

# ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО № 4 · 2020

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

## НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ

Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия. ПИ № ФЭ77-29360 от 23.08.2007. Журнал выходит с 1998 г. Издается 3 раза в полугодие.

Учредитель журнала —  
Издательская группа «Юрист»

### Редакционный совет:

Бобылев С.Н., д.э.н., профессор;  
Боголюбов С.А., д.ю.н., профессор;  
Бринчук М.М., д.ю.н., профессор;  
Винтер Г., доктор юриспруденции, профессор (ФРГ);  
Волков Г.А., д.ю.н., профессор;  
Гриб В.В., д.ю.н., профессор;  
Дубовик О.Л., д.ю.н., профессор;  
Звягинцев Д.А., к.ю.н.,  
Краснова И.О., д.ю.н., профессор;  
Круглов В.В., д.ю.н., профессор;  
Петрова Т.В., д.ю.н., профессор;  
Шестерюк А.С., д.ю.н., профессор

### Главный редактор журнала:

Голиченков А.К., д.ю.н., профессор,  
член-корреспондент  
Российской академии образования,  
заслуженный деятель науки РФ

### Заместитель главного редактора журнала:

Волков Г.А.

### Главный редактор ИГ «Юрист»:

Гриб В.В., д.ю.н., профессор, член-корреспондент  
Российской академии образования,  
заслуженный юрист РФ

### Заместители главного редактора ИГ «Юрист»:

Бабкин А.И., Бельх В.С., Ренов Э.Н.,  
Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.

### Ответственный редактор журнала:

Корж О.Н.

### Редакция:

Лаптева Е.А., Соловьева Д.В.

### Верстка:

Калинина Е.С.

### Научное редактирование и корректура:

Швечкова О.А., к.ю.н.

### Центр редакционной подписки:

Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный).

### Адрес редакции издательства:

115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7.  
Тел./факс: (495) 953-91-20, (495) 953-91-08.  
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

Журнал включен в базу данных Российского индекса  
научного цитирования (РИНЦ) **eLIBRARY.RU**

### Подписка по России:

«Объединенный каталог. Пресса России» — инд. 85491

### Вниманию наших авторов!

Отдельные материалы наших журналов размещаются  
в электронной правовой системе «КонсультантПлюс».

Формат 60x90/8. Печать офсетная.

Физ. печ. л. 6. Общий тираж 2000 экз.

Подписано в печать: 19.08.2020.

Дата выхода в свет: 27.08.2020.

Отпечатано в типографии

«Национальная полиграфическая группа».

Тел.: (4842) 70-03-37

© ИГ «ЮРИСТ», 2020

## ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

**Бесланева М.С.** Государственная экспертиза запасов  
полезных ископаемых в механизме управления  
государственным фондом недр ..... 3

**Новикова Е.В.** Эколого-правовое регулирование на этапе  
развития зеленой экономики в России ..... 9

## ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

**Багаутдинова С.Р.** Правовое регулирование разработки  
информационно-технических справочников  
наилучших доступных технологий ..... 17

**Землякова Г.Л., Самончик О.А., Устюкова В.В.**  
Правовое регулирование земельных отношений  
в садоводческих и огороднических товариществах:  
вопросы без ответов ..... 22

**Ульянов А.В.** О проблемах воздействия  
федерального закона о любительском рыболовстве  
на регулируемые отношения ..... 29

## ОПЫТ НАШИХ ДРУЗЕЙ

**Кадыров А.А.** Проблемы развития экологического права  
и законодательства Кыргызстана ..... 34

## EX OFFICIO

**Хаустов Д.В.** Обзор нового законодательства ..... 41

## ПЕРСОНАЛИИ

Поздравляем с днем рождения! ..... 47

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки  
и высшего образования РФ для публикации основных результатов диссертаций  
на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

# ECOLOGICAL LAW

## No. 4 · 2020

**Jurist Publishing Group**

RESEARCH PRACTICE AND INFORMATION JOURNAL.

Registered at the Federal Service for the Monitoring in the Sphere of Mass Communications, Communication and Protection of Cultural Heritage. PI № FC77-29360 of August 23, 2007. Published bimonthly with 6 issues a year.

