**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ**

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**«ТВЕРСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

КАФЕДРА ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА И

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

40.03.01 Юриспруденция

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

**НЕДРА КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ**

Выполнил: студент 3 курса 31 гр.

Гусейнов Даниил Игоревич

Научный руководитель: к.ю.н, доцент

Васильчук Юлия Владимировна

Тверь 2018

Оглавление

[Введение 3](#_Toc514767890)

1. [Понятие недр. Понятие и виды недропользования 4](#_Toc514767891)

2. [Правовые меры охраны недр 12](#_Toc514767892)

3. [Основные проблемы правового регулирования охраны недр 18](#_Toc514767893)

[Заключение 21](#_Toc514767894)

[Список использованной литературы 24](#_Toc514767895)

## Введение

Актуальность темы «Недра как объект правовой охраны» обусловлена тем, что недра занимают особое место среди природных ресурсов, в особенности в экономической сфере: содержащиеся в них полезные ископаемые имеют решающее значение в производстве, являются основным фактором развития экономики России. Кроме того, недра имеют тесную связь с землей – интенсивное воздействие на них оказывает влияние на такие компоненты экологической системы, как почва, атмосферный воздух, вода, биологические водные и наземные ресурсы, растительный мир и человека. Недра обладают особым свойством – невосполнимостью. Поэтому отношения по использованию недр и содержащихся в них природных ресурсов являются особо значимыми в системе природопользования, требующие подробного и эффективного нормативно-правового регулирования.

Данная тема изучалась такими учеными-правоведами, как Нецветаев А.Г., Семипядный В.М., Филяюшкина Д.А., Агафонов В.Б. и другие.

Целью курсовой работы является анализ правовых норм, регулирующих охрану недр и выработка предложений, направленных на совершенствование действующего экологического законодательства по вопросов правовой охраны недр.

Достижение поставленной цели предполагает решение ряда задач:

1. Выявить основные направления и особенности правового регулирования охраны недр;
2. Выявить проблемы законодательного и правоприменительного характера по вопросу охраны недр.

## 1. Понятие недр. Понятие и виды недропользования

Исследование темы следует начать с изучения понятия недр как объекта правовой охраны.

Понятие недр прямо закреплено в законодательстве Российской Федерации в специальном Законе «О недрах». Преамбула данного закона указывает, что недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения[[1]](#footnote-1). С хозяйственной точки зрения имеют значения не сами недра как природный объект, а извлекаемые из них природные ресурсы, к которым относятся пространства недр (часть недр, используемая в качестве пребывания людей – метрополитен, для научной деятельности), полезные ископаемые (нефть, природный газ, руды), энергетические ресурсы (термальные источники и подземные воды, тепловая энергия недр).

Особенности правовой охраны недр обусловлены спецификой недр как природного ресурса. Во-первых, недра как природный объект являются основным средством производства и пространственно-операционным базисом. Недра не только содержат полезные ископаемые, необходимые в промышленности, строительстве, энергетике, но так же и пространства, которые используют для размещения подземных складов и различных сооружений, обороны, захоронения опасных отходов. Во-вторых, с недрами связаны остальные природные объекты и комплексы – земля, вода, атмосферный воздух, биологические ресурсы. Недра, как фундамент земной поверхности, обеспечивает функционирование всей экосистемы в роли связующего звена. Нерациональное использование недр может повлечь вред остальным природным богатствам и здоровью человека. И, в-третьих, богатства недр относятся к числу исчерпаемых и невозобновляемых природных ресурсов. Главной задачей и основной особенностью их охраны является организация рационального и комплексного использования с целью предотвращения расточительной и бесхозяйственной эксплуатации полезных ископаемых. Полезные ископаемые образует многолетний, а в некоторых случаях – многовековой – процесс. Кроме того, источники полезных ископаемых распределены неравномерно, некоторые из них доступны в ограниченной степени.

Недра в границах территории России являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении России и субъектов Федерации. Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в разных формах собственности, указанных в законодательстве о недрах. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

Правовое регулирование недропользования основывается на Конституции РФ[[2]](#footnote-2), которая устанавливает охрану земель и полезных ископаемых как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории Российской Федерации. Данный конституционный принцип является базовым в системе принципов природопользования.

Федеральными законами в сфере недропользования являются акты: «О недрах», «О соглашениях о разделе продукции»[[3]](#footnote-3), «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»[[4]](#footnote-4), «О газоснабжении РФ»[[5]](#footnote-5), «О континентальном шельфе Российской Федерации»[[6]](#footnote-6) и другие специальные законы.

