

Министерство науки и высшего образования 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 управление

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ М.В. Зинченко
« ____ » _____ 2019 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Управление недропользованием в регионе (на примере Амурской области)

Исполнитель
студент группы 473-зб

(подпись, дата)

Я.В.Стреке

Руководитель
доцент, канд. экон. наук

(подпись, дата)

А.В. Плешивцев

Нормоконтроль
ст. преподаватель

(подпись, дата)

Л.М. Михайленко

Благовещенск 2019

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

Факультет экономический
Кафедра экономической теории и государственного управления

УТВЕРЖДАЮ
Зав. кафедрой
_____ М.В. Зинченко
« ____ » _____ 201_ г.

З А Д А Н И Е

К бакалаврской работе студента _____

1. Тема бакалаврской работы _____

(утверждено приказом от _____ № _____)

2. Срок сдачи студентом законченной работы _____

3. Исходные данные к бакалаврской работы _____

4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащий проработке вопросов):

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц графиков, схем, программных продуктов, иллюстрированного материала и т.п.) _____

6. Консультанты по бакалаврской работе (с указанием относящихся к ним разделов)

7. Дата выдачи задания _____

Руководитель бакалаврской работы _____
Фамилия, Имя, Отчество, ученая степень, ученое звание

Задание принял к исполнению (дата): _____
(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 68 с., 5 рисунков, 3 таблицы, 55 источников.

НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ, УПРАВЛЕНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕМ В РЕГИОНЕ, ОТДЕЛ ГЕОЛОГИИ И ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ, СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕМ

Актуальность проблемы бакалаврской работы объясняется тем, что управление недропользованием в регионах с преимущественным развитием добывающих производств и сложными природными и социально-экономическими условиями эксплуатации природных ресурсов приобретает особую важность в наши дни. Одним из таких районов является Амурская область, которая характеризуется большим природным разнообразием, сложным по своей компонентой и территориальной структуре природно-ресурсным потенциалом и специфическими условиями его эксплуатации.

Цель: на основе изучения теоретических источников и нормативно-правовой базы, анализа деятельности Департамента природопользования по Дальневосточному Федеральному округу по Амурской области («Амурнедра») выявить проблемы и предложить пути совершенствования управления недропользованием в Амурской области.

Для достижения поставленной цели были изучены теоретические и правовые основы недропользования в регионе, произведен анализ деятельности отдела геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Амурской области («Амурнедра»), разработаны рекомендации по совершенствованию деятельности управления недропользованием в Амурской области.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Теоретические и правовые основы управления недропользованием в регионе	8
1.1 Характеристика процесса управления недропользованием в регионе	8
1.2 Нормативно-правовые основы управления недропользованием	11
1.3 Управление недропользованием в РФ	15
2 Анализ деятельности отдела геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Амурской области («Амурнедра»)	32
2.1 Характеристика деятельности отдела геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Амурской области («Амурнедра»)	32
2.2 Анализ деятельности отдела геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Амурской области («Амурнедра»)	41
2.3 Разработка рекомендаций по совершенствованию деятельности управления недропользованием в Амурской области	55
Заключение	60
Библиографический список	62

ВВЕДЕНИЕ

Недропользование, определяемое как удовлетворение различных потребностей общества путем использования в этих целях природных ресурсов, в современных условиях недостаточно полно выражает сущность этого процесса. Общество не может существовать без удовлетворения своих потребностей путем использования природных ресурсов, но для этого необходимо осуществлять добычу, обработку и переработку в потребительские блага, так как чаще всего природные ресурсы нельзя непосредственно взять и использовать.

Природные ресурсы находятся в неодинаковых состояниях материи (газообразные, жидкие, твердые, плазмы, биологические), расположены в различных природных нишах (атмосфера, гидросфера, земля, недра), распространены неравномерно на поверхностном и внутреннем пространстве планеты.

Все это в совокупности предопределяет сложности эксплуатации природных ресурсов, которая включает различные виды деятельности общества от развития и изучения природных ресурсов до их добычи и конечного потребления, что требует значительных общественных затрат.

Природно-ресурсный потенциал территории – это совокупность ее природных ресурсов, которые могут быть использованы в хозяйственной деятельности с учетом достижений науки и техники. В процессе хозяйственного освоения территории происходит количественное и качественное изменение природно-ресурсного потенциала, сохранение и рациональное использование которого, а также окружающей среды – одна из основных задач природопользования.

Развитие рыночных отношений в экономике страны изменяет структуру природопользования. При этом обостряются противоречия между различными природопользователями, что предопределяет необходимость управления процессами эксплуатации природных ресурсов и формирования экологической обстановки в регионах. В связи с этим развитие теоретических основ и методов территориального управления природопользованием в новых экономических

условиях приобретает важное значение. Особенно актуальны проблемы управления недропользованием в регионах с преимущественным развитием добывающих производств и сложными природными и социально-экономическими условиями эксплуатации природных ресурсов. Одним из таких районов является Амурская область, которая характеризуется большим природным разнообразием, сложным по своей компонентой и территориальной структуре природно-ресурсным потенциалом и специфическими условиями его эксплуатации. Сказанное говорит об актуальности проблемы бакалаврского исследования.

Цель: на основе изучения теоретических источников и нормативно-правовой базы, анализа деятельности Департамента природопользования по Дальневосточному Федеральному округу по Амурской области («Амурнедра») выявить проблемы и предложить пути совершенствования управления недропользованием в Амурской области

Объект: Управление недропользованием в регионе

Предмет: управление недропользованием в Амурской области

Задачи:

- изучить теоретические и правовые основы недропользования в регионе;
- произвести анализ деятельности отдела геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Амурской области («Амурнедра»);
- разработать рекомендации по совершенствованию деятельности управления недропользованием в Амурской области.

Методологические основы и использованные методы. Методология бакалаврского исследования опирается на труды отечественных и зарубежных ученых в области общей экономической теории, экономики недропользования, природно-ресурсного и эколого-экономического районирования и территориальной организации общества

Многоаспектный характер исследуемой проблемы предопределил необходимость использования в преимущественно экономическом исследовании достижений экономической географии, теории управления.

Исследование отдельных вопросов осуществлялось с использованием структурно-функционального анализа, графического и логического моделирования, экспертных оценок, сравнительного анализа, типологий и классификаций, экономико-статистического метода.

Нормативно-правовой базой работы являются федеральные и региональные законодательные и нормативные акты.

Структура бакалаврской работы соответствует цели и задачам и включает 2 главы, в том числе 6 пунктов, а также введение, заключение, библиографический список.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕМ В РЕГИОНЕ

1.1 Характеристика процесса управления недропользованием в регионе

Устойчивость регионального развития во многом обусловлена функционированием экономического механизма природопользования. Такой механизм представляет собой систему форм и методов организации и регулирования, процессов управления окружающей средой, которые обеспечивают удовлетворение потребностей общества в сырье и материалах для чистой и разнообразной окружающей среды.

Отражены все основные черты народнохозяйственного механизма. В то же время каждый регион имеет свою местную специфику, в первую очередь из-за различий в развитии и распределении производительных сил, масштабов производства, уникальной природы природных комплексов и экологических систем и степени антропогенного воздействия на окружающую среду.

Недропользование является наиболее важной деятельностью человека. Минеральные ресурсы Земли, обеспечивающие жизнь и развитие цивилизации, являются невозобновляемыми природными ресурсами и являются основой экономики любой страны.

Недаром В.И. Вернадский назвал человека – современного человека – основной силой планеты, важнейшим негативным геологическим фактором (1904 г.). Все ведущие геологи и лидеры геологической отрасли отмечают, что минерально-сырьевая база России является краеугольным камнем экономики страны. В то же время недропользование является глобальным экологическим фактором. Если мы сравним экологическую карту России с картой расположения горнопромышленных регионов, то их полное соответствие будет четко видно. Крупные горнопромышленные районы являются очагами экологической катастрофы. Основные экологические риски в различных секторах недропользования уже определены: нефтегазовая отрасль, геологоразведка, горнодобывающие

предприятия, технологические процессы переработки полезных ископаемых. Сформировалось новое научно-практическое направление, могущее обеспечить систему устойчивого развития в недропользовании: «Выявление факторов негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека в целях снижения экологических рисков на основе совершенствования методик и технологий в сфере недропользования»¹.

Направления механизма природопользования на региональном уровне представлены на рисунке 1.



Рисунок 1 – Механизм природопользования на региональном уровне

Управление природопользованием в регионе – это деятельность государства и местных органов управления и самоуправления по организации рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, охраны локальных экологических систем, а также по обеспечению режима законности в эколого-экономических отношениях. Управление природопользованием осуществляется на основе сочетания административных, экономических и социально-психологических методов. Должны быть созданы условия экономической невыгодности и отрицательного воздействия на природу, расширена сфера применения экономических методов управления.

¹ Голева Р.В. Недропользование и проблемы устойчивого развития России // Век глобализации. 2018. № 4. С. 137.

С развитием местного самоуправления и самоуправления решение экологических проблем постепенно переходит на региональный уровень. Задача местных административных органов состоит в том, чтобы влиять на принятие решений субъектами предпринимательской деятельности, поощряя их как к реализации запланированных экологических программ, так и к самостоятельному поиску наиболее эффективных средств борьбы с загрязнением окружающей среды.

Устойчивость регионального развития во многом определяется эффективным функционированием органов местного самоуправления. На местах территориальный принцип природопользования реализуют областные, городские, районные, поселковые, сельские Советы депутатов, а также их исполкомы, которые отвечают за состояние окружающей среды на подведомственных территориях. Местные исполнительные и распорядительные органы обеспечивают реализацию государственных экологических программ, разрабатывают и утверждают местные природоохранные программы, организуют их финансирование и материально-техническое обеспечение.

Законами «Об охране окружающей среде» (1992) и другими исполнительным комитетам предоставлено право устанавливать порядок государственного экологического контроля на своих территориях и координировать всю природоохранную деятельность в регионе, принимать решение о запрещении деятельности юридических лиц, отдельных производств, цехов, участков, находящихся на территории региона, либо о лишении права пользования местными природными ресурсами в случае загрязнения окружающей среды, нерационального использования природных ресурсов. Местные органы власти организуют экологическое просвещение, образование и воспитание граждан, обеспечивают население необходимой экологической информацией.

Отраслевой принцип управления природопользованием состоит в осуществлении государственного контроля за состоянием природных ресурсов и принятии мер по их охране, рациональному использованию со стороны отраслей и ведомств, которые относятся к органам специальной компетенции, уполномоченным выполнять природоохранные функции.

1.2 Нормативно-правовые основы управления недропользованием

Современное правовое регулирование отношений недропользования в России осуществляется путем регламентаций в значительном количестве нормативных правовых актов различной юридической силы, которые можно дифференцировать по трем уровням, представленным на рисунке 2.