Founder of the journal Jurist Publishing Group

**Editorial Board:**

Bobylev S.N., Doctor of Economic Sciences, Professor;  
Bogolyubov S.A., LL.D., Professor;  
Brinchuk M.M., LL.D., Professor;  
Vinter G., LL.D., Professor  
(Bundesrepublik Deutschland);  
Volkov G.A., LL.D., Professor;  
Grib V.V., LL.D., Professor;  
Dubovik O.L., LL.D., Professor;  
Zvyaginets D.A., PhD (Law);  
Krasnova I.O., LL.D., Professor;  
Kruglov V.V., LL.D., Professor;  
Petrova T.V., LL.D., Professor;  
Shesteryuk A.S., LL.D., Professor

**Editor in Chief of the journal:**

Golichenkov A.K., LL.D., Professor,  
Corresponding Member  
of the Russian Academy of Education,  
Honored Worker of Science of the RF

**Deputy Editor in Chief of the journal:**

Volkov G.A.

**Editor in Chief of Jurist Publishing Group:**

Grib V.V., LL.D., Professor, Corresponding Member  
of the Russian Academy of Education,  
Honored Lawyer of the RF

**Deputy Editors in Chief of Jurist Publishing Group:**

Babkin A.I., Belykh V.S., Renov E.N.,  
Platonova O.F., Trunchevskij Yu.V.

**Executive Editor of the journal:**

Korz O.N.

**Editorial Office:**

Lapteva E.A., Solovyova D.V.

**Layout:**

Kalinina E.S.

**Scientific editing and proofreading:**

Shvechkova O.A., PhD (Law)

**Editorial Subscription Centre:**

Tel.: (495) 617-18-88 (multichannel).

**Editorial Office Address:**

Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb., Moscow, 115035.  
Tel./fax: (495) 953-91-20, (495) 953-91-08.  
Email: avtor@lawinfo.ru

Authors shall not pay for publication of their articles.

Journal is included in the database  
of the Russian Science Citation Index **eLIBRARY.RU**

**Subscription in Russia:**

Unified Catalogue. Russian Press — 85491

**For the attention of our authors!**

Some materials of our journals shall be placed  
in ConsultantPlus reference legal system.

Size 60x90/8. Offset printing.

Printer's sheet 6.

Circulation 2000 copies.

Passed for printing: 19.08.2020.

Date of publication: 27.08.2020.

Printed by National Polygraphic Group Ltd.

### ISSUES OF THE ENVIRONMENTAL LAW THEORY

**Beslaneeva M.S.** A State Expert Review of Mineral Resources  
in the National Mineral Wealth Management Mechanism.....3

**Novikova E.V.** The Environmental and Legal Regulation  
on the Green Economy Development Stage in Russia .....9

### ENVIRONMENTAL LAW APPLICATION ISSUES

**Bagautdinova S.R.** The Legal Regulation of the Development  
of Informational and Technical Reference Books  
of the Best Available Technologies.....17

**Zemlyakova G.L., Samonchik O.A., Ustyukova V.V.**  
The Legal Regulation of Land Relations in Horticultural  
and Gardening Partnerships: Questions without Answers.....22

**Ulyanov A.V.** On Issues of the Impact of the Federal Law  
on Recreational Fishing on Regulated Relations .....29

### OUR FRIENDS' EXPERIENCE

**Kadyrov A.A.** Issues of the Development of Environmental Law  
and Legislation of Kyrgyzstan .....34

### EX OFFICIO

**Khaustov D.V.** Review of New Laws .....41

### PERSONALIA

Birthday Congratulations! .....47

© JURIST PUBLISHING GROUP,  
2020

Recommended by the Higher Attestation Commission under the Ministry  
of Science and Higher Education of the RF for publication  
main results of theses for PhD and Doctor degrees.

DOI: 10.18572/1812-3775-2020-4-3-8

# Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых в механизме управления государственным фондом недр

**Бесланеева Марьят Сергеевна,**  
заместитель начальника отдела обеспечения предоставления недр  
в пользование и мониторинга исполнения условий лицензий «Росгеолэкспертиза»

beslaneeva\_m.s@mail.ru

В статье анализируется формирование и современное состояние государственной экспертизы, проводимой в отношении запасов полезных ископаемых и подземных вод, а также геологической информации о предоставляемых в пользование участках недр. На основании проведенного исследования определяются сущность, роль и место государственной экспертизы в механизме управления государственным фондом недр.