Значимым федеральным законодательным актом в области недропользования является «Положение о порядке лицензирования пользования недрами»[[7]](#footnote-7), утвержденное Постановлением Верховного Совета РФ в 1992 г.: оно развивает положения Закона РФ «О недрах» в части функционирования системы лицензирования.

Помимо перечисленных, был принят целый ряд федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, других нормативных правовых актов по вопросам недропользования, которые в целом и формируют современную систему федерального законодательства о недрах.

Вопросы недропользования находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В частности, статья 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами относит к вопросам совместного ведения. Статья 1.2 закона РФ «О недрах» гласит: «Недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» Субъекты Российской Федерации принимают свои законы и иные нормативные правовые акты в целях регулирования отношений недропользования в пределах своих полномочий. Итак, в статье 4 Закона «О недрах» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях относятся принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о недрах; участие в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы Российской Федерации; разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы; создание и ведение фондов геологической информации субъектов Российской Федерации, установление порядка и условий использования геологической информации о недрах, обладателем которой является субъект Российской Федерации и другие.

В Тверской области отношения недропользования урегулированы Законом Тверской области от 6 июня 2006 года N 57-ЗО «О порядке пользования недрами в Тверской области»[[8]](#footnote-8). Данный Закон в соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» регулирует отношения в сфере пользования недрами на территории Тверской области в пределах полномочий субъекта Российской Федерации. Так, в статье 3 данного закона к полномочиям Законодательного Собрания Тверской области в сфере недропользования на территории Тверской области относится правовое регулирование отношений в сфере недропользования в рамках его компетенции; в статье 4 данного закона содержатся полномочия Правительства Тверской области как исполнительного органа государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования на территории Тверской области.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять регулирование отношений недропользования в пределах предоставленных им действующим законодательством полномочий: статья 5 Закона «О недрах» относит к полномочиям местно самоуправления участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование; развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности; приостановление работ, связанных с пользованием недрами, на земельных участках в случае нарушения положений статьи 18 Закона «О недрах»; контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Понятие недропользования законодательно закреплено в Национальном стандарте РФ ГОСТ Р 8.645-2008, утвержденном Приказом Ростехрегулирования от 15 октября 2008 года № 259-ст (п 3.17) : недропользование – выполнение работ, соответствующих лицензии на право геологического изучения недр, добычи полезных ископаемых, использования и захоронения отходов производства, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых[[9]](#footnote-9).

Видами пользования недрами, в зависимости от целей, в соответствии со статьей 6 Закона «О недрах» являются:

1) региональное геологическое изучение, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы;  
2) геологическое изучение, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологического изучения и оценки пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

3) разведка и добыча полезных ископаемых;

4) строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

5) образование особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение;

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

Кроме того, недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, то есть может осуществляться одновременно несколько видов недропользования.

Объектами права недропользования являются обособленные в установленном законом порядке участки недр, предоставляемые субъектам в пользование.

По общему правилу, закрепленному в нормах федерального законодательства о недрах, пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если иное не установлено федеральными законами. Исключение составляет использование недр для добычи и захоронения радиоактивного сырья и отходов – субъектами такого права недропользования могут быть только государственные предприятия и организации. Право недропользования может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей природной среды.

Участки недр предоставляются в пользование на определенный срок или без ограничения срока.

В соответствии со статьей 10 Закона «О недрах» участки недр предоставляются на определенный срок в случае:

- геологического изучения: по общему правилу – на срок до 5 лет. Частные случаи: при проведении работ по геологическому изучению участков недр, расположенных полностью или частично в границах установленных законом территорий России – на срок до 7 лет, при геологическом изучении недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа – на срок до 10 лет;

- добычи полезных ископаемых – на срок отработки месторождения полезных ископаемых;

- добычи подземных вод – на срок до 25 лет;

- добычи полезных ископаемых на основании предоставления краткосрочного права пользования участками недр – на срок до 1 года;

Без ограничения срока могут быть предоставлены участки недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, связанных с захоронением отходов, строительства и эксплуатации нефте- и газохранилищ, размещения в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд при разведке и добыче углеводородного сырья, а также для образования особо охраняемых геологических объектов и иных целей.

Предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, включающей установленной формы бланк с Государственным гербом Российской Федерации, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами. Лицензирование недропользования осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» и Положением о порядке лицензирования пользования недрами», утвержденным постановлением Верховного Совета Российской Федерации № 1314-1 от 1992 года. Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. Между уполномоченными на то органами государственной власти и пользователем недр может быть заключен договор, устанавливающий условия пользования таким участком, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора.

Пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, образует состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.3 КоАП РФ[[10]](#footnote-10). В настоящее время накоплен определенный опыт лицензирования деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды, поэтому практика привлечения к административной ответственности сложилась. Кроме того, имеется обширная судебная практика по обжалованию постановлений органов, привлекающих пользователей недр к ответственности.

Так, в решении № 12-48/2017 от 13 июня 2017 г. по делу № 12-48/2017[[11]](#footnote-11) Судьей Бежецкого городского суда Тверской области от 13 июня 2017 года была рассмотрена жалоба Директора МУП «Жилкоммунсервис» Коровин В.С., который не согласился с постановлением старшего государственного инспектора Тверской области в области охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов и экологии Тверской области от 07 апреля 2017 года №, которым Муниципальное унитарное предприятие «Жилкоммунсервис» муниципального образования «Житищенское сельское поселение» Бежецкого района Тверской области привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 7.3, ч. 1 ст. 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях с назначением штрафа в размере 850000 рублей. Заявитель ссылается на то, что правонарушение не содержит какой-либо опасной угрозы охраняемым общественным отношениям, не причинило существенного вреда интересам граждан, общества и государства. Кроме того, он заявил, что данный момент подачи жалобы практически собран пакет документов для получения лицензии на пользование недрами. Рассмотрев материалы дела, суд решил изменить наказание за административное правонарушение, уменьшив размер штрафа до 400000 рублей.

Таким образом, недра – это основа функционирование природных экосистем и основное средство производства. Регулирование пользования недрами обусловлено важностью данного природного объекта и его специфическими признаками. Главное условие правомерного пользования недрами – наличие лицензии, которая выдается специально уполномоченными органами. Нарушение порядка пользования недрами, нарушение условий или целей лицензии влечет юридическую ответственность.

## 2.  Правовые меры охраны недр

Негативное воздействие на состояние недр оказывает осуществление практически всех видов права недропользования, поэтому проблема охраны природных ресурсов недр является актуальной.

Правовая охрана недр представляет собой урегулированную законодательством систему мер, направленную на обеспечение рационального использования недр, предупреждение их истощения и загрязнения в интересах удовлетворения потребностей экономики и населения, охраны окружающей природной среды. Основной задачей государственного регулирования отношений недропользования является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов России[[12]](#footnote-12).

Согласно статье 23 Закона «О недрах» можно выделить основные требования по охране земель:

- соблюдение установленного порядка лицензирования недропользования, предупреждение несанкционированного недропользования;

- обеспечение полного и комплексного геологического изучения в целях обеспечения охраны окружающей среды;

- обеспечение достоверной оценки запасов полезных ископаемых или свойств участка недр;

- обеспечение наиболее полного извлечения запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов, а также достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах их запасов;

- охрана месторождений полезных ископаемых от порчи различных видов;

- предотвращение загрязнения недр;

- предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод.

Для реализации рациональной и эффективной политики недропользования в Российской Федерации проводится государственное управление в сфере использования и охраны недр.

Государственное управление в сфере недропользования – это деятельность специально уполномоченных органов государственной власти по лицензированию недропользования, государственному учету, контролю и надзору за рациональным использованием и охраной недр. Реализация общей федеральной политики недропользования возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные подразделения по согласованию с субъектами Федерации. Управление государственным фондом недр в настоящее время возложено на Федеральное агентство по недропользованию, подведомственное Министерству природных ресурсов РФ[[13]](#footnote-13). В соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 2931, государственный геологический контроль осуществляется следующими государственными органами федерального и регионального уровня: Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Для полного и объективного проведения надзора за соблюдением законодательства по охране недр природоохранные прокуроры и специалисты данных органов проводят проверочные мероприятия и привлекают к ответственности за нарушение правил пользования недрами.

Закрепление обязанностей недропользователей в Законе «О недрах» является одной из правовых мер охраны недр. В статье 22 Закона содержится перечень мер, которые недропользователь должен соблюдать для обеспечения законности пользования недрами.

Также, органами государственной власти ведется деятельность по лицензированию прав недропользования. Государственное лицензирование пользования недрами ( статьи 15-16 Закона «О недрах») осуществляется в целях обеспечения законности недропользования, реализации государственных программ развития добывающей промышленности и минерально-сырьевой базы, защиты интересов национальной безопасности Российской Федерации.