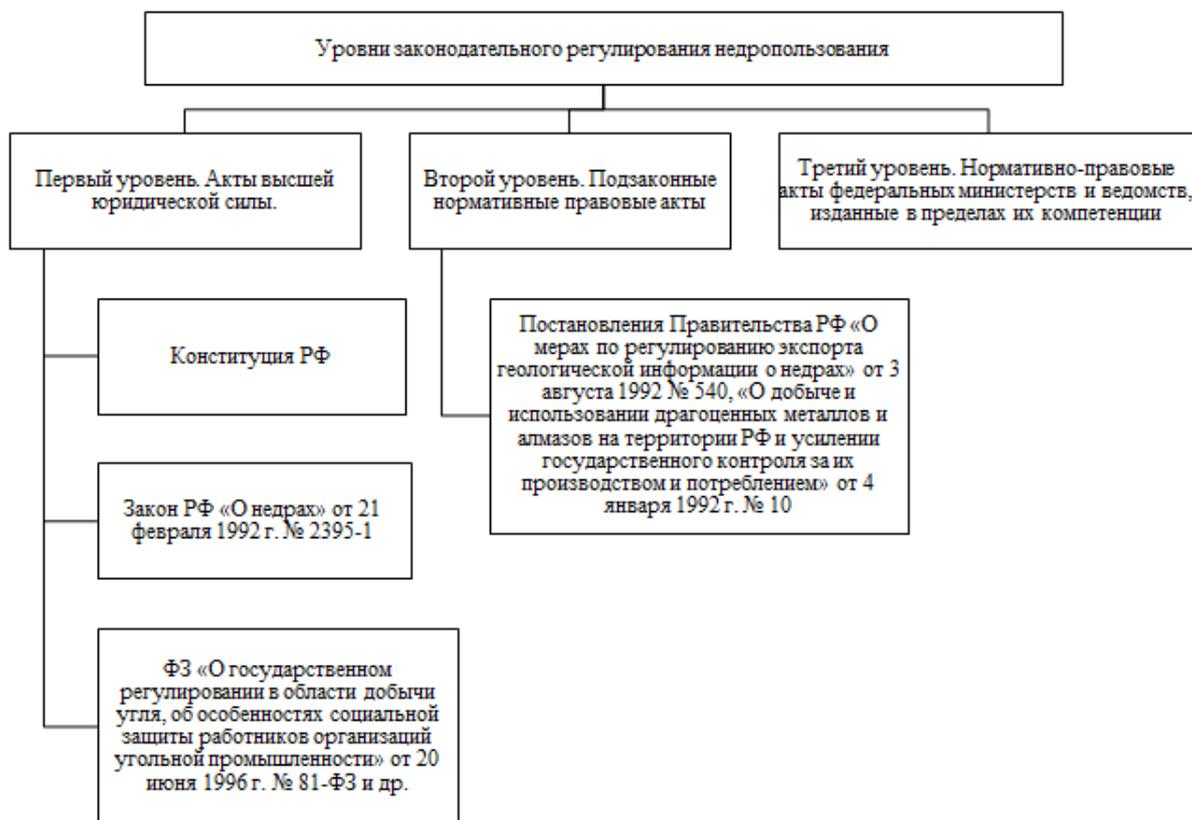


Рисунок 2 – Уровни законодательного регулирования

При этом, следует отметить, что действующие нормативно-правовые акты, регулирующие недропользование, иногда противоречат друг другу.

Так, в соответствии со ст. 1 Закона РФ «О недрах» указано, что данный Закон действует на всей территории РФ, при этом в ней подчеркивается, что Законы и прочие нормативные правовые акты субъектов РФ не могут ему противоречить. Однако данное законное утверждение идет в разрез с тем, что прописано в соответствующих актах субъектов РФ. В законодательных актах некоторых субъектов РФ указано, что недра, находящиеся на их территории, являются

государственной собственностью данных субъектов. Это приводит к противоречию со ст. 2 Закона РФ «О недрах», где владение, пользование и распоряжение Государственным фондом недр в пределах территории РФ осуществляется совместно Российской Федерацией и ее субъектами.

Кроме того, несмотря на то, что в ст. 42 Закона РФ «О недрах» указано, что все платежи за пользование недрами поступают в Федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и соответствующие местные бюджеты, в различных региональных законодательных актах указано, что основная часть таких платежей распределяется только внутри того или иного субъекта РФ.

В свою очередь предприятия горной промышленности сталкиваются с серьезными препятствиями со стороны местных властей, когда дело касается отвода земель для разработки месторождений. Такая ситуация возникает из-за несогласованности Закона «О недрах» и Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ. Например, наличие лицензии на разработку недр еще не дает права на эксплуатацию земельного участка над месторождением. В регионах РФ также имеются существенные различия в порядке предоставления права на пользование недрами, и отсутствует единый принцип отнесения полезных ископаемых к разряду общераспространенных².

В ст. 1 Закона о недрах сказано: «Законодательство Российской Федерации о недрах основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Закона и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации». Анализ действующих федеральных законов свидетельствует об их преимущественно отраслевой, а также территориальной направленности в сфере недропользования, а содержательный анализ - слабой внутренней связи с Законом о недрах. Кроме того, отраслевые пробелы очевидны – нет закона, регулирующего отношения в сфере

² Салиева Р.Н. Государственное управление в сфере недропользования в Российской Федерации // Георесурсы. 2014. № 1. С. 43.

добычи нефти, газовая отрасль регулируется только с точки зрения газоснабжения. Законодательство не распространяется на добычу и переработку черных, цветных и редкоземельных металлов, сырья для производства различных минеральных удобрений и др., которые вместе с нефтью, природным газом и их продуктами составляют основные статьи Валового внутреннего продукта и экспорта Российской Федерации.

Может возникнуть вопрос: нужны ли вообще такие отраслевые законы, если добыча и переработка, например, железной, медной, алюминиевой и иных руд металлов, минерального сырья для химической промышленности и т.д. в общем лицензируется, контролируется и другим образом регулируется со стороны государства. Можно отметить, что этих общих средств регулирования недостаточно как с точки зрения усиления государственного регулирования, так и с точки зрения защиты интересов недропользователей. Каждый сегмент сферы недропользования имеет специфику, которая должна быть отражена в управлении им.

В этой связи может быть показателем Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», который устанавливает правовые основы регулирования отношений, возникающих в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, их добычи, производства, использования и обращения (гражданского оборота). В частности, он устанавливает область действия государственной монополии, цели, принципы и особенности государственного регулирования деятельности юридических и физических лиц в данной отрасли, полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также определяет условия функционирования рынка драгоценных металлов и драгоценных камней на территории Российской Федерации и другое, что развивает и конкретизирует законодательство о недрах применительно добычи и переработки данного рода полезных ископаемых.

Недропользователи в переработке, например, цветных металлов, в частности меди или алюминия, должны быть заинтересованы в подобном отраслевом

законе, учитывая необходимость государственной поддержки в размещении хвостохранилищ, рекультивации земель, льготных тарифов на электроэнергию и в другом, что помогает развитию данной отрасли и защищает недропользователей.

Архаичный и противоречивый характер Закона о недрах, бессистемность и фрагментарность всего федерального законодательства недропользования не могут быть в полной мере исправлены дополняющими это законодательство подзаконными нормативными правовыми актами. Такие акты издаются Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и другими полномочными государственными органами исполнительной власти на основе и во исполнение закона, в соответствии с законом для его дальнейшей конкретизации и развития. В отсутствие закона они могут регулировать отношения недропользования, как это происходит, например, в нефтяном, газовом и ряде других его сегментов, но это значительно ослабляет и ухудшает его государственное регулирование, так как сокращает возможности осуществлять государственный контроль и надзор, снижает защищенность недропользователей, увеличивает степени неопределенности их деятельности, побуждает их на противоправные действия.

Сказанное подтверждает анализ государственного регулирования недропользования в сегменте поиска, разведки и добычи нефти, где специальных законов не было и, по мнению А.И. Перчика, «не предвидится в ближайшие годы». Были две известные нам попытки его принятия, но они были отклонены Президентами Российской Федерации в 1995 г. и в 2012 г. Начиная с 1992 г. отношения недропользования в данном сегменте регулируются примерно 15 указами Президента, половина из которых была издана в первые два года реформ – 1992 - 1993 гг., и они были направлены на создание и развитие субъектов недропользования. Адекватного развития институтов государственного регулирования в данном секторе не происходило и не происходит в настоящее время. «Власти во все времена считали, что вполне достаточно иметь общее горное законодательство о недропользовании и при необходимости предусматривать в нем отдельные законодательные нормы по вопросам освоения нефтяных ресурсов. В основном все

специфические вопросы решались на уровне отраслевых нормативных правовых актов».

Действительно, добываемая в Российской Федерации и экспортируемая на 75 % нефть, а также нефтепродукты являются значительным источником притока валюты в страну. Однако, нефтяные недропользователи не спешат модернизировать отрасль (80 % всех нефтеперерабатывающих заводов было создано более 50 лет назад и в настоящее время по своим параметрам – глубина переработки сырой нефти, утилизация попутного газа и др., значительно уступают своим зарубежным аналогам), а также развивать внутренний рынок нефтепродуктов. Они вступают в сговор в целях сохранения высоких цен на нефтепродукты, уходят от налогов, обезображивают природные ландшафты, совершают иные противоправные действия и все вследствие отсутствия адекватного государственного регулирования. Одного лицензирования явно недостаточно. Необходима развитая и долгосрочная система правовых средств, регулирующих ценообразование на нефтепродукты, их оборот на внутреннем рынке, механизм предоставления участков недр и другие вопросы, основу которой должны составлять специальные федеральные законы³.

1.3 Управлению недропользованием в РФ

Государственное регулирование отношений недропользования (функции государственного регулирования) осуществляется через управление, лицензирование, учет и контроль процесса недропользования.

Основной целью государственного регулирования является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рациональное использование и охрана полезных ископаемых в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации. Разработка нормативно-правовой базы и контроль за ее осуществлением, осуществляемый соответствующими административными органами, в совокупности составляют систему государственного регулирования недропользования.

³ Карчевский А.О. Анализ эффективности государственного регулирования отношений в сфере пользования недрами / А.О. Карчевский // Экономикс, 2017. № 3. С. 4.

Принципы современной системы государственного управления недропользованием представлены на рисунке 3.

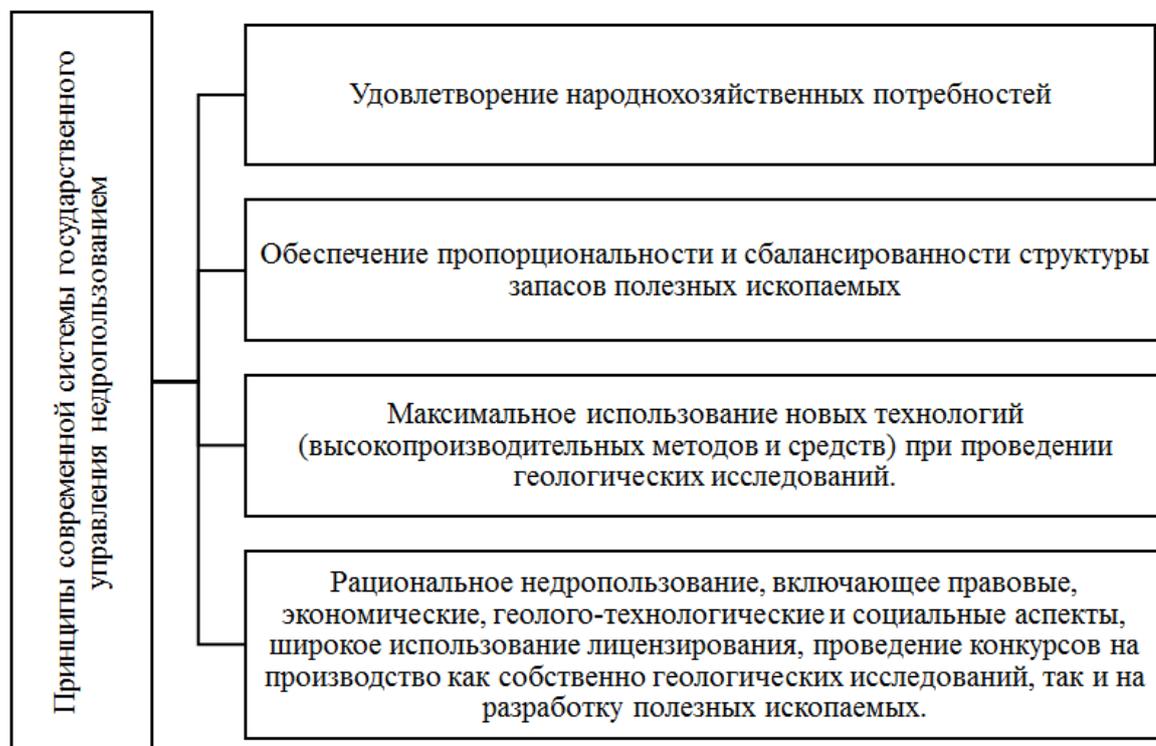


Рисунок 3 – Принципы современной системы государственного управления недропользованием

Предприятия всех форм собственности (включая зарубежные) должны при этом иметь равные права. Необходимо разработать системы льгот и санкций как экономического регулятора недропользования и формирования рынка геологических заданий и услуг. Кроме федерального, регионального и местного бюджетов должны широко привлекаться средства предприятий и кредитные ресурсы, однако общая тенденция снижения доли федеральных средств должна сохраниться на определенном уровне.

Очевидно, что для реализации этих принципов органы государственного управления не должны быть связаны непосредственной хозяйственной деятельностью по реализации геологических заданий. Предприятия, выполняющие заказы государственных органов управления, не должны находиться в прямом подчинении государства, за исключением казенных предприятий, непосредственно

входящих в состав Федеральной геологической службы.

