс-	Экс-	

²⁵Савельева, Е.А. Экономика и управление недрами. - М.: Вузовский учебник, НИЦ ИНФРА-М, 2013. –С. 204

²⁶Стрелкова, Л.В. Золотопромышленность. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – С. 282.

²⁷Стрелкова, Л.В. Золотодобыча: вчера и сегодня. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. –С. 155.

	перт 1	перт 2	перт 3	перт 4	перт 5	оценка
1	2	3	4	5	6	7

Продолжение таблицы 6

1	2	3	4	5	6	7
1). Несовершенство законодательства, регулирующего или касающегося недропользования (Закон Российской Федерации «О недрах», Налоговый кодекс, бюджетное законодательство, Лесной кодекс), высокий уровень бюрократизма при оформлении всех видов документов, сопровождающих хозяйственную деятельность, излишне большое их число.	5	4	4	3	5	4,2
2). Отсутствие в законодательстве механизмов, стимулирующих приток частных инвестиций в развитие горнодобывающего комплекса, в углубление степени переработки добываемого сырья.	4	5	5	5	3	4,4
3). Слабость или полное отсутствие необходимой инфраструктуры вблизи основной массы месторождений.	1	3	2	2	3	2,2
4). Недостаточная геологическая изученность территории при низком уровне федерального финансирования регионального геологического изучения недр.	3	4	4	3	3	3,4
5). Низкая пропускная способность железных дорог, тихоокеанских портов, отсутствие железнодорожного сообщения с КНР на территории области.	5	5	4	3	3	4
6). Отсутствие спроса на продукцию горнодобывающего комплекса внутри страны, в первую очередь в близко расположенных регионах и, как следствие, прямая зависимость развития отрасли от ситуации на мировых рынках.	2	3	3	4	2	2,8
7). Дефицит квалифицированных специалистов горно-геологической отрасли всех уровней, от рабочего до топ-менеджера.	3	2	3	3	3	2,8

Проведенная оценка показала, что наиболее актуальными проблемами в управлении недропользованием являются административные барьеры, в виде несовершенства законодательной базы, и отсутствие механизма частного финансирования предприятий отрасли.

2.3 Предложения по решению проблем управления недропользования

С целью оптимизации управления недропользованием в регионе проведем SWOT-анализ.

Таблица 7 – SWOT- анализ

<p>S (сильные стороны) Высокое количество видов ОРПИ. Высокие объемы разведанных месторождений ОРПИ. Строительство крупных федеральных инфраструктурных объектов.</p>	<p>W(слабые стороны) Высокая конкуренция. Слабая транспортная доступность ряда месторождений. Нормативно-правовые проблемы. Несовершенство механизма инвестирования. Недостаточная геологическая изученность. Дефицит квалифицированных кадров.</p>
<p>О (возможности) Обеспечение налоговых льгот. Создание совместных компаний с зарубежными партнерами. Направление специалистов для стажировки в крупных западных компаниях.</p>	<p>Т (угрозы) Рост числа заграничных фирм - добытчиков ОРПИ. Ужесточение налогов и сборов. Рост цен на машины и оборудование.</p>

Анализ произведен автором отчета о практике, на основании собственных наблюдений и изучения ситуации в сфере управления недропользованием области.

Таблица является классической формой SWOT-анализа, цель которого заключается в группировке сильны и слабых сторон, возможностей и угроз развития недропользования в Амурской области.

Далее с целью нивелирования выявленных слабых сторон и угроз предлагается применение следующих мер.

Наиболее явно и безусловно необходимыми мерами по развитию управ-

ления и функционирования недропользования являются.²⁸

- значительное увеличение объемов федерального финансирования геологоразведочных работ;

- возрождение геологии как путем развития деятельности государственного холдинга «Росгеология», так и путем создания условий для возникновения самостоятельной отрасли – коммерческой геологии через упрощение процедуры получения поисковых лицензий, создание рынка лицензий и геологических открытий, налогового стимулирования деятельности по геологическому изучению недр и поискам полезных ископаемых;²⁹

- упрощение процесса формирования программ лицензирования путем отмены утверждения ежегодных перечней участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование и перехода на постоянно ведущуюся (по мере поступления) обработку заявок на получение лицензий в территориальных органах Роснедра, с передачей полномочий по выдаче предваряющих объявление аукциона согласований в территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и с установлением порядка ежегодного заблаговременного уведомления Министерством обороны Роснедр о перечне участков, на которых невозможно недропользование в силу возникающих интересов обороны и национальной безопасности;

- освобождение в течение первых пяти лет с момента начала добычи от всех видов налогов тех предприятий, которые реализуют в Амурской области инвестиционные проекты освоения месторождений, не включенные на сегодняшний день ни в какие федеральные и региональные программы социально-экономического развития (за исключением добычи россыпного золота и общераспространенных полезных ископаемых)³⁰.