Законом «О недрах», в частности, Разделом III «Рациональное использование и охрана недр» предусмотрены следующие организационно-правовые меры рационального использования и охраны недр:

1. Геолого-экономическая и стоимостная оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр (статья 23.1 Закона): является экономической основой решения таких задач, как, к примеру, определение стартовых размеров платежей за пользование недрами при подготовке условий конкурсов и аукционов;
2. Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых (статья 29 Закона): проводится с целью рационализации комплексного использования недр, определения платы, границ участков недр, предоставляемых в пользование. Экспертизе подлежат не только сами запасы полезных ископаемых, но и геологическая информация.
3. Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых (статья 30 Закона): включает сведения о месторождениях – количестве, виде, качестве полезных ископаемых. С этой целью ведется государственный баланс запасов полезных ископаемых с целью учета состояния минерально-сырьевой базы (статья 31 Закона);
4. Государственное регулирование отношений недропользования (Раздел IV Закона) – включает мониторинг состояния недр, надзор за геологическим изучением недр, надзор за безопасностью при ведении работ, связанных с недрами. Осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также федеральным органом управления государственным фондом недр и органами государственного горного надзора.
5. Особые меры охраны недр – охрана геологической информации о недрах. (статьи 27-27.2 Закона). Геологическая информация может находиться в собственности государства или в собственности недропользователя. При хранении геологической информации ее собственником должна обеспечиваться конфиденциальность.

Примером обеспечения правовой охраны недр может служить решение Яранского районного суда Кировской области от 24 октября 2017 года по делу № 12-85/2017[[14]](#footnote-14). Судом рассматривалась жалоба на постановление старшего государственного инспектора РФ в области охраны окружающей среды по Кировской области Косаревой Л.Б. № 1-09/32-17 от 08.08.2017, по которому ООО «Межмуниципальное предприятие «Водопроводно-канализационного хозяйства» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст.7.3 КоАП РФ, ему назначено наказание в виде административного штрафа. Как следует из пояснений представителя Управления Росприроднадзора по Кировской области Косаревой Л.Б. в судебном заседании, именно получение информации из Федерального агентства по недропользованию с достоверностью свидетельствовало об отсутствии у ООО «МП «ВКХ» лицензии на пользование недрами в виде добычи подземных вод. По результатам совместной работы Агентства и Управления Росприроднадзора нарушитель законодательства в области лицензирования пользования недрами был привлечен к ответственности. Вместе с тем постановление по делу об административном правонарушении по ч.1 ст.7.3 КоАП РФ вынесено в отношении ООО «МП «ВКХ» 08.08.2017, то есть за пределами двухмесячного срока давности привлечения к административной ответственности. Суд удовлетворил жалобу представителя ООО «МП «ВКХ».

Еще одним примером взаимодействия органов власти в сфере охраны недр является решение Кашинского городского суда Тверской области от 6 марта 2013 г по делу № 2-131/2013[[15]](#footnote-15), в котором Тверской природоохранный прокурор обратился в суд с указанным заявлением, мотивируя свои требования тем, что 30 ноября 2012 года Межрайонная ИФНС №4 по Тверской области направила сообщение в Тверскую природоохранную прокуратуру для принятия мер прокурорского реагирования, в котором указала сведения о плательщиках водного налога, осуществляющих безлицензионное пользование подземными водными объектами на территории Кашинского района Тверской области. Кроме того, Тверской филиал ФБУ «Территориального фонда геологической информации по Центральному федеральному округу» подтвердил информацию о том, что у администрации МО «Пестриковское сельское поселение» Кашинского района лицензии на право пользования недрами с целью добычи подземных вод не имеется. В итоге изучения материалов дела суд принял решение об удовлетворении требований прокурора.

Государственные органы, органы местного самоуправления, взаимодействуя между собой, функционируя как единая слаженная система, обеспечивают надежную охрану природных ресурсов. Итогом деятельности государственных органов по охране недр является привлечение к ответственности пользователей недр. Ответственность за нарушения в области использования и охраны недр предусмотрена разделом VI Закона РФ «О недрах». В соответствии со ст. 49 указанного Закона, лица, виновные в нарушениях требований горного законодательства несут уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Основные положения о имущественной ответственности за нарушения в области недропользования установлены Законом РФ «О недрах», а так же гражданским законодательством Российской Федерации. В соответствии со ст. 51 Закона РФ «О недрах», вред, причиненный недропользователю в результате деятельности предприятий, учреждений, организаций, органов государственной власти, должностных лиц и граждан, виновных в нарушении естественных свойств недр или создании условий, частично или полностью исключающих возможность дальнейшего пользования недрами, подлежит возмещению за счет собственных средств предприятий, учреждений, организаций, граждан, средств соответствующих бюджетов. Доказывание наличия убытков, а так же определение их размеров, осуществляется недропользователями самостоятельно.