Задачи государственного регулирования представлены на рисунке 4.

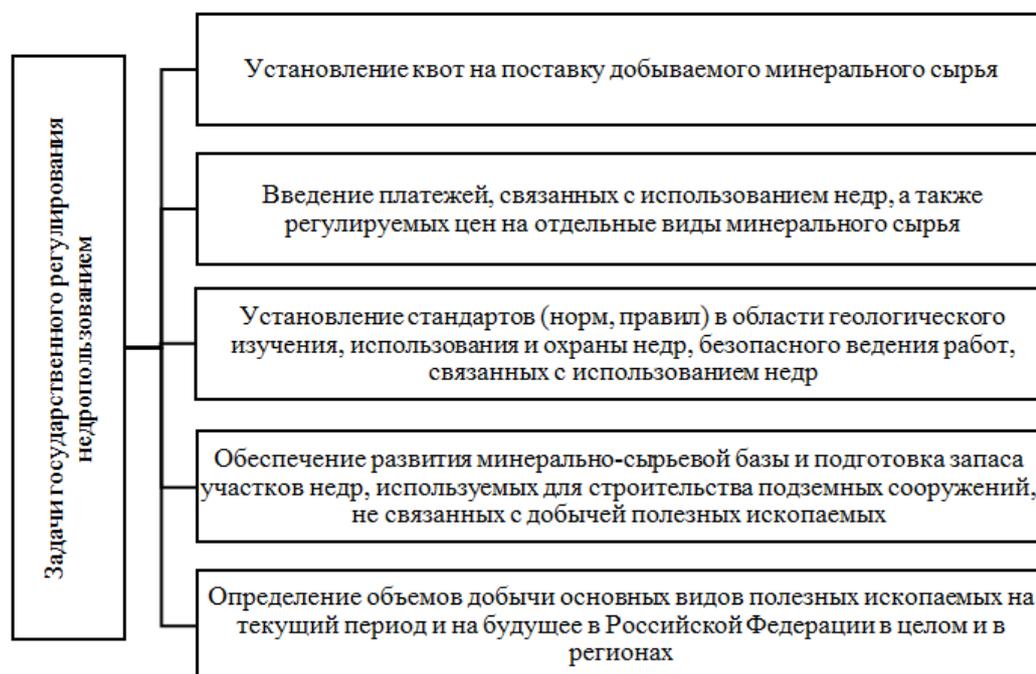


Рисунок 4 – Задачи государственного регулирования недропользованием

В настоящее время в России действует принципиально новая система государственного управления недропользованием.

Распределение функций по структурным подразделениям должно обеспечивать реализацию государственной задачи в рамках декларированных принципов.

Анализ функций элементов структуры государственного управления позволяет сделать вывод о том, что рассматриваемая структура, возникшая в 2004 г. после кардинальной реструктуризации федеральных органов исполнительной власти в области природопользования и охраны окружающей среды, не в полной мере обеспечивает реализацию государственной политики в сфере недропользования.

Кроме того, число контрольно-разрешительных органов в сфере охраны окружающей среды увеличилось и, соответственно, увеличилось число административных барьеров в экономике с необоснованным дублированием функций

экологического контроля и государственной экологической экспертизы. Отдельные важнейшие функции государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды не были закреплены ни за одним федеральным органом исполнительной власти. При этом ряд функций государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды не исполняются или не могут исполняться без нарушения установленного Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2005 г. № 314 принципа разделения правоустанавливающих, правоприменительных, контрольно-надзорных функций, функций по оказанию государственных услуг и управления имуществом.

Основные функции органов государственного регулирования и управления недропользованием следующие.

Правительство – осуществляет управление государственным фондом недр на территории Российской Федерации и в границах ее континентального шельфа. Выступает в отношениях недропользования от лица Российской Федерации и совместно с субъектами РФ решает вопросы пользования, владения и распоряжения природными ресурсами, находящимися в государственной собственности.

Министерство природных ресурсов – осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр, а также координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федерального агентства по недропользованию.

Федеральное агентство по недропользованию – оказывает государственные услуги и услуги управления государственным имуществом в сфере недропользования. Это агентство находится в ведении Министерства природных ресурсов РФ.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования – занимается

контролем и надзором в сфере природопользования, в том числе и недропользования.

Государственная комиссия по минеральным ресурсам проводит экспертизу запасов полезных ископаемых на основании результатов геологоразведочных работ, оценки месторождений и определения достоверности, количества и качества доказанных запасов, промышленной ценности месторождений, а также геологической информации о недрах, подлежащих разведке. используемый. для целей, не связанных с добычей минерального сырья.

Национальная ассоциация по экспертизе недр обеспечивает создание нормативно-методической базы, условий рационального недропользования на основе разработки и совершенствования единой базы, стандартов, правил экспертизы и оценки эффективного использования недр, что способствует регулированию взаимовыгодных отношений между участниками недропользования, разработке сбалансированной государственной политики в области недропользования, а также методической, технической и консультативной помощи недропользователям при подготовке материалов. для государственной экспертизы.

Центральная комиссия по разработке месторождений полезных ископаемых рассматривает и готовит экспертные заключения для утверждения Федеральным агентством по недропользованию. Проводит анализ и мониторинг разрабатываемых месторождений. Готовит предложения по выполнению условий недропользования, определенных лицензионными соглашениями, проектно-технической и технологической документацией.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет контроль и надзор за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами. Ведет лицензирование деятельности по эксплуатации пожароопасных производственных объектов, выдает разрешения на застройку площадей залегания полезных ископаемых в пределах горного отвода. Согласовывает условия лицензий, технические проекты на пользование недрами, на разработку месторождений полезных ископаемых при их добыче и первичной обработке.

Основные направления совершенствования государственной системы управления в сфере недропользования и минерально-сырьевой базе должны базироваться на укреплении государственной собственности фонда недр Российской Федерации, конкретизации полномочий органов исполнительной власти федерального и регионального уровня по управлению государственным фондом недр и осуществлению государственного контроля за рациональным их использованием и охраной.

Применительно к условиям хозяйствования, сложившимся в России, первоочередной государственной задачей является формирование работоспособной нормативно- правовой базы для обеспечения рационального использования недр, как с экономической, так и с экологической точки зрения. При этом важно, способствуя развитию саморегулирующих начал рынка, сохранить регулирующую роль государства в ключевых отраслях недропользования, развивать и укреплять контрольно-надзорные функции государства⁴.

Государственный механизм в области недропользования в Российской Федерации специфичен, так как для целей использования используются определенные объекты – участки недр, находящиеся в государственной собственности. Участником этих отношений является государство, в лице полномочных органов; При предоставлении участков недр в пользование недропользователями должны соблюдаться требования рационального использования и охраны недр, окружающей среды и охраны труда. В частности, должны быть учтены требования к разработке проектов и проектов по разработке месторождений полезных ископаемых. В целом, отношения недропользования с точки зрения организации управления представляют сложный многогранный объект. Этим обусловлены требующие решения современные проблемы управления.

К сожалению, действующее российское законодательство не полностью регулирует современные экономические (деловые) отношения в нефтегазовом

⁴ Красная, А.С. Анализ государственной системы управления недропользованием // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). 2009. С. 138.

секторе экономики, в том числе с точки зрения разработки нефтяных месторождений и, в частности, инновационного проектирования.

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 недропользования.

Субъекты управления отношениями недропользования определены в Законе РФ «О недрах». В соответствии со статьей 36 названного закона государственное управление отношениями недропользования осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также федеральным органом управления государственным фондом недр и органами государственного горного надзора.

Полномочия Президента РФ определены нормами, содержащимися в главе 4 Конституции РФ. Так, в соответствии со статьей 80 Конституции РФ Президент в установленном Конституцией РФ порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Порядок формирования и деятельности Правительства РФ, его полномочия закреплены в Конституции РФ и в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г.

Государственное управление в сфере недропользования также осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. К федеральным органам исполнительной власти относятся Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

(Минприроды), а также Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра), Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприрод-надзор). В субъектах РФ созданы министерства экологии и природных ресурсов, либо соответствующие департаменты органов исполнительной власти в целях управления отношениями недропользования, входящими в сферу их полномочий согласно действующему законодательству.

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 России, 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 и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рапу лиманов и озер;
- управление в сфере охраны недр.

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 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 2030г.; 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 нормативных правовых актов свидетельствует о том, что фактически существуют еще несколько аспектов управления в сфере недропользования.

Во-первых, недропользование и управление государственным фондом недр отнесены к числу основных составляющих государственной энергетической политики РФ, соответственно исходя из целей и задач энергетической политики в Энергетической стратегии России до 2030 г. названы 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. В соответствии с этой целью разработана «дорожная карта», а в целях обеспечения комплексного геологического изучения недр и воспроизводства минеральносырьевой базы РФ на основе передовых геологических, геофизических и геохимических технологий Указом Президента РФ от 15.07.2011 г. № 957 создана Росгеология.

Во-вторых, геологическая отрасль выделена как самостоятельный объект управления в соответствии с положениями Стратегии развития геологической

отрасли (Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2010 г. № 1039-р). Геологическая отрасль является базовой составляющей экономики страны, представляющей собой совокупность управленческих структур, производственных и научных организаций всех форм собственности, обеспечивающих потребности государства и общества в сфере геологического изучения территории РФ, ее континентального шельфа и акваторий внутренних морей, дна Мирового океана, Арктики и Антарктики, воспроизводства минерально-сырьевой базы страны, мониторинга и охраны недр.

Стратегической целью развития геологической отрасли до 2030 года 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.

При реализации государственной политики необходимо также учитывать появление новых видов (нетрадиционных видов) месторождений стратегического сырья (например, сланцевая нефть, сланцевый газ, метан угольных пластов и др.), разработка которых ранее не осуществлялась, а одобренные государственными органами (в разных министерствах и ведомствах) принципы и подходы к их разработке отсутствуют. Очевидно, что выполнению перечисленных мероприятий должно способствовать дальнейшее развитие российского законодательства.

Следует отметить, что на сегодняшний день теоретические и практические проблемы, связанные с правовым регулированием отношений в топливно-энергетическом комплексе недостаточно изучены, пока не сложилась система законодательного обеспечения в сфере использования первичных источников энергии, не сложилось терминологическое единство в понимании первичных энергетических ресурсов. До сих пор остаются недостаточно урегулированными специфические отношения в сфере проектирования, строительства, консервации и ликвидации сооружений, связанных с использованием недр и именуемых в специальной литературе «горным имуществом», а также отношения, связанные с

поиском, разведкой и разработкой месторождений сланцевой нефти, сланцевого газа и др.

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 (Распоряжение Правительства РФ от 21.04.2003 г. № 494-р).

Приказом Минприроды РФ от 16.07.2008 г. № 151 была утверждена Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья, основная цель которой – обеспечение сбалансированного развития и использования минерально-сырьевой базы для удовлетворения потребностей (включая экспортные, экономики страны в минерально-сырьевых ресурсах, а также геополитических интересов Российской Федерации на длительную перспективу).

Распоряжением Правительства РФ от 26.03.2013 г. № 436-р утверждена государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», в которой отражена еще одна особенность: осуществление деятельности в этой сфере как государственными организациями, так и другими субъектами.

Как следует из преамбулы Закона РФ «О недрах» к сфере недропользования относятся не только отношения в сфере геологического изучения и использования недр, но также и отношения, связанные с охраной недр территории РФ, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств. В связи с этим 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 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012 г.) определено, что стратегической целью государ-

ственной 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, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Кроме того, необходимы правила учета и использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, которые определяются как техногенные месторождения.

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 РФ;

- 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.

