

*Е. В. Воскресенская, Н. Н. Жильский, Э. А. Шаряпова*

## **Проблемы правового регулирования недропользования в современной России**

*E. V. Voskresenskaya, N. N. Zhil'skiy, E. A. Sharyapova. Problems of Legal Regulation of Subsoil Use in Modern Russia*

В статье рассматриваются общественные отношения, которые затрагивают спорные вопросы недропользования. Актуальность темы не вызывает сомнений, так как в ст. 9 п. 1 Конституции Российской Федерации [1] определено, что: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов. Среди природных ресурсов особое место занимают ресурсы недр, поскольку обладают значительным объемом ценных свойств. В современной экономике России проблема эффективного недропользования, с которым связана необходимость опережающего реконструкции минерально-сырьевой базы и восполнения стратегических запасов полезных ископаемых, должна являться одним из важнейших приоритетов государственной политики России.

*Ключевые слова:* недропользование, строительство, градостроительная деятельность, земельные участки, полезные ископаемые, защита окружающей среды.

*Контактные данные:* **Е. В. Воскресенская:** 191119, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., 44а; (812) 313-39-41; e-mail: elenvoskr@mail.ru | **Н. Н. Жильский, Э. А. Шаряпова:** 190005, Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская ул., д. 4.

The article deals with public relations that affect controversial issues of subsoil use. The relevance of the topic is not in doubt, since article 9, paragraph 1 of the Constitution of the Russian Federation [1] defines that land and other natural resources are used and protected in the Russian Federation as the basis of life and activities of peoples living in the relevant territory. Among natural resources, a special place is occupied by subsoil resources, as they have a large amount of very valuable properties. In the modern Russian economy, the problem of effective subsoil use, which is associated with the need for advanced reconstruction of the mineral resource base and replenishment of strategic mineral reserves, should be one of the most important priorities of Russian state policy.

*Keywords:* subsoil use, construction, urban development, land, minerals, environmental protection.

*Contact Details:* **E. V. Voskresenskaya:** Lermontovskiy Ave 44/A, St. Petersburg, Russian Federation, 190103; (812) 313-39-41; e-mail: elenvoskr@mail.ru | **N. N. Zhil'skiy, E. A. Sharyapova:** 2nd Krasnoarmeyskaya St. 4, St. Petersburg, Russian Federation, 190005.

Предметом постоянных научных дискуссий на протяжении многих лет в современной России являются вопросы экологической безопасности пользования недрами

---

*Елена Владимировна Воскресенская* — директор Юридического института Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики, доктор юридических наук, доцент.

*Николай Николаевич Жильский* — заведующий кафедрой правового регулирования градостроительной деятельности и транспорта Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета, доктор юридических наук, профессор.

*Эмма Алексеевна Шаряпова* — доцент кафедры правового регулирования градостроительной деятельности и транспорта Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета, кандидат философских наук, доцент.

© Воскресенская Е. В., Жильский Н. Н., Шаряпова Э. А., 2019

[2, с. 17; 3, с. 25; 4, с. 6; 5, с. 10; 6, с. 48; 7]. Однако далеко не все проблемы в этой области решены. В 2018 г. завершена инвентаризация выданных лицензий на пользование недрами, проведенная Минприроды России, которая показала, что каждое второе предоставленное недропользователям месторождение содержится в законсервированном состоянии [8]. Так, в отношении твердых полезных ископаемых по состоянию на 1 января 2019 г. действуют 4 219 лицензий на пользование недрами на геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых, а также разведку и добычу полезных ископаемых. По результатам проведенной инвентаризации лицензий на пользование недрами на твердые полезные ископаемые выявлена 541 лицензия, по которым имеются признаки нарушения лицензионных обязательств в части сроков ввода месторождений в эксплуатацию, в том числе в результате нарушения недропользователями сроков представления материалов для проведения государственной экспертизы по результатам завершенных геологоразведочных работ, для дальнейшей подготовки технических проектов на разработку месторождений, а также к распространенным нарушениям относится отсутствие добычи при наличии утвержденных проектных документов и календарного плана добычных работ.