Таким образом, задачей государства по правовой охране рационального использования и охраны недр является обеспечение соблюдения всеми пользователями недр норм законодательства Российской Федерации в области недропользования.

## 3. Основные проблемы правового регулирования охраны недр

Исследуя законодательство Российской Федерации, регулирующее использование и охрану недр, необходимо обратить внимание на ряд противоречий и пробелов. Они, в свою очередь, порождают проблемы правового регулирования охраны недр и охраны окружающей природной среды на практике.

Первой проблемой является, прежде всего, неопределенность в части разграничения полномочий между федеральным центром, субъектами и муниципальными образованиями[[16]](#footnote-16). Так, Ахметов Р.Р. отмечает, что статья 1 Закона «О недрах» предусматривает, что разделение предметов ведения и полномочий

среди органов государственной власти Российской Федерации и органами

государственной власти субъектов РФ в сфере государственного регулирования отношений недропользования осуществляется Конституцией Российской Федерации. Кроме того, заключаемыми в согласовании с ней федеральными и международными договорами указание на возможность разграничения полномочий Федеральным законом отсутствует. Ст. 11 Конституции Российский Федерации, не указывает на федеральный закон, который разделяет полномочия ведения. В законе «О недрах» есть статьи, которые определяют компетенцию органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления в области регулирования отношений недропользования, но они не содержат в себе предметы ведения и полномочия каждого органа в отдельности[[17]](#footnote-17). Поэтому целесообразным усматривается дополнить полномочия органов власти разных уровней в целях разграничения предметов ведения. Это позволит выстроить более четкую систему, что поможет в быстром и эффективном реагировании на нарушения в области охраны недропользования.

Следующей проблемой, выявленной при анализе Закона «О недрах», является неполная и неточная теоретическая база. В частности, в законе не толкуются такие важные с точки зрения пользования недрами понятия, как «рациональное использование недр» и «охрана недр», «экологически опасная деятельность» и другие.

Так, в научной литературе рассматриваются разные варианты определения термина «рациональное использование недр». Семипядный В.М. полагает, что «Подходы большинства научных деятелей к определению содержания правовой категории «рациональное использование недр» позволяют сделать вывод о том, что основным элементом «рациональности» использования недр является полнота и комплексность извлечения полезных ископаемых»[[18]](#footnote-18). По мнению Филяюшкиной Д.А. «в любом случае рациональное использование недр – это некие процедуры, которые заключают в себе добросовестность, достаточность и разумность пользования недрами. Все эти меры должны быть направлены на сбережение запасов не только в сегодняшнее время, но и в перспективе»[[19]](#footnote-19). Цуранова А.И., анализируя понятие рационального использования недр, считает, что рациональным является использование недр, которое в целях обеспечения оптимального сочетания экономического роста и устойчивого развития предполагает полное и комплексное извлечение содержащихся в них полезных ископаемых, а также максимально эффективное использование иных ресурсов недр посредством применения наилучших современных технологий для разработки или сохранения нерентабельных к отработке месторождений при возможности их последующей эксплуатации с обеспечением минимизации вредного воздействия на другие компоненты природной среды[[20]](#footnote-20).

Те же ситуация наблюдается и в связи с отсутствием закрепления в законе остальных названных выше терминов. Критерии «рациональности» или «экологической опасности» являются оценочными, пока их границы не закреплены в законе. Поэтому введение научно обоснованной системы терминов и определений, по мнению правоведов, является обоснованным.

И, наконец, одним из дискуссионных вопросов является проблема охраны природных объектов и природных ресурсов в процессе пользования недрами. Как говорилось ранее, пользование недрами неизбежно влечет за собой негативное воздействие на окружающую среду: почвы на земельном участке, предоставленном в пользование, воды, животный и растительный мир, атмосферный воздух. Прежде всего, оформление прав на пользование недр неизбежно влечет необходимость предоставления соответствующего земельного участка. Непосредственная связь недр с земельными участками требует законодательного закрепления мероприятий по охране земель при пользовании недрами непосредственно в законодательстве о недрах. Кроме того, при разработке недр очень остро стоят проблемы недопущения сверхнормативных потерь полезных ископаемых, разубоживания и выборочной отработки полезных ископаемых. В процессе горных работ требуется обеспечить охрану месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров[[21]](#footnote-21). Необходимы дополнительные меры, предусматривающие проведение недропользователем мероприятий по защите почв от истощения, минимизацию вредных воздействий на атмосферный воздух, недра, воду и биоресурсы.