Мы считаем, что можно обобщить стратегические цели энергетической политики, государственной политики в области недропользования и государственной экологической политики и всесторонне определить цели управления недропользованием. Это:

- а) обеспечить устойчивый, эффективный и экологически безопасный рост

природных ресурсов для удовлетворения энергетических потребностей экономики страны и обеспечения экспорта энергоресурсов;

б) разработать высокоэффективную, инновационную систему геологического изучения недр и минеральных ресурсов, обеспечивающую решение поставленных задач в настоящее время и в долгосрочной перспективе;

в) обеспечение воспроизводства и эффективного развития сырьевой базы Российской Федерации и в целях обеспечения устойчивого экономического развития России и повышения благосостояния ее граждан;

г) организация рационального и комплексного использования недр в интересах нынешнего и будущих поколений граждан России;

д) защита геополитических интересов России, в том числе на мировом рынке минеральных ресурсов;

е) 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, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Вместе с тем, несмотря на столь широкий охват аспектов управления в сфере недропользования, в действующем законодательстве не нашли четкого оформления вопросы управления отношениями собственности. В соответствии со статьей 1.2. Закона «О недрах» недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ. А в статье 2 Закона установлено, что владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр в пределах территории РФ в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов РФ осуществляются совместно РФ и субъектами РФ.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий утверждают государственные программы геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр, по представлению федерального органа управления государственным фондом недр и под контролем органов представительной власти решают вопросы недропользования, охраны недр и охраны окружающей среды. При этом не определены механизмы осуществления совместного владения, пользования и распоряжения недрами и ресурсами недр как объектами собственности. Управление собственностью определяется как управление объектами федеральной, субфедеральной, муниципальной, частной собственности и отношениями по поводу принадлежности и использования объектов собственности с учетом права собственности и разделяется на управление распределением и перераспределением объектов собственности (приватизация, национализация, аренда) и управление функционированием, использованием объектов.

В действующем законодательстве не определены вопросы управления недрами и ресурсами недр как объектами государственной собственности при передаче в пользование участков недр субъектам предпринимательской деятельности, в том числе участникам простого товарищества, иностранным гражданам, юридическим лицам (ст. 9 Закона РФ «О недрах»). В ч.2 ст.36 Закона «О недрах» лишь установлено, что Федеральным органом управления государственным фондом недр и его территориальные органы не могут выполнять функции управления хозяйственной деятельностью предприятий, осуществляющих разведку и разработку месторождений полезных ископаемых либо строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, и заниматься коммерческой деятельностью. При этом остаются открытыми вопросы, связанные с управлением недрами и ресурсами недр как государственной собственностью, поскольку государство как собственник недр передает субъектам предпринимательской деятельности часть государственной собственности – участки недр, которые учитываются

недропользователями в качестве активов.

Решению задач создания эффективной системы управления в сфере недропользования может способствовать опыт других стран. Как пример эффективного государственного управления, в частности, нефтегазовыми ресурсами можно привести законодательство Норвегии. Нефтяной сектор Норвегии обеспечивает пятую часть ВВП страны и внешнеторговый профицит в 14 % за счет экспорта углеводородов. Основу современной структуры управления нефтегазовой отраслью Норвегии составляют ряд министерств, директоратов и агентств. Министерства формируют государственную стратегию и осуществляют законодательное регулирование в данной сфере. Общая ответственность за разработку норвежского континентального шельфа возложена на министерство нефти и энергетики. Его главная задача – обеспечение деятельности отрасли в соответствии с руководящими принципами, принятыми Стортингом (Парламентом)⁵. В статье 3 Закона Норвегии «О нефтяной деятельности» определено, что право на залежи углеводородов принадлежит государству. Залежи углеводородов должны управляться в интересах норвежского общества в целом. Управление должно способствовать развитию норвежской промышленности и должно осуществляться с должным вниманием к другим видам деятельности, к местной политике и к защите природы и окружающей среды (Закон Норвегии «О нефтяной деятельности»).

В юридической литературе отмечается, что в сфере недропользования в странах Западной Европы и Америки важными целями государственного управления становятся защита национальной горнодобывающей промышленности от колебания цен на минеральное сырье на мировых рынках, поддержание внутренних цен, стимулирование недропользования во вновь осваиваемых районах и пр. В приоритетных стратегических горнодобывающих отраслях осуществляются крупные проекты развития недропользования при активной государственной поддержке. Приоритет развития горнодобывающих отраслей привел к тому, что

⁵ Стайнар Н. Управление нефтегазовыми ресурсами Норвегии // Недропользование-XXI век. 2006. № 1. С. 78.

проведение в жизнь горных законов концентрируется в значительной мере в руках федерального правительства и специализированных горных министерств.

В Модельном кодексе о недрах и недропользовании для государств-участников СНГ содержится раздел II. «Государственное управление и регулирование в области использования и охраны недр», в котором определены цель и задачи государственного управления и регулирования в области использования и охраны недр, основные начала государственного управления и регулирования в области использования и охраны недр, а также основные принципы государственного управления и регулирования в области использования и охраны недр.

В частности, существуют такие принципы, как:

- обеспечение экологической безопасности и общественной безопасности;
- деятельность по использованию и охране природных ресурсов как деятельность государственного управления и регулирования;
- государственные программы в области разведки, разработки и охраны природных ресурсов;
- государственный мониторинг минеральных ресурсов;
- государственный учет природных ресурсов и других полезных ископаемых;
- государственная экспертиза в области разведки, разработки и охраны природных ресурсов;
- государственный кадастр месторождений минеральных ископаемых;
- государственный баланс минеральных ресурсов; государственные нормативы по использованию и охране полезных ископаемых;
- государственный учет и государственная регистрация работ по геологическому изучению недр;
- антимонопольное право в сфере подпольного использования и другие.

Содержание каждого принципа раскрыто в соответствующей статье Модельного кодекса.

Исходя из значения энергоресурсов для экономики страны, важно обеспечить комплексную и системную правовую основу, способствующую эффективному правовому регулированию отношений в сферах, связанных с использованием энергоресурсов. На основе приведенного опыта управления в сфере недропользования и в целях повышения эффективности управления желательно усилить Закон РФ «О недрах» положениями об управлении отношениями собственности в рассматриваемой сфере и определить цель и задачи такого управления. Было бы правильным также закрепить принципы государственного управления и регулирования в сфере недропользования, как это предложено в Модельном кодексе. В целях совершенствования системы управления государственным фондом недр целесообразно четко определить полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов управления субъектов Российской Федерации. Следует согласиться с тем, что в случае принятия предложенных Минприроды РФ дополнений в закон «О недрах» для оказания государственных услуг по экспертизе проектов в разработку и потребуются создание специализированного федерального бюджетного учреждения для осуществления соответствующих полномочий. Порядок создания нового государственного учреждения определен в Постановлении Правительства РФ от 26.07.2010 г. № 539. Создание такого органа управления целесообразно и отвечает государственным интересам в сфере осуществления управления отношениями недропользования. Для того чтобы решить проблемы участия субъектов предпринимательской деятельности в сфере использования ресурсов недр, видимо, целесообразно идти по пути формирования организаций с преобладающим участием государства в уставном капитале организаций-недропользователей⁶.

⁶ Салиева Р.Н. Государственное управление в сфере недропользования в Российской Федерации // Георесурсы. 2014. № 1. С. 43-49.

2 АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТДЕЛА ГЕОЛОГИИ И ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ДЕПАРТАМЕНТА ПО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЮ ПО ДАЛЬНЕВОСТОЧНОМУ ФЕДЕРАЛЬНОМУ ОКРУГУ ПО АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ И («АМУРНЕДРА»)

2.1 Характеристика деятельности отдела геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Амурской области («Амурнедра»)

Департамент по недропользованию по Дальневосточному Федеральному Округу был создан в августе 2004 года приказом Федерального агентства по недропользованию № 84. Он является территориальным органом межрегионального уровня, которые осуществляет функции Федерального агентства по недропользованию по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования, а также правоприменительные функции на территории Дальневосточного федерального округа⁷.

Основная цель деятельности отдела является осуществление в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения функций по оказанию государственных услуг и управления государственным имуществом в сфере недропользования.

Кроме того стоит отметить, что Департамент в отношении закрепленного за ним на праве оперативного управления имущества осуществляет права владения и пользования им в соответствии с целями своей деятельности, назначением имущества и в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, приказами Федерального агентства по недропользованию.

Департамент не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете

⁷ Положение об Отделе геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Амурской области : утв. приказом Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу от 25 апреля 2014 г. № 84 [Электронный ресурс] // Дальнедра : офиц. сайт. 2010. URL : <http://www.dalnedra.ru/index.php?id=95> (дата обращения 24.01.2019).

Федеральным агентством по недропользованию или переданным ему на праве оперативного управления, без согласования с Федеральным агентством по недропользованию и Федеральным агентством по управлению государственным имуществом.

Также Департамент является получателем и распорядителем денежных средств, предусмотренных в федеральном бюджете на финансирование и материально–техническое обеспечение деятельности Департамента.

Отдел в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральным и конституционным и 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 настоящим Положением.

Рассмотрим основные нормативно-правовые акты, которые лежат в основе деятельности отдела.

Одним из главных нормативно-правовых актов, который регламентирует деятельность отдела – Закон РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах». Согласно п.п. «в», «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ вопросы владения пользования и распоряжения недрами и законодательство о недрах находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Кроме того в преамбуле данного закона дается определение недр, в соответствии с которым к ним следует относить часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. Соответственно, недрами России являются указанные элементы, расположенные на территории страны (в пределах Государственной границы) и ее континентального шельфа.

Глубины, доступные для геологического изучения, в среднем составляют около 40 км вглубь земной поверхности и ограничиваются уровнем технической

оснащенность и исследователей и общим уровнем технического прогресса человечества.

Закон «О недрах» регулирует группы общественных отношений, возникающих в связи:

- а) с геологическим изучением недр;
- б) с использованием недр;
- в) с охраной недр;
- г) с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;
- д) с использованием торфа, сапропелей и иных специфически минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу соляных озер и заливов морей⁸.

Данный закон является основой деятельности Отдела и все принимаемые постановления и приказы не могут ему противоречить.

Учитывая, что одной из главных функций Отдела является выдача лицензий на право использования недр, стоит указать несколько нормативно-правовых актов в данной сфере:

1) постановление ВС РФ от 15 июля 1992 г. № 3314-1 «О порядке введения в действие положения о порядке лицензирования пользования недрами». Данный документ определяет порядок предоставления лицензий на право пользования недрами для проведения работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, образования особо охраняемых объектов.

Кроме того, в данном постановлении дается определение понятию лицензия. Это документ, удостоверяющий право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении и им заранее оговоренных

⁸ О недрах [Электронный ресурс]: закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

требований и условий.

Стоит также отметить, что в Постановлении прописаны также и следующие основные положения:

- какие участки недр можно предоставлять в пользование;
- система платежей при пользовании недрами;
- какие существуют виды лицензий;
- срок, содержание, владелец лицензии;
- система выбора претендентов на получение лицензии;
- механизм предоставления лицензий;
- особенности лицензирования пользования недрами континентального шельфа и морской исключительной экономической зоны Российской Федерации;
- порядок пользования недрами в особых случаях;
- порядок пользования недрами для добычи подземных вод и захоронения вредных веществ, отходов и сброса сточных вод в недра;
- основания для прекращения права на пользование недрами;
- основные права и обязанности владельцев лицензий;
- условия признания лицензий недействительными;
- контроль за соблюдением условий пользования недрами, определенных в лицензии и т.д.⁹;

2) приказ Минприроды России от .10.11.2016 г. № 583 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения)». В нем утверждаются следующие положения:

- а) порядок рассмотрения заявок на получение права пользования участком недр, в целях геологического изучения недр, осуществляемого за счет государственных средств;

⁹ О порядке введения в действие положения о порядке лицензирования пользования недрами» [Электронный ресурс]: постановление ВС РФ от 15 июля 1992 г. № 3314-1. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

б) порядок рассмотрения заявок на получение права пользования участкам и недрами, включенным и в перечни объектов, предлагаемых для предоставления в пользование в целях геологического изучения за счет собственных (в том числе привлеченных) средств заявителя;

в) порядок рассмотрения заявок на получение права пользования участком недр, по которому отсутствуют данные о наличии запасов твердых полезных ископаемых и (или) прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых;

г) порядок рассмотрения заявок на получение права пользования участком недр, по которому отсутствуют данные о наличии запасов твердых полезных ископаемых, который не включен в перечни объектов, предлагаемых для предоставления в пользование в целях геологического изучения за счет собственных (в том числе привлеченных) средств пользователей недр;

д) порядок рассмотрения заявок на получение права пользования участком недр, аукцион на право пользования которым признан несостоявшимся по причине участия одного участника, в целях геологического изучения, проводимого за счет собственных (в том числе привлеченных) средств заявителя и т.д.¹⁰;

3) административный регламент федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесении изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками и недрами. Настоящий Административный регламент определяет последовательность и сроки действий (административных процедур) по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование

¹⁰ Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения) [Электронный ресурс]: приказ Минприроды России от 10 ноября 2016 г. № 583. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр¹¹;

4) порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов. Данный порядок регламентирует процедуру рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов, включающих образцы минералов, горных пород и руд, окаменелых остатков фауны и флоры, которые могут быть использованы для создания и пополнения коллекций научного, художественно-декоративного и иного назначения (далее – геологические коллекционные материалы). Стоит отметить, что действие Порядка не распространяется на сбор геологических коллекционных материалов на участках недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации, а также на сбор геологических коллекционных материалов, содержащих драгоценные металлы, драгоценные камни и полудрагоценные камни. В целях настоящего Порядка сбор геологических коллекционных материалов означает извлечение единичных образцов горных пород, руд, минералов, окаменелых остатков фауны и флоры из естественных обнажений, отвалов горных пород и продуктов их переработки, действующих и заброшенных горных выработок без проведения горных и других видов специальных работ¹²;

¹¹ Административный регламент федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр [Электронный ресурс]: утв. приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29 сентября 2009 г. № 315 Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

¹² Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов [Электронный ресурс]: утв. приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29 ноября 2004 г. № 711 (ред. от 07.11.2013). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

5) постановление Правительства РФ от 03.05.2012 № 429 «Об утверждении Положения об установлении и изменении границ участков в недрах, предоставленных в пользование»;

б) постановление Правительство Амурской области от 12 мая 2009 г. № 193 «Об утверждении порядка предоставления и пользования участками недр местного значения». Данное постановление регламентирует предоставление и пользование участками недр местного значения.