- установление законодательной нормы, позволяющей предприятиям, применяющим глубокую переработку добываемого минерального сырья, получать освобождение от всех видов налогов в течение первых пяти лет с момента

²⁸Федорович, В.А. Развитие региональной промышленности. - М.: Межд. отнош., 2013. –С. 164.

²⁹Фетисов, Г.Г. Управление недропользованием. - М.: ИЦ РИОР, 2014. – С. 98.

³⁰Фетисов, Г.Г. Недропользование: учебник. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2013. – С. 148.

запуска перерабатывающего производства;

- стимулирование предприятий, создающих самостоятельно, без финансового участия государства, новую инфраструктуру для освоения своих месторождений, путем установления в федеральном законодательстве налоговых и других льгот;

- создание вектора материальной заинтересованности для обеспечения притока постоянного населения в Амурскую область³¹.

³¹Хмырова, С.В. Развитие добычи полезных ископаемых. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. – С. 154.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе написания работы изучены нормативно-правовые основы управления недропользованием в России, историческое развитие данного процесса в отечественной практике, рассмотрена организация системы управления недропользованием в Амурской области, выявлены недостатки управления недропользованием и предложены оптимизационные меры.

Существует множество определений понятия «недропользование», но наиболее распространенным и полноценным является – совокупность отношений, возникающих в процессе изучения, разведки, добычи полезных ископаемых, а также строительства и эксплуатации подземных сооружений.

Субъекты управления отношениями недропользования определены в Законе РФ «О недрах». В соответствии со ст. 36 названного Закона государственное управление отношениями недропользования осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральным органом управления государственным фондом недр и органами государственного горного надзора. Объектами управления в целом определяются люди и экономические объекты.

Фактически отношения недропользования являются разнородными, в связи с этим можно выделить несколько аспектов управления отношениями недропользования:

- управление в связи с геологическим изучением недр территории Российской Федерации и ее континентального шельфа;
- управление в сфере использования недр, в том числе в сфере использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рапу лиманов и озер;
- управление в сфере охраны недр.

Проанализирована система управления недропользованием в регионе.

Департамент по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу, сокращенное наименование - Дальнедра, является территориальным органом межрегионального уровня, осуществляющим функции Федерального агентства по недропользованию по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования, а также правоприменительные функции на территории Дальневосточного федерального округа.

Департамент имеет в своем составе, помимо прочих, имеет Отдел геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Амурской области, сокращенное наименование Амурнедра - (г. Благовещенск).

Проанализировано состояние управления в сфере недропользования в Амурской области. В ходе работы выявлен ряд недостатков управления недропользованием в регионе такие как:

- несовершенство законодательства, регулирующего или касающегося недропользования (Закон Российской Федерации «О недрах», Налоговый кодекс, бюджетное законодательство, Лесной кодекс), высокий уровень бюрократизма при оформлении всех видов документов, сопровождающих хозяйственную деятельность, излишне большое их число;

- отсутствие в законодательстве механизмов, стимулирующих приток частных инвестиций в развитие горнодобывающего комплекса, в углубление степени переработки добываемого сырья;

- слабое или полное отсутствие необходимой инфраструктуры вблизи основной массы месторождений;

- недостаточная геологическая изученность территории при низком уровне федерального финансирования регионального геологического изучения недр;

- низкая пропускная способность железных дорог, тихоокеанских портов, отсутствие железнодорожного сообщения с КНР на территории области;

- дефицит квалифицированных специалистов горно-геологической отрас-

ли всех уровней, от рабочего до топ-менеджера.

Предложены оптимизационные меры:

- значительное увеличение объемов федерального финансирования геологоразведочных работ;

- возрождение геологии как путем развития деятельности государственного холдинга, так и путем создания условий для возникновения самостоятельной отрасли – коммерческой геологии через упрощение процедуры получения поисковых лицензий, создание рынка лицензий и геологических открытий, налогового стимулирования деятельности по геологическому изучению недр и поискам полезных ископаемых;

- упрощение процесса формирования программ лицензирования путем отмены утверждения ежегодных перечней участков недр;

- освобождение в течение первых пяти лет с момента начала добычи от всех видов налогов тех предприятий, которые реализуют в Амурской области инвестиционные проекты освоения месторождений, не включенные на сегодняшний день ни в какие федеральные и региональные программы социально-экономического развития (за исключением добычи россыпного золота и общераспространенных полезных ископаемых).