Таким образом, в законодательстве наблюдаются некоторые проблемы, которые снижают эффективность проводимой политики по охране недр. Такие проблемы обуславливают потребность в совершенствовании законодательства, в частности, Закона «О недрах» и принятых в соответствии с ним подзаконных актов, так как развитие технологий ускоряется, и рост потребностей человека в ресурсах постоянно возрастает.

## Заключение

Недра в соответствии с федеральным законодательством являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. Вопросы пользования недрами находятся в совместном ведении России и субъектов Федерации. С точки зрения хозяйственной деятельности и промышленности недра имеют ценность в виду содержащихся в них полезных ископаемых, энергии, полостей недр, которые могут использоваться для развития производства.

Недра играют огромную роль для нашей страны, являясь основным средством производства.

Охрана недр тесно связана с правовым регулированием отношений по их использованию, так как задачей такого регулирования является обеспечение научно обоснованного, рационального использования недр, которое включает охрану недр в качестве своей составной части.

При пользовании недрами неизбежно негативное воздействие на окружающую среду: порча почв, вод, атмосферного воздуха, разрушение экосистем. Именно поэтому необходим строгий контроль и надзор за соблюдением законодательства о недрах, ведь охрана окружающей среды является глобальной проблемой.

В процессе исследования данной темы были выделены следующие проблемы:

1. Наблюдается неопределенность в части разграничения полномочий между органами федерального центра, субъектов и муниципальных образований. Федеративное устройство России определило необходимость разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральное законодательство и законодательство субъектов содержит перечни полномочий и предметы ведения органов разных уровней – в законе «О недрах» есть статьи, которые определяют компетенцию органов государственной власти Российской Федерации, органов субъектов РФ и органов местного самоуправления, на уровне субъектов РФ принимаются специальные законы, регулирующие вопросы недропользования на территории субъекта. Одновременно с этим законодательство не содержит точного перечня полномочий каждого орана в отдельности, лишь разграничивая полномочия между разными уровнями. Как отмечают правоведы, очевидная неопределенность указанного закона в части разграничения полномочий подрывает правовое регулирование в данной области. Поэтому целесообразным является законодательно закрепить круг полномочий и предмет ведения каждого органа.
2. В законодательстве о недрах содержится неполная теоретическая база. Не закреплены легальные определения таких важных терминов, как «рациональное использование недр» и «охрана недр», «экологически опасная деятельность». Для практической реализации норм законодательства, регулирующего недропользование, необходима точно определенная терминология. В данный момент ученые-правоведы, используя лексические, грамматические приемы, способы уяснения смыслового содержания дискутируют о природе данных терминов. Такие важные критерии как «рациональность» использования недр или «экологически опасная» деятельность являются на данный момент оценочными, не имеют легально закрепленных границ, что является пробелом в законодательстве, так как появляется возможность по-разному толковать значение данных понятий.
3. Проблема охраны природных объектов и природных ресурсов и природных комплексов в процессе пользования недрами является актуальной в данный момент. Прежде всего, при пользовании недрами нарушается целостность экосистем: разработка и исследование месторождений полезных ископаемых нарушает поверхностный слой почв, изменяет микроклимат. Недропользование влияет на атмосферный воздух, водные объекты, уничтожает растительный и животный мир. В законодательстве о недрах должны быть закреплены необходимые и обязательные для всех недропользователей меры, которые те обязаны обеспечивать для охраны, защиты и воспроизведения природных ресурсов и комплексов при пользовании недрами.

Стремительное развитие технологий и рост потребностей человека в ресурсах обуславливает необходимость совершенствования, и обновления законодательства в целях повышения мер проводимой политики по пользованию недрами и обеспечения правовой охраны недр.