К участкам недр местного значения относятся:

– участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые;

– участки недр, используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых;

– участки недр, содержащие подземные воды, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения и объем добычи которых составляет не более 500 кубических метров в сутки (далее – подземные воды)¹³.

Далее рассмотрим организационно-управленческую структуру Департамента по недропользованию по Дальневосточному округу

Департамент включает в себя следующие Управления по недропользованию по субъектам Российской Федерации.

а) Управление по недропользованию по Приморскому краю;

б) Управление по недропользованию по Амурской области;

в) Управление по недропользованию по Камчатскому краю;

г) Управление по недропользованию по Магаданскому краю;

д) Управление по недропользованию по Сахалинской области;

е) Управление по недропользованию по Еврейской автономной области.

¹³ Об утверждении порядка предоставления и пользования участками недр местного значения [Электронный ресурс]: постановление Правительства Амурской области от 12 мая 2009 г. № 193. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Данные управления являются правопреемником и Управления по недропользованию¹⁴.

Кроме того, сам Департамент включает в себя следующие отделы:

- 1) отдел воспроизводства минерально-сырьевой базы и лицензирования;
- 2) отдел геологии;
- 3) отдел экономики, финансов, бухгалтерского учета и правового обеспечения;
- 4) отдел координации лицензионной деятельности;
- 5) отдел координации деятельности территориальных органов.

Структура Дальнедр включает в себя 4 должности руководителя. При этом аппарат каждого руководителя предусматривает 5 должностей.

Количество должностей по отделам имеет следующее распределение:

- отдел геологии – 5 должностей;
- отдел воспроизводства минерально-сырьевой базы и лицензирования – 4 должности;
- отдел экономики, финансов, бухгалтерского учета и правового обеспечения – 7 должностей;
- отдел геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области (Хабаровкснедра) – 7 должностей;
- отдел геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Амурской области (Амурнедра) – 9 должностей;
- отдел геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Камчатскому краю (Камчатнедра) – 7 должностей;
- отдел геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по

¹⁴ Об утверждении порядка предоставления и пользования участками недр местного значения [Электронный ресурс]: постановление Правительства Амурской области от 12 мая 2009 г. № 193. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Дальневосточному федеральному округу по Магаданской области (Магаданнедра) – 12 должностей;

– отдел геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Приморскому краю (Приморнедра) – 8 должностей;

– отдел геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Сахалинской области (Сахалиннедра) – 7 должностей;

– отдел геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Чукотскому автономному округу (Чукотнедра) – 7 должностей¹⁵.

Таким образом, можно сказать, что общая численность государственных гражданских служащих в Дальнедр составляет 80 человек. Два человека могут занимать должности, которые не являются должностями государственной гражданской службы. 16 человек отводится на персонал по охране и обслуживанию зданий.

Если говорить об общей структуре управления, то департамент возглавляет начальник. Он назначается на должность и освобождается от нее Министром природных ресурсов и экологии Российской Федерации по представлению Руководителя Федерального агентства по недропользованию в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

К основным обязанностям начальника департамента относятся:

а) учет исполнения смет доходов и расходов по бюджетным и внебюджетным средствам;

б) издание организационно-распорядительных актов;

в) утверждение положений о структурных подразделениях Департамента и должностные регламенты работников Департамента;

¹⁵ Департамент по недропользованию по Дальневосточному Федеральному округу [Электронный ресурс]: офиц. сайт. 2010. URL: <http://www.dalnedra.ru/> (дата обращения 24.01.2019).

г) назначение на должность и освобождает от должности работников Департамента;

д) представление без доверенности интересов Департамента в судах, органах государственной власти и других организациях, распоряжается денежными средствами и имуществом Департамента в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, заключает договоры, выдает доверенности;

е) определение состава и объема сведений, составляющих служебную тайну, а также установление порядка ее защиты и обеспечение его соблюдения;

ж) осуществление оперативного управления имуществом Департамента в соответствии с законодательством Российской Федерации и т.д.¹⁶.

Рассмотрим подробнее деятельность отдела геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Амурской области («Амурнедра»).

2.2 Анализ деятельности отдела геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Амурской области («Амурнедра»)

Отдел геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Амурской области является обособленным структурным подразделением Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу, о чем уже было сказано выше.

Отдел осуществляет свою деятельность, взаимодействуя с организациями, находящимися в ведении Федерального агентства по недропользованию, другими отделами Департамента, органами государственной и исполнительной власти Амурской области, органами местного самоуправления, общественными объединениями и гражданами.

Отдел находится в г. Благовещенске, переулок Чудиновский, д. 15.

Кроме того стоит указать, что отдел реализует функции государственного заказчика на территории Амурской области:

¹⁶ Положение о Департаменте по недропользованию по Дальневосточному Федеральному округу [Электронный ресурс] // Дальнедра: офиц. сайт. 2010. Режим доступа: <http://www.dalnedra.ru/index.php?id=16> (дата обращения 24.01.2019).

1) ведение разработки и подготовки к утверждению геологических (технических) заданий по объектам работ за счет средств федерального бюджета;

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

3) ведение текущего контроля 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;

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

5) проведение проверки достоверности сведений, содержащихся в отчетах об объемах выполненных работ и производственных затратах, подготовленных организациями, являющихся исполнителями государственных контрактов;

6) осуществление приемки 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;

7) контроль сдачи окончательных отчетов и архивных материалов на хранение в ФГУНПП «Росгеолфонд» и территориальные фонды геологической информации и т.д.¹⁷.

Также Отдел осуществляет предоставление в установленном порядке в Департамент следующих материалов по Амурской области:

– проектов территориальных и региональных программ геологического изучения недр, воспроизводства и рационального использования минерально-

¹⁷ Положение об Отделе геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Амурской области [Электронный ресурс] // Дальнедра: офиц. сайт. 2010. Режим доступа: <http://www.dalnedra.ru/index.php?id=95> (дата обращения 24.01.2019).

сырьевой базы;

– материалов об отнесении запасов полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным запасам, а также определении нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горнодобывающего и перерабатывающего производства, по результатам технико-экономического обоснования эксплуатационных кондиций для подсчета разведанных запасов;

– материалов для ведения государственного баланса запасов полезных ископаемых;

– проектов программ лицензирования и перечней участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование;

– проектов перспективных годовых программ и квартальных, годовых отчетов по государственному геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы на территории Амурской области;

– предложений по ежегодному плану и показателям деятельности Отдела, а также отчетов о своей деятельности;

– предложений по внесению изменений и дополнений в лицензии на право пользования участками недр, их переоформлению, досрочному прекращению, приостановлению или ограничению в установленном порядке права пользования участками недр¹⁸.

Подготавливает и вносит на рассмотрение Департамента предложения:

а) по приостановке финансирования по отдельным объектам в случаях грубых нарушений организациями-исполнителями требований нормативных документов, инструкций и условий договоров (контрактов) между Департаментом и организациями-исполнителями;

б) по улучшению качества геологоразведочных работ и их оптимизации;

в) по определению наиболее значимых направлений геолого-геофизических работ на региональном и межрегиональном уровнях;

¹⁸ Положение об Отделе геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Амурской области [Электронный ресурс] // Дальнедра: офиц. сайт. 2010. Режим доступа: <http://www.dalnedra.ru/index.php?id=95> (дата обращения 24.01.2019).

г) по составу комиссий, рабочих групп по Амурской области, секций советов и комиссий Департамента по Амурской области;

д) по предоставлению, в установленном порядке, в пользование геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр.

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.

Имущество Отдела является федеральной собственностью и находится на балансе Департамента. Отдел не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться имуществом, переданным ему Департаментом.

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

Стоит отметить, что недропользование – это деятельность определенных субъектов по геологическому изучению, добыче полезных ископаемых и освоению подземных пространств для других целей, т.е. реализация всех видов пользования недрами. Но данное понятие не включает в себя только «техническое недропользование» или «горный промысел». В тоже время, перед тем как перейти к этому этапу, необходимо провести определенную работу, которая состоит из ряда стадий:

1) формирование и опубликование перечней участков недр, аукционы или конкурсы по которым планируется провести;

2) установление перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции, определение и разработка их условий, согласование и заключение таких соглашений;

3) государственная экспертиза геологической информации; принятие решения об условиях проведения аукционов (конкурсов); проведение аукционов

(конкурсов);

4) лицензирование (предоставление разрешений на разработку месторождений);

5) государственный учет (государственный баланс и кадастр, государственная регистрация работ по геологическому изучению недр);

6) контроль и надзор за деятельностью недропользователей, подведение итогов деятельности¹⁹.

Анализируя недропользование как объект административно-правового регулирования, можно прийти к выводу о том, что он заключается в действиях (деятельности) субъектов предпринимательской деятельности (недропользователей). Такая деятельность направлена на рациональное освоение ресурсов недр Земли и воспроизводство полезных ископаемых.

Недропользование, безусловно, является объектом публично-правового регулирования. Соответственно, допуск к недрам может опосредоваться только публично-правовыми отношениями, складывающимися между государством и частными лицами. Предоставляя разрешение (лицензию) недропользователю на проведение геологического изучения и освоения подземных пространств, заключая соглашение о разделе продукции, государство действует как суверен, носитель публичной власти, а не как собственник имущества. Разрешая такой доступ, государство распоряжается принадлежащим ему в силу закона правом на поиск полезных ископаемых (геологическое изучение) и другие виды пользования недрами, проистекающим из его суверенных прав, и делегирует осуществление данных прав частному лицу (недропользователю). Поскольку предметом отношений, возникающих в этом случае между государством и недропользователем, являются публичные права, то и указанные отношения в целом следует квалифицировать как публично-правовые.

Основные направления деятельности отдела Амурнедра определяется его функциями и полномочиями. К ним относятся:

– государственного геологического изучения недр;

¹⁹ Лукьянчиков Н.Н. Экономика и организация природопользования. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. С. 405.

– обеспечения государственной системы лицензирования пользования недрами;

– в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами;

– государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр.

Также Департамент осуществляет:

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

б) 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;

в) 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 и выдачу разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства;

г) учет поступающих заявок на получение лицензий, информирование о них органов исполнительной власти субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа;

д) принятие решений о предоставлении права пользования участками недр в установленном законодательством РФ порядке;

е) принятие решений об утверждении итогов конкурсов или аукционов на право пользования участками недр в установленном законодательством РФ порядке

ж) выдачу, оформление и регистрацию лицензий на пользование недрами;

к) внесение изменений и дополнений в лицензий на пользование участками недр, а также переоформление лицензий;

л) принятие решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр в соответствии с установленными полномочиями.