В таблице 1 представлена информация о наличии запасов полезных ископаемых [9].

Таблица 1

**Информация о наличии запасов полезных ископаемых в натуральном измерении и их изменении в 2018 г.**

Наименование полезного ископаемого	Наличие запасов полезных ископаемых в натуральном измерении по их видам		Изменение запасов полезных ископаемых за год
	на начало отчетного года	на конец отчетного года	
Нефть (тыс. тонн)	903 764,0	9 825 269,8	78 762,18
Газ (млн м <sup>3</sup> )	14 466 220,7	14 986 740,7	520 520,0
Золото (кг)	1 406 781,3	1 301 458,6	-105 322,7
Медь (тыс. тонн)	8 326,5	8 921,9	595,4
Руда железная (тыс. тонн)	4 480 210,0	3 916 620,2	-563 589,8
Уголь коксующийся, энергетический (тыс. тонн)	3 658 092,7	2 674 035,5	-984 057,2
Уголь бурый (тыс. тонн)	59 601,9	451 266,0	-144 749,9
Алмазы (тыс. карат)	375 354,0	291 744,8	-83 609,2

По данным открытого статистического сборника стран БРИКС за 2015 г., Российская Федерация обладает значительными запасами минерально-сырьевых ресурсов, включая нефть (29,7 млрд т), природный газ (70,0 трлн м<sup>3</sup>), уголь (275 млрд т), железную руду (110 млрд т), марганцевую руду (230 млн т), медь (97,8 млн т), свинец (17,8 млн т), цинк (59,8 млн т), бокситы (1,407 млн т), вольфрам (1,335 тыс. т), олово (2165 тыс. т), сурьму (348 тыс. т), золото (13,8 тыс. т), серебро (119 тыс. т), графит (90,4 млн т) как показано в таблице 2. За 2010–2015 гг. по большинству минерально-сырьевых ресурсов наблюдался прирост запасов на 1–13 %. К ним относятся запасы сырой нефти (от 28,2 млрд т в 2010 г. до 29,7 млрд т в 2015 г., или на 5 %), природного газа (от 67,8 трлн м<sup>3</sup> в 2010 г. до 70,0 трлн м<sup>3</sup> в 2015 г., или на 3 %), угля (от 273 млрд т в 2010 г. до 275 млрд т в 2015 г., или на 1 %), железной руды (от 99 млрд т в 2010 г. до 110 млрд т в 2015 г., или на 11 %), меди (от 89,6 млн т в 2010 г. до 97,8 млн т в 2015 г., или

на 9 %), сурьмы (от 315 тыс. т в 2010 г. до 348 тыс. т в 2015 г., или на 10 %), золота (от 12,2 тыс. т в 2010 г. до 13,8 тыс. т в 2015 г., или на 13 %), серебра (от 112 тыс. т в 2010 г. до 119 тыс. т в 2015 г., или на 6 %), графита (от 88,1 млн т в 2010 г. до 90,4 млн т в 2015 г., или на 3%). По ряду минерально-сырьевых ресурсов отмечается сокращение запасов: марганцевая руда (от 232 млн т в 2010 г. до 230 млн т в 2015 г., или на 1 %), свинец (от 19,6 млн т в 2010 г. до 17,8 млн т в 2015 г., или на 9 %), цинк (от 60,7 млн т в 2010 г. до 59,8 млн т в 2015 г., или на 1 %), бокситы (от 1,437 млн т в 2010 г. до 1,407 млн т в 2015 г., или на 2 %), вольфрам (от 1,481 тыс. т в 2010 г. до 1,335 тыс. т в 2015 г., или на 10 %), олово (от 2 262 тыс. т в 2010 г. до 2 165 тыс. т в 2015 г., или на 4 %) [9].

Таблица 2.