## Список использованной литературы

**Нормативно-правовые акты:**

1. Конституция Российской Федерации (с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля, 21 июля 2014 г.) // «Российская газета». N 237. 25.12.1993.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // «Российская газета», N 256, 31.12.2001

1. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-I (ред. от 30.09.2017) «О недрах» // «Российская газета». N 102. 05.05.1992
2. Федеральный закон от 31.03.1999 N 69-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О газоснабжении в Российской Федерации» // «Российская газета», N 67, 08.04.1999.
3. Федеральный закон от 30.11.1995 N 187-ФЗ (ред. от 02.05.2015) «О континентальном шельфе Российской Федерации» // «Российская газета», N 237, 07.12.1995.
4. Федеральный закон от 30.12.1995 N 225-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О соглашениях о разделе продукции» // «Российская газета», N 5, 11.01.1996.
5. Федеральный закон от 26.03.1998 N 41-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» // «Российская газета», N 67, 07.04.1998.
6. Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. N 171 «Вопросы Федерального агентства по недропользованию» (с изменениями и дополнениями). // «Российская газета». N 76. 13.04.2004
7. ГОСТ Р 8.645-2008 Государственная система обеспечения единства измерений (ГСИ). Метрологическое обеспечение работ по геологическому изучению, использованию и охране недр в Российской Федерации. Основные положения // М.: Стандартинформ, 2008.
8. Постановление ВС РФ от 15.07.1992 N 3314-1 (ред. от 05.04.2016) «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» // «Ведомости СНД и ВС РФ», 20.08.1992, N 33, ст. 1917.

**Специальная литература:**

1. Ахметов Р.Р. О некоторых проблемах правовой охраны недр в Российской Федерации // «Экономика и социум» №12(31) 2016 URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=28882515 (дата обращения 27.04.2018)
2. Агафонов В.Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами // Lex Russica. №5(115) 2016. с 61-81. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27257389> (дата обращения 27.04.2018)
3. Агафонов В.Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. // Москва - 2014. URL: <https://lawbook.online/pravo-rossii-zemelnoe/tendentsii-perspektivyi-sovershenstvovaniya-61548.html> (дата обращения 27.04.2018)
4. Блажеев Я.А. К вопросу о полномочиях федеральных органов власти в сфере правового регулирования экологической безопасности недропользования // Актуальные проблемы российского права. №10 2014. с.2252-2257 URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25069221> (дата обращения 27.04.2018)
5. Бохан В.Д. О некоторых проблемах правовой охраны недр в Российской Федерации // Молодежь и наука. №4 2015. с.8 URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=24999191> (дата обращения 27.04.2017)
6. Крассов О.И. Экологическое право. Учебное пособие. 3-е изд., пересмотр.// М.: Норма Инфа-М. 2014. — 624 с.
7. Нецветаев А.Г. Экологическое право: Учебно-практическое пособие // Московский государственный университет экономики, статистики и информатики. – М., 2006. – с. 180
8. Семипядный В.М. К вопросу о рациональном использовании недр // Наука XXI века: актуальные вопросы, проблемы и перспективы: Материалы Международной (заочной) научно-практической конференции. Под общей редакцией А.И. Вострецова. 2017. с.306-309 URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=31081107> (дата обращения 15.04.2018)
9. Филяюшкина Д.А. О рациональном использовании недр // Великие реки' 2017: труды научного конгресса 19-го Международного научно-промышленного форума: в 3 томах. Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет. 2017. С.258-360. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=30488875> (дата обращения 15.04.2018)
10. Цуранова А.И. Рациональное использованиенедр: понятие и юридические критерии // Журнал Российского права. №9. 2013. с95-99 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ratsionalnoe-ispolzovanie-nedr-ponyatie-i-yuridicheskie-kriterii> (дата обращения 15.04.2018)

**Судебная практика:**

1. Решение Яранского районного суда г. Яранск Кировской области от 24 октября 2017 года по делу № 12-85/2017 URL: <http://sudact.ru/regular/doc/o0YVJt8pVIUO/?regular> (дата обращения 26.04.2018)
2. Решение Кашинского городского суда г.Кашин Тверской области от 6 марта 2013 года по делу № 2-131/2013 URL: <http://sudact.ru/regular/doc/siMBmQE1yMLl/?regular> (дата обращения 26.04.2018)
3. Решение Бежецкого городского суда Тверской области г. Бежецк от 13 июня 2017 г. по делу № 12-48/2017 URL: <http://sudact.ru/regular/doc/vD9ZgLvrrebx/?regular> (дата обращения 27.04.2018)

1. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-I (ред. от 30.09.2017) «О недрах» // «Российская газета». N 102. 05.05.1992. [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля, 21 июля 2014 г.) // «Российская газета». N 237. 25.12. 1993. [↑](#footnote-ref-2)
3. Федеральный закон от 30.12.1995 N 225-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О соглашениях о разделе продукции» // «Российская газета», N 5, 11.01.1996. [↑](#footnote-ref-3)
4. Федеральный закон от 26.03.1998 N 41-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» // «Российская газета», N 67, 07.04.1998. [↑](#footnote-ref-4)
5. Федеральный закон от 31.03.1999 N 69-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О газоснабжении в Российской Федерации» // «Российская газета», N 67, 08.04.1999. [↑](#footnote-ref-5)
6. Федеральный закон от 30.11.1995 N 187-ФЗ (ред. от 02.05.2015) «О континентальном шельфе Российской Федерации» // «Российская газета», N 237, 07.12.1995. [↑](#footnote-ref-6)
7. Постановление ВС РФ от 15.07.1992 N 3314-1 (ред. от 05.04.2016) «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» // «Ведомости СНД и ВС РФ», 20.08.1992, N 33, ст. 1917. [↑](#footnote-ref-7)
8. Закон Тверской области от 6 июня 2006 года N 57-ЗО (с изменениями на 12 октября 2017 года) «О порядке пользования недрами в Тверской области» // «Тверские Ведомости» № 25. 9-15 июня 2006г [↑](#footnote-ref-8)
9. ГОСТ Р 8.645-2008 Государственная система обеспечения единства измерений (ГСИ). Метрологическое обеспечение работ по геологическому изучению, использованию и охране недр в Российской Федерации. Основные положения // М.: Стандартинформ, 2008. [↑](#footnote-ref-9)
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // «Российская газета», N 256, 31.12.2001 [↑](#footnote-ref-10)
11. Решение Бежецкого городского суда Тверской области г. Бежецк от 13 июня 2017 г. по делу № 12-48/2017 URL: <http://sudact.ru/regular/doc/vD9ZgLvrrebx/?regular> (дата обращения 27.04.2018) [↑](#footnote-ref-11)
12. Нецветаев А.Г. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО: Учебно-практическое пособие // Московский государственный университет экономики, статистики и информатики. – М., 2006. – с. 180 [↑](#footnote-ref-12)
13. Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. N 171 «Вопросы Федерального агентства по недропользованию» (с изменениями и дополнениями). // «Российская газета». N 76. 13.04.2004 [↑](#footnote-ref-13)
14. Решение Яранского районного суда г. Яранск Кировской области от 24 октября 2017 года по делу № 12-85/2017 URL: <http://sudact.ru/regular/doc/o0YVJt8pVIUO/?regular-> (дата обращения 26.04.2018) [↑](#footnote-ref-14)
15. Решение Кашинского городского суда г.Кашин Тверской области от 6 марта 2013 года по делу № 2-131/2013 URL: [http://sudact.ru/regular/doc/siMBmQE1yMLl/?regular-](http://sudact.ru/regular/doc/siMBmQE1yMLl/?regular-txt=Единый+фонд+геологической+информации+о+недрах&regular-case_doc=&regular-lawchunkinfo=&regular-doc_type=&regular-date_from=&regular-date_to=&regular-workflow_stage=&regular-area=1071&regular-court=&regular-judge=&_=1524749070671&snippet_pos=3048#snippet) (дата обращения 26.04.2018) [↑](#footnote-ref-15)
16. Блажеев Я.А. К вопросу о полномочиях федеральных органов власти в сфере правового регулирования экологической безопасности недропользования // Актуальные проблемы российского права. №10 2014. с.2252-2257 URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=25069221 (дата обращения 27.04.2018) [↑](#footnote-ref-16)
17. Ахметов Р.Р. О некоторых проблемах правовой охраны недр в Российской Федерации // «Экономика и социум» №12(31) 2016 URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28882515> (дата обращения 27.04.2018) [↑](#footnote-ref-17)
18. Семипядный В.М. К вопросу о рациональном использовании недр // Наука XXI века: Актуальные вопросы, проблемы и перспективы: Материалы Международной (заочной) научно-практической конференции. Под общей редакцией А.И. Вострецова. 2017. с.306-309 URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=31081107> (дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-18)
19. Филяюшкина Д.А. О рациональном использовании недр // Великие реки' 2017: труды научного конгресса 19-го Международного научно-промышленного форума: в 3 томах. Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет. 2017. С.258-360. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=30488875> (дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-19)
20. Цуранова А.И. Рациональное использование недр: понятие и юридические критерии // Журнал Российского права. №9. 2013. с95-99 URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ratsionalnoe-ispolzovanie-nedr-ponyatie-i-yuridicheskie-kriterii (дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-20)
21. Крассов О.И. Экологическое право. Учебное пособие. 3-е изд., пересмотр.// М.: Норма Инфа-М. 2014. С.395. [↑](#footnote-ref-21)