Теперь проведем анализ деятельности отдела за последние три года. Одной из главных задач отдела «Амурнедр» – выдача лицензий на право пользования недрами.

Согласно ст. 6 Федерального закона от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» недра предоставляются в пользование для:

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

2) геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых;

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

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

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

6) сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов²⁰.

²⁰ О недрах [Электронный ресурс]. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения (поисков, разведки) и добычи полезных ископаемых. В этом случае добыча может производиться как в процессе изучения, так и непосредственно по его завершении.

Для начала рассмотрим количество лицензий на право пользования недрами. Показатели представлены на рисунке 5.

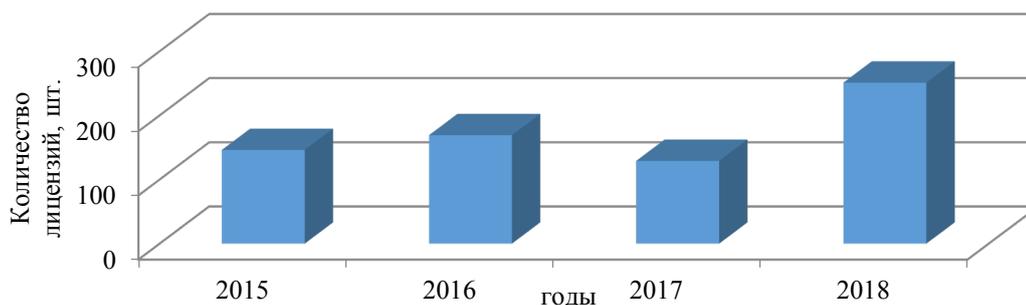


Рисунок 5 – Количество лицензий на право пользования недрами за 2015 - 2018 гг.

Таким образом, видно, что в 2018 году по территории Амурской области предоставлено 251 лицензия на право пользования недрами для 128 предприятий, в том числе 58 – новых. Всего, начиная с 1992 г., выдано 3131 лицензия для 1068 предприятий. По сравнению с аналогичным периодом 2017 г. в отчетный период выдано на 122 лицензии или в 1,9 раз больше. В 2017 году было предоставлено 129 лицензии на право пользования недрами для 77 предприятий, в том числе 44 – новых. По сравнению с аналогичным периодом 2016 г. в отчетный период выдано на 40 лицензий или в 1,3 раз меньше. При этом, если сравнивать показатели за 2016 и 2015 года, то по сравнению с аналогичным периодом 2015 г. в 2016 году выдано на 23 лицензии или в 1,15 раз больше.

Теперь рассмотрим динамику предоставленных лицензий в зависимости от основания и вида лицензии, данные представлены в таблице 1 ²¹.

Таблица 1 – Динамика предоставленных лицензий в зависимости от основания

²¹ Отчет о результатах геологического изучения и использования недр Амурской области за 2015 – 2018 гг. / Амурнедра. Благовещенск, 2018. С. 18.

предоставления

Основания предоставления	Год			
	2015	2016	2017	2018
1	2	3	4	5
По итогам конкурсов и аукционов	61	59	31	27

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5
По факту открытия месторождения	1	-	-	4
В соответствии с п. 3 ст. 10-1 ФЗ «О недрах»	7	17	8	5
Для геологического изучения недр	51	84	76	184
В порядке переоформления	25	7	12	30
В соответствии с п. 9 ст. 10-1 ФЗ «О недрах»		1	-	
Другие	1	1	2	1
Итого:	146	169	129	251

Данные из таблицы 1, показывают, что в 2018 году наблюдается спад количества выданных лицензий по итогам конкурсов и аукционов. Стоит отметить, что в 2018 году объявлено 46 аукционов по предоставлению прав пользования недрами, которые были назначены на 16 февраля 2018 года, 19 июля 2018 года, 28 сентября 2018 года, 6 декабря 2018 года, 24 декабря 2018 года, 28 декабря 2018 года. Аукционы проведены согласно Перечням участков недр по Амурской области, предлагаемых для предоставления в пользование на 2018 год. Для сравнения, в 2017 году было объявлено 22 аукциона по предоставлению прав пользования недрами, которые были назначены на 23 июня 2017 года, 21 июля 2017 года, 25 августа 2017 года. Два аукциона сняты с торгов. Аукционы проведены согласно Перечню участков недр по Амурской области, предлагаемых для предоставления в пользование на 2017 год, утвержденного Роснедра 06.02.2017 г. По результатам аукционов предоставлено право пользования недрами по 19 участкам. По результатам проведенных аукционов суммарный размер разовых платежей за пользование недрами составил 1 184 419,0 тыс. рублей (при стартовом размере 57 810,0 тыс. рублей). В связи с неуплатой разового платежа по 9 лицензиям фактическая сумма разового платежа за пользование недрами составила 76 633 тыс. рублей.

За 12 месяцев 2016 года объявлено 80 аукционов по предоставлению прав пользования недрами, которые были назначены на: 3 февраля 2016 года, 19 февраля 2016 года, 22 марта 2016 года, 14 июля 2016 года, 29 июля 2016 года, 19

августа 2016 года, 16 декабря 2016 года. Аукционы по 4 объектам, не состоялись в связи с тем, что на участие в аукционах не было подано заявок, по 3 объектам подана одна заявка, по 2 объектам нет допущенных участников. Аукционы проведены согласно Перечню участков недр по Амурской области, предлагаемых для предоставления в пользование на 2016 год, утвержденного Роснедра 07.10.2015 г., Дополнению № 1 к Перечню участков недр по Амурской области, предлагаемых для предоставления в пользование на 2016 год, утвержденного Роснедра 25.03.2016 г., Дополнению № 2 к Перечню участков недр по Амурской области, предлагаемых для предоставления в пользование на 2016 год, утвержденного Роснедра 14.04.2016 г., Дополнению № 3 к Перечню участков недр по Амурской области, предлагаемых для предоставления в пользование на 2016 год, утвержденного Роснедра 05.05.2016 г. По результатам проведенных аукционов суммарный размер разовых платежей за пользование недрами составил 2 485 979,0 тыс. рублей (при суммарном стартовом размере 141 640,0 тыс. руб.). В связи с неуплатой разового платежа по 24 лицензиям фактическая сумма разового платежа за пользование недрами составила 794 305,5 тыс. рублей. Лицензии на право пользования недрами по результатам 58 аукционов подготовлены и выданы, остальные находятся в стадии подготовки.

За 12 месяцев 2016 г. снято с учета 69 лицензии, а за весь период лицензирования – 2218 лицензии из общего числа выданных (2753 шт.). Количество действующих лицензий составляет – 535.

За 12 месяцев 2015 года объявлено 87 аукционов по предоставлению прав пользования недрами, которые были назначены на 05.02.2015 г., 26.03.2015 г., 14.07.2015 г., 23.07.2015 г., 25.08.2015 г., 08.09.2015 г., 30.10.2015 г., 18.12.2015 г.

Аукционы по 26 объектам не состоялись в связи с тем, что на участие в аукционах не было подано заявок, по 5 объектам подана одна заявка, по 1 объекту допущен один участник. Аукционы проведены согласно Перечню участков недр по Амурской области, предлагаемых для предоставления в пользование на 2014 год, утвержденного Роснедра 17.10.2014 г. и Перечню участков недр по

Амурской области, предлагаемых для предоставления в пользование на 2014 - 2015 годы, утвержденного Роснедра 17.11.2014 г. По результатам проведенных аукционов планировалось перечислить в федеральный бюджет 1 357 322,5 тыс. рублей разовых платежей за пользование недрами (при суммарном стартовом размере 120 300,0 тыс. рублей). В связи с неуплатой разового платежа по одиннадцати лицензиям фактическая сумма разового платежа за пользование недрами составила 324 800,5 тыс. рублей.

Органами государственной власти Амурской области производилась выдача лицензий на право пользования недрами месторождений общераспространенных полезных ископаемых. Всего, с начала лицензирования, в филиал по Амурской области ФГУ ТФИ по Дальневосточному Федеральному округу поступило 906 копий лицензий, в т.ч. за 12 месяцев 2015 г. – 69 лицензий, 52 лицензии за этот же период аннулировано в связи с истечением срока их действия.

За 12 месяцев 2015 г. снято с учета 422 лицензии (в т.ч. переданы в МПР Амурской области-302 лицензии на подземные воды объем добычи которых составляет не более 500 кубических метров в сутки), а за весь период лицензирования – 2461 лицензии из общего числа выданных 2896. Количество действующих лицензий составляет – 435 штуки.

Рассмотрим также количество лицензий, которые были сняты с учета по тем или иным причинам. Данные представлены в таблице 2 ²².

Таблица 2 – Количество лицензий, снятых с учета за 2015 - 2018 года

Количество лицензий снятых с учета, шт.							
период изъятия	всего	в т.ч. по следующим основаниям:					
		в результате переоформления	в связи с досрочным изъятием (невыполнение условий + ликвидация предприятия)	в связи с отказом владельца от пользования недрами	в связи с окончанием срока действия лицензий	по решению суда	Переданы в МПР Амурской области
2015	120	25	13+0	9	73		302
2016	69	7	29+1	19	12	1	
2017	60	12	28	12	8		

²² Отчет о результатах геологического изучения и использования недр Амурской области за 2015 – 2018 гг. / Амурнедра. Благовещенск, 2018. С. 23.

2018	69	30	10+1	12	16		
------	----	----	------	----	----	--	--

Пользуясь данными из таблицы 2 можно сказать, что в 2018 году было проведено 27 заседаний Комиссии по рассмотрению вопросов о предоставлении права пользования участками недр, внесении изменений, дополнений в лицензии и переоформлении лицензий, а также о досрочном прекращении права пользования недрами на территории Дальневосточного федерального округа, отнесенным к полномочиям Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу (на территории Амурской области), на которых рассмотрены заявки и пакеты материалов по 123 предприятиям. По результатам рассмотрения приняты решения о предоставлении права пользования недрами по 114 объектам, по 13 лицензиям было принято решение отказать в предоставлении права пользования недрами, лицензирующим органом рекомендовано: досрочно прекратить право пользования по 4 лицензиям, переоформить 21 лицензию, внести изменение в 8 лицензий, не вносить изменения в 1 лицензию, а также был проведен анализ выполнения лицензионных соглашений по 21 лицензии.

Для сравнения приведем цифры за 2017 год. В предыдущем году было проведено 30 заседаний Комиссии по рассмотрению вопросов о предоставлении права пользования участками недр, внесении изменений, дополнений в лицензии и переоформлении лицензий, а также о досрочном прекращении права пользования недрами на территории Дальневосточного федерального округа, отнесенным к полномочиям Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу (на территории Амурской области), на которых рассмотрены заявки и пакеты материалов по 156 предприятиям. По результатам рассмотрения приняты решения о предоставлении права пользования недрами по 51 объектам о не предоставлении права пользования недрами по 65 объектам, лицензирующим органом рекомендовано: досрочно прекратить право пользования по 5 лицензиям, переоформить 5 лицензий, внести изменения по 18 лицензиям, отказано во внесении изменений по 3 лицензиям, а также был проведен анализ выполнения ли-

цензионных соглашений по 27 лицензиям, нарушения устранены по 28 лицензиям. За 12 месяцев 2017 г. актуализировано 49 лицензий.

Органами государственной власти Амурской области производилась выдача лицензий на право пользования недрами месторождений общераспространенных полезных ископаемых. Всего, с начала лицензирования, в филиал по Амурской области ФГУ ТФИ по Дальневосточному Федеральному округу поступило 1533 копии лицензии, в т.ч. за 12 месяцев 2017 г. – 142 лицензий, 117 лицензий за этот же период аннулировано в связи с истечением срока их действия.

Таким образом, анализ показал, что в 2017 году наблюдается ухудшение ситуации с предоставлением участков недр в пользование, кардинально изменилась в негативную сторону. При этом, к сожалению, дело не только в усилении конкуренции, вызванной ростом цены на золото, и соответственно, привлекательности этого бизнеса.

Сравним количество проведенных конкурсов и аукционов за три последних года, данные представлены в таблице 3 ²³.