## Запасы основных видов минерально-сырьевых ресурсов в Российской Федерации

Показатель	2013	2014	2015
Сырая нефть (млрд т)	29,2	29,4	29,7
Природный газ (трлн м <sup>3</sup> )	69,3	70,3	70,0
Уголь (млрд т)	274	274	275
Железная руда (млрд т)	106	109	110
Марганцевая руда (млн т)	230	230	230
Медь (млн т)	90,8	91,9	97,8
Свинец (млн т)	19,3	19,4	17,8
Цинк (млн т)	60,3	60,3	29,8
Бокситы (млн т)	1,421	1,1414	1,407
Вольфрам (тыс т)	1,571	1,557	1,335
Олово (тыс т)	2168	2167	2165
Сурьма (тыс т)	312	344	348
Золото (тыс т)	12,9	13,1	13,8
Серебро (тыс т)	121	122	119
Графит (млн т)	88,1	90,4	–

В Российской Федерации добыча осуществляется по более чем 30 видам полезных ископаемых. По данным Роснедр и Росстата, в 2010–2017 гг. увеличилась добыча нефти (от 506 млн т в 2010 г. до 546 млн т в 2017 г., или на 8 %), природного газа (от 651 млрд м<sup>3</sup> в 2010 г. до 692 млрд м<sup>3</sup>, или на 6 %), угля (от 322 млн т в 2010 г. до 411 млн т в 2017 г., или на 28 %), железных руд (от 306 млн т в 2010 г. до 357 млн т в 2017 г., или на 9 %), алюминия (от 5 412 тыс. т в 2010 г. до 6 000 тыс. т в 2017 г., или на 11 %), меди (от 846 тыс. т в 2010 г. до 850,9 тыс. т в 2017 г., или на 1 %), свинца (от 139,8 тыс. т в 2010 г. до 280 тыс. т в 2017 г., или в 2 раза), цинка (от 354,3 тыс. т в 2010 г. до 450 тыс. т в 2017 г., или на 27 %), олова (от 0,5 тыс. т в 2010 г. до 2,2 тыс. т в 2017 г., или более чем в 4 раза), титана (от 89 тыс. т в 2010 г. до 369 тыс. т в 2017 г., или более чем в 4 раза), золота (от 256,5 т в 2010 г. до 335 т в 2017 г., или на 31 %), серебра (от 1885 т в 2010 г. до 2200 т в 2017 г., или на 17 %), редкоземельных металлов (от 84,2 тыс. т в 2010 г. до 115,8 тыс. т в 2017 г., или на 38 %), фосфора (от 292 тыс. т в 2010 г. до 357,0 тыс. т в 2017 г., или на 22 %), калийных солей (от 7,1 млн т в 2010 г. до 8,5 млн т в 2017 г., или на 20 %), цементного сырья (от 89,8 млн т в 2010 г. до 91,9 млн т в 2017 г., или на 2 %), песков при-

родных (от 123 млн м<sup>3</sup> в 2010 г. до 265 млн м<sup>3</sup>, или в 2,2 раза), гальки, гравия, щебня (от 177 млн м<sup>3</sup> в 2010 г. до 247 млн м<sup>3</sup>, или в 1,4 раза). Сократилась добыча урана (от 3,5 тыс. т в 2010 г. до 3,0 тыс. т в 2017 г., или на 14 %), хромовых руд (от 526 тыс. т в 2010 г. до 509 тыс. т в 2017 г., или на 3 %), марганцевых руд (от 75 тыс. т в 2011 г. до 1 тыс. т в 2017 г., или на 99 %), никеля (от 376,2 тыс. т в 2010 г. до 298 тыс. т в 2017 г., или на 21 %), вольфрама (от 4,1 тыс. т в 2010 г. до 3,5 тыс. т в 2017 г., или на 15%), молибдена (от 5,78 т в 2010 г. до 4,23 т в 2017 г., или на 27 %), алмазов (от 42,9 млн кар в 2010 г. до 40,3 млн кар в 2017 г., или на 16 %), циркония (от 26 тыс. т в 2010 г. до 20,8 тыс. т в 2017 г., или на 20 %) и плавикового шпата (от 100 тыс. т в 2010 г. до 7 тыс. т в 2017 г., или на 93 %) как показано в таблице 3 [10].