- установление законодательной нормы, позволяющей предприятиям, применяющим глубокую переработку добываемого минерального сырья, получать освобождение от всех видов налогов в течение первых пяти лет с момента запуска перерабатывающего производства;

- стимулирование предприятий, создающих самостоятельно, без финансового участия государства, новую инфраструктуру для освоения своих месторождений, путем установления в федеральном законодательстве налоговых и других льгот;

- создание вектора материальной заинтересованности для обеспечения притока постоянного населения в Амурскую область.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- 1 Богатство недр России. Минерально - сырьевой и стоимостный анализ. Пояснительная записка к геолого-экономическим картам / Б.К. Михайлова, О.В.Петрова,С.А Киммельман. -СПб.: Изд-во «ВСЕГЕИ», 2015. -550 с.
- 2 Белокрылова, О.С. Региональная экономика и управление: учебное пособие / О.С. Белокрылова, Н.Н. Киселева, В.В. Хубулова. - М.: Альфа-М, НИЦ ИНФРА-М , 2013. - 240 с.
- 3 Блохина, Т.К. Экономика природопользования: учебник / Т.К. Блохина, О.Н. Быкова, Т.К. Ермолова. - М.: Проспект, 2015. - 432 с.
- 4 Болотин, С.А. Менеджмент в природопользовании: учебник / С.А. Болотин, О.О. Егорычев: - М.: Проспект, 2012. - 848 с.
- 5 Вавилова, Е.В. Экономическая география и регионалистика: учебное пособие / Е.В. Вавилова.-М.: Гардарики, 2015. -160 с.
- 6 Вернер, В.Ф. Недропользование: проблемы и перспективы. / В.Ф. Вернер.- М.: Олита, 2015. – 250 с.
- 7 Веерпалу, В.Э. Развитие использования минерально-сырьевой базы/ В.Э. Веерпалу, Е.Е. Володина. - М.: ГЛТ, 2011. - 184 с.
- 8 Воробьева, И.П. Региональная экономика / И.П. Воробьева, О.С. Селевич. - Люберцы: Юрайт, 2016. - 191 с.
- 9 Восколович, Н.А. Экономика, организация и управление региональными природными ресурсами: учебник / Н.А. Восколович, Е.Н. Жильцов, Еникеева. - М.: ЮНИТИ, 2013. - 367 с.
- 10 Гольд, Г.С. Минерально-сырьевые ресурсы: социальный вызов времени. /Г.С. Гольд. – М.: Профсоюзы и экономика.- 2011. -406 с.
- 11 Гончаров, В.Г. Золотодобывающая промышленность России. Итоги 2016г./ В.Г. Гончаров // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. -2017. - №1-2. –С.40-45.
- 12 Горемыкин, В.А. Золото / В.А. Горемыкин. - М.: МГИУ, 2007. - 345 с.
- 13 Горемыкин, В.А. Добыча полезных ископаемых: учебник. / В.А. Го-

ремыкин. - Люберцы: Юрайт, 2015. - 537 с.

14 Гридин, В.Г. Экономика, организация, управление природными и техногенными ресурсами: учебное пособие / В.Г. Гридин, А.Р. Калинин. - М.: Горная книга, 2012. - 752 с.

15 Гуляев, В.Г. Управление природными ресурсами / В.Г. Гуляев, И.А. Селиванов. - М.: Сов.спорт, 2012. - 280 с.

16 Жильцов, Е.Н. Экономика и управление промышленностью: учебник для бакалавров / Е.Н. Жильцов, Е.В. Егоров. - М.: ИТК Дашков и К, 2016. - 496 с.

16 Зайцев, Н.Л. Экономика, организация и управление добычей полезных ископаемых: учебное пособие / Н.Л. Зайцев. - М.: ИНФРА-М, 2012. - 455 с.

17 Ильина, И.Н. Региональная экономика и управление развитием территорий: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / И.Н. Ильина, К.С. Леонард, Д.Л. Лопатников. - Люберцы: Юрайт, 2016. - 351 с.

18 Козловский, Е.А. Избранное. Минерально-сырьевые ресурсы России (анализ, прогноз, политика). / Е.А. Козловский. – М.: ООО «ИГЭП» РАЕН, 2014. – 418 с.

19 Комаров, М.А. Состояние и тенденции формирования и использования отчислений на воспроизводство МСБ в Российской Федерации / М.А. Комаров. – М.: ВИЭМС, 2016. – 68 с.

20 Комаров, М.А. Проблемы развития экономики недропользования / М.А. Комаров. – Калуга: ВИЭМС, 2015. – 216 с.

21 Кошинк, В.И. Управление государственной собственностью / В.И. Кошкин. – М.: Изд-во «ЭКМОС», 2013. – 357 с.

22 Козловская, Э. Экономика и управление инновациями: учебник / Э. Козловская. - М.: Экономика, 2012. - 359 с.

23 Коробко, В.И. Совершенствование регионального управления / В.И. Коробко. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. - 239 с.