Таблица 3 – Конкурсы и аукционы на право изучения недр и добычу полезных ископаемых в субъектах ДВФО

Год	Количество конкурсов и аукционов		Количество участков недр		Количество недропользователей		Суммарный разовый платеж (бонус), тыс. рублей	
	объявленных	состоявшихся	выставленных на конкурс	распределенных	участвовавших в конкурсе	получивших лицензию	стартовый	по итогам конкурса (аукциона)
2016	80	70	80	70	296	58	141640,0	794305,5
2017	22	19	22	19	81	19	57810,0	76633,0
2018	46	43	46	43	211	43	42690	1971070,5

Из таблицы видно, что в 2018 году состоялась 43 конкурса и аукционов, несмотря на то, что это примерно в 2,5 раза больше, чем в 2017 году, это цифра

²³ Департамент по недропользованию по Дальневосточному Федеральному округу [Электронный ресурс] : офиц. сайт. 2010. URL : <http://www.dalnedra.ru/> (дата обращения 24.01.2019).

далека от показателей 2016 года, когда было проведено 70 аукционов и конкурсов. Таким образом, и поступления в бюджет в 2016 году значительно выше, чем в 2017 и 2018 года.

Это подводит к одной из основных проблем – снижение количества проведенных аукционных торгов в последние годы, так до 2017 года, когда был принят приказ Роснедр от 01.02.2017 г. № 47»Об утверждении Требований к формированию перечней участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование, для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии» количество объявленных аукционов и конкурсов составляло 80 единиц, а в 2017 году оно сократилось до 22, то есть уменьшилось больше чем в 3 раза.

С принятием приказа Роснедра от 01.02.2017 г. № 47 ужесточилась процедура согласования участков недр в проекты указанных перечней лицензирования, выразившейся в дополнительных проверочных мероприятиях в подведомственных Роснедра учреждениях (Росгеолфонд, Всероссийский институт минерального сырья), сроки согласования перечней значительно увеличились.

Полномочия по утверждению программ лицензирования вполне можно передать на уровень территориальных органов Роснедра (за исключением участков недр федерального значения).

Кроме того, на текущий момент остается острой проблема невозможности приобретения многих участков недр на россыпное и коренное золото с аукционных торгов по приемлемым ценам вследствие многократного завышения цен на аукционах недобросовестными конкурентами.

В 2017 году изменения в Порядок, ужесточили правила предоставления участков недр на геологическое изучение и, тем самым, фактически парализовали возможность оперативного получения лицензий по заявительному принципу.

Вышеперечисленные ситуации при рассмотрении заявок ведут к необосно-

ванным отказам при получении поисковых лицензий по заявительному принципу, вследствие чего ограничивается возможность привлечения собственных средств недропользователей для геологического изучения недр Амурской области.

2.3 Разработка рекомендаций по совершенствованию деятельности управления недропользованием в Амурской области

В предыдущем параграфе были указаны основная проблема отдела – уменьшение числа выданных лицензий на право пользования недрами. Основными причинами данных проблем является проблема согласования и утверждения Перечней участков недр по Амурской области.

Как уже было сказано выше, в феврале 2017 года был подписан приказом Роснедр от 01.02.2017 г. № 47 «Об утверждении Требований к формированию перечней участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование, для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии». В соответствии с этим приказом процесс подтверждения проекта Перечня участка недр усложнился. В частности в соответствии с пунктом 8 ст. 2 Приказа Амурнедр после получения сформированного проекта должен направить запрос:

а) в соответствующий уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации – в отношении наличия или отсутствия особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения;

б) в федеральный фонд геологической информации (ФГБУ «Росгеолфонд») – в части проверки сведений, представленных территориальным фондом геологической информации (ТФГИ).

Указанные материалы в ФГБУ «Росгеолфонд» представляются посредством системы электронного документооборота в следующей комплектности:

– справка ТФГИ с указанием геологических отчетов (название, автор, год составления, инвентарный номер хранения), по которым подготовлена информация о запасах и прогнозных ресурсах;

– отсканированные геологические карты и (или) схемы, на основании которых проведено определение контуров подсчета запасов и (или) прогнозных ресурсов, привязанные к соответствующей топографической карте (с приложением таблиц привязки (таблиц связей)), с указанием геологического отчета (название, автор, год составления, инвентарный номер хранения), по которому были подготовлены графические приложения;

– шейп-файл с оцифрованным контуром участка недр, предлагаемого для предоставления в пользование, в географической системе координат Пулково-42 на соответствующей топографической карте²⁴.

Кроме того после того как проект Перечня Управление прошел проверку в указанных выше структурах, она направляется:

1) в Министерство обороны Российской Федерации – в части наличия или отсутствия земельных участков из состава земель обороны, безопасности; возможности возникновения угрозы обороне страны и безопасности государства в случае предоставления участка недр в пользование;

2) в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации – в части наличия или отсутствия особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Проверка осуществляется более 20 дней – 10 дней в ФГБУ «Росгеолфонд» и 10 дней в Министерстве обороны РФ и Министерстве природных ресурсов и экологии РФ.

Такое усложнение процедуры согласование проекта создает ряд проблем, что значительно уменьшило количество выданных лицензий. В данном случае можно предложить упростить процедуру согласования проекта Перечня, передав полномочия по утверждению программ лицензирования вполне можно передать на уровень территориальных органов Роснедра, это относится к участкам недр регионального значения. А полную процедуру оставить для участков недр федерального значения.

²⁴ Об утверждении Положения об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 03 мая 2012 г. № 429. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Здесь стоит уточнить, что в феврале 2019 года, была внесена поправка в Приказ от 10 ноября 2016 года № 583 «Об утверждении порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения)», которая предполагает получение лицензии для геологического изучения недр на основе заявительного принципе. Можно предположить, так как поправка была введена недавно, что это повлечет за собой увеличение выдачи лицензий для геологического изучения недр. Но при этом проблема выдачи лицензий для разведки и добычи полезных ископаемых, которая возникла после принятия приказа Роснедр от 01.02.2017 г. № 47.

Другой вариант выхода из сложившейся ситуации может стать принятие закона о возможность добычи россыпного золота гражданам РФ или индивидуальными предпринимателями, или как это называют вольноприносительство. Данный вопрос уже давно рассматривается в Государственной думе, так как многие регионы Сибири, например, Магаданская область, Краснодарский край и т.д., часто выносят его на рассмотрение.

Предложение о разработки подобного законопроекта и внесения изменение в закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» были выдвинуты еще в 2002 году губернатором губернатор Красноярского края и член Совета Федерации Александр Лебедь. Он предложил внести изменения в ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», согласно которым добывать и производить драгоценные металлы и драгоценные камни могли не только организациям, но и физическим лицам, прошедшим государственную регистрацию и получившим лицензии. В 2003 году российская Госдума рассмотрела и приняла законопроект о разрешении добычи золота физическими лицами во всех трех чтениях и согласовала с верхней палатой. Но Президент В.В. Путин не подписал закон и отправил его на доработку. После законопроект был закрыт.

В сентябре 2010 члены Совет Федерации В.П. Орлов, С.П. Иванов, В.Ф. Кулаков, В.А. Озеров, А.С. Матвеев, В.А. Новиков внесли в думу законопроект

«О добыче золота индивидуальными предпринимателями» № 429535-5. Но законопроект так и не был принят²⁵.

В чем же заключается особенность вольноприносительства, хотя по мнению многих экспертов лучше использовать термин «непромышленная золотодобыча»?

«Непромышленная золотодобыча» предполагает, исходя из самого определения, что здесь нет утвержденных запасов – нет разрешения на добычу. Следовательно, для проведения непромышленной золотодобычи не нужно проводить разведку, подсчитывать и утверждать запасы. Таким образом, это значительно сокращает сроки и упрощает процедуру выдачи лицензии на добычу золота. Стоит отметить, что таких россыпей чрезвычайно много, в них имеются мелкие обогащенные участки, которые можно выгодно отрабатывать непромышленным способом (без горной техники)²⁶.

Поэтому по поводу до сих пор ведутся споры между ведущими экспертами и специалистами в области золотодобычи – многие высказываются «за», кто-то «против». Но стоит отметить, что указанный вариант, при правильном подходе позволяет решить многие проблемы – это не только увеличит число добычи россыпного золота и увеличит число выданных лицензий на право добычи, но и снизит число незаконной золотодобычи, а также и в общем скажется положительно на экономику отдельных регионов и страны в целом. Возможность заняться свободной добычей золота на территориях позволит региональным властям обеспечить действенный контроль за вольноприносителями в случае установленного регламента этого вида производственной деятельности. В случае нарушения этого регламента, например, при привлечении техники к разработкам, полученный ордер на непромышленную добычу золота будет аннулирован и т.д. Важно сделать так, чтобы вольноприносителю было удобно работать и экономически невыгодно было нарушать установленные правила.

²⁵ Кавчик Б.К. История вольноприносительства в России от прошлого века до наших дней [Электронный ресурс]// Золотодобыча: офиц. сайт. 2014. URL: <https://zolotodb.ru/article/10793> (дата обращения 22.03.2019).

²⁶ Кавчик Б.К. Вольноприносительство: «за» и «против» [Электронный ресурс] // Золотодобыча: офиц. сайт. 2014. URL: <https://zolotodb.ru/article/10015> (дата обращения 22.03.2019).

Необходима корректировка законодательства, чтобы можно было выдавать лицензии на добычу золота из непромышленных россыпей местными властями без подсчета и утверждения запасов. При этом предлагается предусмотреть разные формы лицензий: на непромышленное старательство, на туризм с добычей золота (в том числе иностранный), на любительскую добычу золота²⁷.

Таким образом, для решения проблемы сокращения числа выданных лицензий на право пользования недрами было предложено два альтернативных варианта:

1) передача части полномочий по утверждению программы лицензирования на уровень территориальных органов Роснедра, это относится к участкам недр регионального значения;

2) внесение изменений, которые позволили бы осуществлять непромышленную добычу россыпного золота.

Для реализации первого варианта необходимо внести изменения в ФЗ «О недрах», Приказ Минприроды России от 10.11.2016 г. № 583 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения)», Постановление ВС РФ от 15 июля 1992 г. № 3314-1 «О порядке введения в действие положения о порядке лицензирования пользования недрами», Постановление Правительства РФ от 03.05.2012 г. № 429 «Об утверждении Положения об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование»

Постановление Правительства Амурской области от 12.05.2009 г. № 193 «Об утверждении порядка предоставления и пользования участками недр местного значения», Постановление Правительство Амурской области от 12 мая 2009 г. № 193 «Об утверждении порядка предоставления и пользования участками недр местного значения» и т.д.

В указанных нормативно-правовых актах необходимо прописать процедуру выдачи лицензии на добычу золота для частного регионального значения

²⁷ Там же.

без согласования с федеральными органами.

Для реализации второго варианта, а именно, непромышленной добычи россыпного золота – необходимо внести изменения в ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», ФЗ «О недрах», а также разработать отдельные закон «О добычи золота индивидуальным предпринимателями».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Российская Федерация обладает значительным потенциалом природных ресурсов. В связи с этим, в нашей стране, большое значение приобретает управление природопользованием. Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды осуществляется на основе ряда методов.

Региональное природопользование в Российской Федерации характеризуется тем, что в каждой отдельной области, крае или республике свои природно-климатические, экономические и социальные особенности. В некоторых случаях отдельные виды или аспекты природопользования в регионе можно выделить как специфические эколого-экономические задачи. Региональное природопользование в Российской Федерации характеризуется тем, что в каждой отдельной области, крае или республике свои природно-климатические, экономические и социальные особенности.

Производственная практика проходила в отделе геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Амурской области, который является подразделением Департамента недропользования по Дальневосточному федеральному округу. Он включает в себя следующие Управления по недропользованию по субъектам Российской Федерации.

Кроме того, сам Департамент включает в себя следующие отделы:

- отдел воспроизводства минерально-сырьевой базы и лицензирования;
- отдел геологии;
- отдел экономики, финансов, бухгалтерского учета и правового обеспечения;
- отдел координации лицензионной деятельности;
- отдел координации деятельности территориальных органов.

Отдел в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Федерации, международными договорами Российской Федерации, актами Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федерального агентства по недропользованию, Департамента.