Таблица 3

Динамика добычи полезных ископаемых в Российской Федерации в 2015–2017 гг.

Показатель	2015	2016	2017
Нефть (млн т)	535	548	546
Природный и попутный газ (млрд м <sup>3</sup> )	634	641	692
Уголь (млн т)	372	386	411
Уран (тыс. т)	3,2	3,1	3,0
Железные руды (млн т)	334,0	333,8	335,0
Хромовые руды (тыс. т)	471	448	509
Марганцевые руды (тыс. т)	9,0	0,0	1,0
Алюминий (тыс. т)	5 661	6 095	6 000
Медь (тыс. т)	870,1	848,1	850,9
Никель (тыс. т)	309,4	289,4	298,0
Свинец (тыс. т)	171,2	272,4	280,0
Цинк (тыс. т)	388,8	42,3	45,0
Олово (тыс. т)	1,6	1,2	2,2
Вольфрам (тыс. т)	4,1	4,0	3,5
Молибден (т)	4,76	4,43	4,23
Титан (тыс. т)	348	368	369
Золото (т)	286,6	324,8	335,0
Серебро (т)	2297	2261	2200
Металлы платиновой группы (т)	143,2	134,8	137,3
Алмазы (млн кар)	42,1	40,1	40,3
Цирконий (тыс. т)	25	25,5	20,8
Редкоземельные металлы (тыс. т)	96,1	96,1	115,8
Фосфор (тыс. т)	336	347,7	357,0
Калийные соли (млн т)	8,4	8,1	8,5
Плавиковый шпат (тыс. т)	1	3	7
Цементное сырье (млн т)	96,6	87,2	91,9
Пески природные (млн м <sup>3</sup> )	193	228	365
Галька, гравий, щебень (млн м <sup>3</sup> )	224	224	247

Сведения об авариях с разливами нефти на предприятиях топливно-энергетического комплекса в 2018 г. представлены в таблице 4 [11]. Сравнение суммарных значений показателей деятельности нефтегазодобывающих компаний в области охраны окружающей среды за 2017 и 2018 гг. позволяет отметить незначительные снижения по всем показателям физического воздействия на окружающую среду (от 0,4 % по объему оборотной воды до 16,2 % по водоотведению на рельеф), кроме изменения площади нарушенных земель на начало года (рост 37 %). По суммарным финансовым показателям за 2017–2018 гг. наблюдался рост платы за негативное воздействие на окружающую среду (на 9,8 %) и текущих затрат на охрану окружающей среды (на 7 %), при снижении суммарного показателя инвестиций в основной капитал, направляемых на охрану окружающей среды, на 20 %. Объем недобора нефти из-за порывов нефтепроводов в 2018 г. составил 54,9 тыс. т, т. е. 1 % от общего объема добычи нефти и газового конденсата в этом же году.

Таблица 4

**Сведения об авариях с разливами нефти на предприятиях  
топливно-энергетического комплекса в 2018 г.**

Предприятия	Порывы трубопроводов, случаев	Порывы нефтепроводов, случаев	Недобор нефти из-за порывов нефтепроводов, т
Нефтяные компании	13 129	7 771	53 151
Прочие производители	483	355	1770
Всего по Российской Федерации	13 612	8 126	54 921

Итак, загрязнение окружающей среды в процессе недропользования происходит в результате аварий в ходе добычи и транспортировки нефти, на опасных производственных объектах предприятий угольной промышленности, на объектах горнорудной промышленности; негативное воздействие происходит также на ликвидированных шахтах в угледобывающих районах [12; 13]. Таким образом, для современного российского государственного строительства главной задачей в пользовании недрами является разработка правовых основ недропользования, которые позволят учесть возрастающие с каждым годом экологические опасности территорий. Поэтому назрела необходимость внесения изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее — ГрК РФ) [14]. Для устранения выявленных правовых пробелов в управленческих процедурах в сфере недропользования для достижения задач, поставленных Стратегией развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года [15], предлагается ввести обязательную процедуру государственной экспертизы проектной документации, создание специализированной государственной организации, в полномочия которой будет входить осуществление государственной экспертизы проектно-технической документации. Цель такой экспертизы — проверка обоснованности технических и технологических решений проектной документации на соответствие условий пользования участками недр, соблюдения императивных требований законодательства Российской Федерации. Высказанные предложения вызваны тем, что сегодня существует нечеткость относительно того, на базе какого законодательного акта проводится экспертиза: ГрК РФ, Федерального закона «О промышленной безопасности производственных объектов» [16], Закона РФ «О недрах». Нормативно-правовые требования указанных актов надлежащим образом не согласованы между собой.