24 Косова, И.В. Управление и экономика природопользования / В.В. Дорофеева, Е.Е. Лоскутова, И.В. Косова: - М.: ИЦ Академия, 2014. - 432 с.

- 25 Кузнецова, Е.И. Недропользование / Е.И. Кузнецова, Н.Д. Эриашвили. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. - 567 с.
- 26 Лукина, Е.М. Экономика и управление добычей полезных ископаемых / Е.М. Лукина. - СПб.: ГОУ ВПО СПбГУАП, 2015. - 138 с.
- 27 Ладогин, Г.П. Природопользование / Г.П. Ладогин. - М.: Мир, 2012. - 315 с.
- 28 Мартиросян, Р.М. Экономика и управление / Р.М. Мартиросян. - М.: Экономика, 2012. - 399 с.
- 29 Марченко, А.В. Экономика недропользования: учебное пособие / А.В. Марченко. - Рн/Д: Феникс, 2012. - 352 с.
- 30 Милл, Р.К. Управление регионом / Р.К. Милл. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. - 535 с.
- 31 Новоселов, А. Л. Экономика, организация и управление в области недропользования: учебник и практикум / А.Л. Новоселов, О.Е. Медведева, И.Ю. Новоселова. - М.: Юрайт, 2014. - 632 с.
- 32 Новоселов, А.Л. Экономика, организация и управление в области недропользования: учебник и практикум / А.Л. Новоселов, О.Е. Медведева, И.Ю. Новоселова. - Люберцы: Юрайт, 2016. - 625 с.
- 33 Орлов, В.П. Государство и минерально-сырьевая база / В.П. Орлов. – М.: Геоинформмарк, 2016. -451с.
- 34 Орлов, В.П. Проблемы недропользования / В.П. Орлов. - М.: Геоинформмарк, 2007. -231 с.
- 35 Панфилов, Е.И. Российское горное законодательство: состояние и пути его развития (Информационно-аналитический обзор) / Е.И. Панфилов. - Издание. – М: ИПКОН РАН, 2016. - 46 с.
- 36 Порохня, Е.А. Совершенствование механизма недропользования на региональном уровне /Е.А. Порохня. – М.: ЗАО «Омега», 2015. -128 с.
- 37 Плахин, Г.С. Региональное недропользование / Г.С. Плахин. - М.: Сфера, 2015. – 310 с.
- 38 Разовский, Ю.В. Рентная оценка ресурсов недр: учеб.пособие / Ю.В.

Разовский. – М.: МГГУ, 2013. – 80 с.

39 Садовник, П.В. Законодательство Российской Федерации о недрах: проблемы совершенствования / П.В. Садовник // Нефть, газ, право. - 2015. -№ 3 (51). -С.53-62.

40 Старостин, К.А. Менеджмент в недропользовании / К.А. Старостин.- М.: Мега, 2014. – 255 с.

41 Савельева, Е.А. Экономика и управление недрами / Е.А. Савельева. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2013. - 336 с.

42 Стрелкова, Л.В. Золотопромышленность / Л.В. Стрелкова, Ю.А. Макушева. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. - 351 с.

43 Стрелкова, Л.В. Золотодобыча: вчера и сегодня / Л.В. Стрелкова, Ю.А. Макушева. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. - 367 с.

44 Теплов, О. Регулирование отношений недропользования на территории Российской Федерации / Теплов. - М.: Олита, 2014. - 348 с.

45 Трубецкой, К.Н. Горное законодательство России: вчера, сегодня, завтра / К.Н. Трубецкой. – М.: «Издательство Академия горных наук» , 2013. – 246 с.

46 Трутнев, Ю.П. Притяжение желтого металла / Ю.П. Трутнев // Государственное управление ресурсами. - 2015. - №5. - С.4-10.

47 Фролова, А.А. Природопользование в России / А.А. Фролова. - М.: Омега. – 384 с.

48 Федорович, В.А. Развитие региональной промышленности / В.А. Федорович, В.Б. Муравник, О.И. Бочкарев. – М; издательство 2013. - 616 с.

49 Фетисов, Г.Г. Управление недропользованием / Г.Г. Фетисов, В.П. Орешин. - М.: ИЦ РИОР, 2014. - 155 с.

50 Фетисов, Г.Г. Недропользование: учебник / Г.Г. Фетисов. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2013. - 416 с.

51 Хмырова, С.В. Развитие добычи полезных ископаемых / С.В. Хмырова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. - 255 с.

52 Шлютер, М. С. Административная ответственность за правонаруше-

ния в области охраны недр и недропользования / М.С. Шлютер.- М.: Мир, 2015.
- 510 с.

53 Экология. Геоэкология недропользования: моногр. / А.Г. Милютин. -
М.: Высшая школа, 2013. - 440 с.