Кроме того анализ деятельности Отдела позволил выявить его основные проблемы. Основной проблемой является уменьшение число выдачи лицензий на право пользования недрами. Одной из причин является усложнение процедуру согласования участков недр в проекты указанных перечней лицензирования. Также увеличился срок согласования, а также острой проблемой является высокие цены на участки недр на россыпное и коренное золото.

Для решения указанных проблем было предложено два альтернативных предложения:

1) передача части полномочий по утверждению программы лицензирования на уровень территориальных органов Роснедра, это относится к участкам недр регионального значения;

2) внесение изменений, которые позволили бы осуществлять непромышленную добычу россыпного золота.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- 1 Агузарова, Ф.С. Природные ресурсы Российской Федерации: налоговый аспект / Ф.С. Агузарова, К.Т. Корнаева // *Налоги и налогообложение*. – 2015. – № 8. – С. 597-604.
- 2 Административный регламент федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр [Электронный ресурс]: утв. приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29 сентября 2009 г. № 315 Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
- 3 Акимова, Т.В. Экология / Т.В. Акимова. – М.: ЮНИТИ, 2015. – 556 с.
- 4 Андреев, А. Региональная экономика / А. Андреев, Л. Борисова, Э. Плущевская. - СПб.: Питер, 2012. – 464 с.
- 5 Андреев, А.В. Региональная экономика / А.В. Андреев. – СПб.: Питер, 2018. – 464 с.
- 6 Анисимов, А.В. Прикладная экология и экономика природопользования: учебное пособие / А.В. Анисимов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2017. – 316 с.
- 7 Архипов, Г.И. Современное недропользование в Хабаровском крае / Г.И. Архипов // *Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал)*. 2009. [Электронный ресурс] // *Киберленинка*: офиц. сайт. – 2011. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennoe-nedropolzovanie-v-habarovskom-krae>. – 24.04.2019.
- 8 Бабенко, М.А. Основы экологии и экономика природопользования: учебно-методический комплекс / М.А. Бабенко, Н.Л. Белорусова. – Новополоцк: Изд-во «ПГУ», 2016. – 326 с.

9 Вахромов, Е.Н. Региональная экономика в многоуровневой структуре рыночной экономики / Е.Н. Вахромов // Вестник Иркутского государственного университета. – 2018. – № 2. – С. 26 - 30.

10 Воробьев, А.Е. Основы природопользования: экологические, экономические и правовые аспекты: учебное пособие / А. Е. Воробьев. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2017. – 542 с.

11 Голева, Р.В. Недропользование и проблемы устойчивого развития России / Р.В. Голева // Век глобализации. 2018. № 4. С. 137– 144 [Электронный ресурс] // Киберленинка: офиц. сайт. – 2011. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/nedropolzovanie-i-problemy-ustoychivogo-razvitiya-rossii>. – 23.04.2019.

12 Департамент по недропользованию по Дальневосточному Федеральному округу [Электронный ресурс] : офиц. сайт. – 2010. – Режим доступа: <http://www.dalnedra.ru>. – 24.01.2019.

13 Дрогомирецкий, И.И. Охрана окружающей среды: экономика и управление / И.И. Дрогомирецкий, Е.Л. Кантор. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2016. – 392 с.

14 Иванова, М.В. Региональная экономика в контексте российского федерализма / М.В. Иванова // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2017. – № 28. – С. 146 –149.

15 Изаров, В.Т. Состояние недропользования в России и перспективы расширения геологоразведочных работ на нефть и газ в Восточной Сибири / В.Т. Изаров // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2007. [Электронный ресурс] // Киберленинка: офиц. сайт. – 2011. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sostoyanie-nedropolzovaniya-v-rossii-i-perspektivy-rasshireniya-geologorazvedochnyh-rabot-na-neft-i-gazv-vostochnoy-sibiri>. – 22.03.2019.

16 Кавчик, Б.К. Вольноприносительство: «за» и «против» / Б.К. Кавчик // [Электронный ресурс] Золотодобыча: офиц. сайт. – 2016. – Режим доступа: <https://zolotodb.ru/article/10015>. – 22.03.2019.

17 Кавчик, Б.К. История вольноприносительства в России от прошлого

века до наших дней / Б.К. Кавчик [Электронный ресурс] // Золотодобыча: офиц. сайт. – 2016. – Режим доступа: <https://zolotodb.ru/article/10793>. – 22.03.2019.

18 Карчевский, А.О. Анализ эффективности государственного регулирования отношений в сфере пользования недрами / А.О. Карчевский // Экономикс. 2017. № 3. С. 4-9 [Электронный ресурс] // Киберленинка: офиц. сайт. – 2011. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-effektivnosti-gosudarstvennogo-regulirovaniya-otnosheniy-v-sfere-polzovaniya-nedrami>. – 22.03.2019.

19 Кистанов, В.В. Региональная экономика России / В.В. Кистанов, Н.В. Копылов. – М.: Финансы и статистика, 2018. – 584 с.

20 Козьева, И.Л. Экономическая география и регионология / И.Л. Козьева, Э.Н. Кузьбожев. – М.: КНОРУС, 2018. – 346 с.

21 Кравец, А.М. Противодействие коррупции в сфере природопользования / А.М. Кравец // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2015. [Электронный ресурс] // Киберленинка: офиц. сайт. – 2011. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/protivodeystvie-korruptsii-v-sfere-prirodopolzovaniya>. – 22.03.2019.

22 Красная, А.С. Анализ государственной системы управления недропользованием / А.С. Красная // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал) 2009. С. 138-142. [Электронный ресурс] // Киберленинка: офиц. сайт. – 2011. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-gosudarstvennoy-sistemy-upravleniya-nedropolzovaniem>. – 22.03.2019.

23 Кулаичев, А.П. Методы и средства комплексного анализа данных / А.П. Кулаичев. – М.: ИНФРА-М, 2014. – 606 с.

24 Лепехин, П.А. Проблемы организации использования и охраны земель недропользования на территории Московской области / П.А. Лепехин, А.А. Мазепа, А.О. Хуторова // Известия Тульского государственного университета. Науки о земле. 2018. № 2. С. 71 - 77 [Электронный ресурс] // Киберленинка: офиц. сайт. – 2011. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-organizatsii-ispolzovaniya-i-ohrany-zemel-nedropolzovaniya-na-territorii-moskovskoy-oblasti>. – 20.03.2019.

25 Лисов, В.И. Некоторые аспекты развития минерально-сырьевого комплекса России в условиях модернизации экономики / В.И. Лисов. – М.: Центр-ЛитНефтеГаз, 2016. – 468 с.

26 Лукьянчиков, Н.Н. Экономика и организация природопользования / Н.Н. Лукьянчиков, И.М. Потравный. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 687 с.

27 Милютин, А.Г. Экология. Геоэкология недропользования / А.Г. Милютин. – М.: Высшая школа, 2015. – 440 с

28 Министерство экономического развития Амурской области [Электронный ресурс]: офиц. сайт. – 2015. – Режим доступа: <http://mer.amurobl.ru>. – 23.04.2019.

29 Мячина, К.В. Концепция сбалансированного недропользования в степной зоне Волго-Уральского региона / К.В. Мячина // Проблемы региональной экологии. 2018. № 4. С. 74-78. – [Электронный ресурс] // Киберленинка: офиц. сайт. – 2011. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontsep-tsiya-sbalansirovannogo-nedropolzovaniya-v-stepnoy-zone-volgo-uralskogo-regiona>. – 23.04.2019.

30 Назаров, М.Г. Курс социально-экономической статистики: учебник / М.Г. Назаров. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 771 с.

31 Неверов, А.В. Экономика природопользования: учебно-методическое пособие / А.В. Неверов. – М.: Изд-во «БГТУ», 2015. – 551 с.

32 Никитина, Н.К. Методологические основы повышения эффективности системы лицензирования недропользования / Н.К. Никитина. – М.: Наука, 2016. – 110 с.

33 Новоселов, А.Л. Экономика, организация и управление в области недропользования / А.Л. Новоселов, О.Е. Медведева, И.Ю. Новоселова. – М.: Юрайт, 2014. – 632 с.

34 О недрах». [Электронный ресурс]: закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

35 О порядке введения в действие положения о порядке лицензирования пользования недрами [Электронный ресурс]: постановление ВС РФ от 15 июля

1992 г. № 3314-1. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

36 Об утверждении Положения об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 03 мая 2012 г. № 429. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

37 Об утверждении порядка предоставления и пользования участками недр местного значения [Электронный ресурс]: постановление Правительства Амурской области от 12 мая 2009 г. № 193. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

38 Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения) [Электронный ресурс]: приказ Минприроды России от 10 ноября 2016 г. № 583. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

39 Одум, Ю.А. Экология / Ю.А. Одум. – М. : Мир, 2016. – 328 с.

40 Отчет о результатах геологического изучения и использования недр Амурской области за 2015 – 2018 гг. / Амурнедра. – Благовещенск, 2018. – 36 с.

41 Положение о Департаменте по недропользованию по Дальневосточному Федеральному округу: утв. приказом Роснедр от 03 апреля 2014 г. № 208 [Электронный ресурс] // Дальнедра. – 2010. – Режим доступа: <http://www.dalnedra.ru/index.php?id=16>. – 24.01.2019.

42 Положение об Отделе геологии и лицензирования Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу по Амурской области : утв. приказом Департамента по недропользованию по Дальневосточному федеральному округу от 25 апреля 2014 г. № 84 [Электронный ресурс] // Дальнедра: офиц. сайт. – 2010. – Режим доступа: <http://www.dalnedra.ru/index.php?id=95>. – 24.01.2019.

43 Полянская, И.Г. Сбалансированность природопользования региона. Оценка методом динамических нормативов / И.Г. Полянская, В.В. Юрак // Экономика региона. 2018. № 3. С. 851-869 [Электронный ресурс] // Киберленинка:

официальный сайт. – 2011. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sbalansirovannost-prirodopolzovaniya-regiona-otsenka-metodom-dinamicheskikh-normativov>. – 22.03.2019.

44 Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов [Электронный ресурс]: утв. приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29 ноября 2004 г. № 711 (ред. от 07.11.2013). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

45 Прогнозы социально-экономического развития Амурской области [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития Амурской области : официальный сайт. – 2015. – Режим доступа: <http://mer.amurobl.ru/ru/sections/54>. – 26.04.2019.

46 Региональная статистика / под ред. В.М. Рябцева, Г.Н. Чудилина. – М.: Наука, 2012. – 327с.

47 Салиева, Р.Н. Государственное управление в сфере недропользования в Российской Федерации / Р.Н. Салиева // Георесурсы. 2014. № 1. С. 43-49 [Электронный ресурс] // Киберленинка: официальный сайт. – 2011. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-nedropolzovaniya-v-rossiyskoj-federatsii>. – 25.04.2019.

48 Стайнар, Н. Управление нефтегазовыми ресурсами Норвегии / Н. Стайнар // Недропользование - XXI век. – 2006. – № 1. – С. 78 – 84.

49 Теплов, О.Д. Регулирование отношений недропользования на территории Российской Федерации / О.Д. Теплов. – М.: Олита, 2015. – 348 с.

50 Фетисов, Г.Г. Региональная экономика и управление / Г.Г. Фетисов, В.П. Орешин. - М.: ИНФРА-М, 2007. - 416 с.

51 Фомина, О.А. Особенности правового регулирования отношений недропользования в Российской Федерации / О.А. Фомина, В.Ю. Рябчиков // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). 2011. [Электронный ресурс] // Киберленинка: официальный сайт. – 2011. – Режим

доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovogo-regulirovaniya-otno-sheniy-ndropolzovaniya-v-rossiyskoy-federatsii>. – 26.04.2019.

52 Чернова, Н.М. Правовое регулирование природопользования в России / Н.М. Чернова. – М.: Дрофа, 2014. – 416 с.

53 Четвертакова, В. Экономический рост и развитие / В. Четвертакова, И. Четвертаков // Экономист, . – 2008. - № 11. - С. 35-38.

54 Шамордин, Р.О. Правовое регулирование применения информационных технологий недропользовании / Р.О. Шамордин // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 8. С. 102-108. – [Электронный ресурс] // Киберленинка: офиц. сайт. – 2011. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-primeneniya-informatsionnyh-tehnologiy-v-ndropolzovanii>. – 26.05.2019.

55 Шлютер, М.С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования / М.С. Шлютер. – М.: Мир, 2015. – 510 с.