А также требуется усиление системы запретительных мер, применение современных технологий для обнаружения, сбора и захоронения опасных отравляющих веществ, углубление экологического мониторинга. Отметим, что отраслевым в сфере недропользования Законом «О недрах» [17] не регламентированы способы и методы в сфере защиты окружающей среды.

#### Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. *Крассов О. И.* Разрешенное использование и конкретное целевое назначение земельного участка // Экологическое право. 2012. № 2. С. 16–21.
3. *Мазурина Е. В.* О формировании ликвидационных фондов месторождений углеводородного сырья // Нефтегазовая геология. Теория и практика. 2010. № 5. С. 24–32.
4. *Марьин Е. В.* Финансирование охраны окружающей среды и рационального природопользования: бюджетно-правовые и налоговые механизмы // Финансовое право. 2012. № 6. С. 5–9.
5. *Хлуденева Н. И.* Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 5–13.
6. *Шейнфельд С. А.* Зарубежный опыт правового регулирования предоставления земельных участков для целей недропользования // Нефть, Газ и Право. 2012. № 5. С. 45–52.
7. *Voskresenskaya E., Vorona-Slivinskaya L.* Development of national standards related to the integrated safety and security of high-rise buildings // E3S Web of Conferences 33, 03052 (2018) DOI 10.1051/e3sconf/20183303052.
8. О проведении инвентаризации лицензий, выданных в отношении участков недр, не введенных в эксплуатацию: доклад в Правительство Российской Федерации. URL: <https://nangs.org/docs/minprirody-rossii-doklad-v-pravительство-rossijskoj-federatsii-o-provedenii-inventarizatsii-litsenzij-vydannykh-v-otnoshenii-uchastkov-ne-dr-ne-vedennykh-v-ekspluatatsiyu-ot-06-06-2019-g-docx> (дата обращения: 09.09.2019).
9. БРИКС. Совместная статистическая публикация. 2015; Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР/ Росстат. М.: ИИЦ «Статистика России», 2015. 235 с.
10. Российский статистический ежегодник. 2018: стат. сб. / Росстат. М., 2018. 694 с.
11. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году: проект Государственного доклада. URL: [http://www.mnr.gov.ru/docs/proekty\\_pravovykh\\_aktov/proekt\\_gosudarstvennogo\\_doklada\\_o\\_sostoyanii\\_i\\_ob\\_okhrane\\_okruzhayushchey\\_sredy\\_rossiyskoj\\_federatsii/](http://www.mnr.gov.ru/docs/proekty_pravovykh_aktov/proekt_gosudarstvennogo_doklada_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoj_federatsii/) (дата обращения: 09.09.2019).
12. *Voskresenskaya E., Zhilskiy N., Shariapova E.* Legal regulation of land granting for construction in cities with federal status // Matec web of conferences. 2018. Vol. 170. Article Number 01057 DOI 10.1051/matecconf/201817001057
13. *Voskresenskaya E., Snetkov V., Tebryaev A., Askarov Z.* Atypical real estate objects: legal regime and control system // Matec web of conferences. 2017. Vol. 106. Article Number 08055 DOI 10.1051/matecconf/201710608055
14. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.11.2019) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). ст. 16.
15. Об утверждении Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года: распоряжение Правительства РФ от 22 декабря 2018 г. № 2914-р // Собрание законодательства РФ. 2018. № 53 (часть II). ст. 8762.
16. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: фед. закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. ст. 3588.
17. О недрах: закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. ст. 823.