**Ключевые слова:** недр, горное право, законодательство о недрах, рациональное использование и охрана недр, государственная экспертиза запасов полезных ископаемых и подземных вод, геологическая информация о предоставляемых в пользование участках недр, управление государственным фондом недр, классификация запасов полезных ископаемых.

## A State Expert Review of Mineral Resources in the National Mineral Wealth Management Mechanism

**Beslaneeva Maryat S.**  
Deputy Head of the Department of Making Mineral Resources Available for Use and Monitoring of Compliance with the Terms and Conditions of Licenses of the Russian Geological Expert Authority

In this article the author analyzes the formation and current state of the state expert examination carried out in relation to mineral reserves, groundwater, and geological information about the subsurface areas provided for use. Based on the research, the substance, role and place of the state expert examination in the mechanism of management of the State Subsoil Fund are determined.

**Keywords:** subsoil, mining law, subsoil legislation, rational use and protection of subsoil, state expert examination of mineral reserves, groundwater, geological information about the subsurface areas provided for use, management system of the state subsoil fund, classification of mineral reserves.

Еще в 1922 году В.И. Вернадский писал: «В мировом масштабе выживет та страна, которая будет в точности знать свои ресурсы, сумеет направить на их использование народные духовные силы»<sup>1</sup>.

Как и прежде, сегодня одной из основных задач государственного регулирования отношений недропользования является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации. Решение данной задачи позволит обеспечить поддержание конкурентоспособности государства на мировом рынке минерального сырья, как следствие — достойное благосостояние населения.

Основой для воспроизводства и рационального использования минерально-сырьевой базы нашей страны является наличие достоверной информации о запасах и ресурсах полезных ископаемых в недрах. При этом получение такой информации обеспечива-

ется через систему правовых средств при осуществлении уполномоченными органами управления государственным фондом недр, в том числе посредством государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, подземных вод, геологической информации о предоставляемых в пользование участках недр в соответствии со ст. 29, 35, 36 Закона Российской Федерации «О недрах»<sup>2</sup> (далее — Закон о недрах).

Как указывает О.И. Крассов, «государственное управление в сфере использования и охраны недр является центральным институтом горного права. Совершенно недостаточно только урегулировать процесс непосредственной эксплуатации недр. Для того чтобы обеспечить рациональное, эффективное использование недр и их охрану, необходимо закрепить в праве систему мер, которые осуществляют органы государства, главной целью которых является организация процесса недропользования в публичных интересах»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Вернадский В.И. Вопрос о естественных производительных силах в России с XVIII по XX в., 1922 // Электронный архив В.И. Вернадского. URL: <http://vernadsky.lib.ru/e-texts/archive/sily.txt> (дата обращения: 04.05.2020).

<sup>2</sup> См.: Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

<sup>3</sup> Крассов О.И. Природные ресурсы России: Комментарий законодательства. М.: Дело, 2002. С. 31.

Отношения в сфере недропользования (горные отношения)<sup>4</sup> характеризуются неоднородностью<sup>5</sup>, что определяет особенности осуществления государственного управления в рассматриваемой области. Объясняя специфичность механизма управления в сфере недропользования, Р.Н. Салиева<sup>6</sup> обращает внимание на специфичность самого объекта, предоставляемого в пользование, — участки недр, являющиеся государственной собственностью. По мнению Н.Б. Мухитдинова, поскольку недра представляют собой своеобразный объект права государственной собственности, применительно к ним приобретает важное значение осуществление четкого планирования очередности и интенсивности разработки недр<sup>7</sup>. Особая роль при этом отводится управлению государственным фондом недр<sup>8</sup>.

Следует учитывать, что урегулирование исполнительно-распорядительной деятельности в сфере недропользования не является самоцелью организации процесса недропользования. В данном случае управление государственным фондом недр, как верно отметил И.Н. Сидоров, выступает ключевым механизмом обеспечения задач института рационального использования и охраны недр<sup>9</sup>.

Вышеуказанное обуславливает функциональное назначение государственного управления в области недропользования, которое должно быть достаточным для обеспечения рационального использования и охраны недр<sup>10</sup>.

Так, одной из функций государственного управления в сфере недропользования является государственная экспертиза запасов полезных ископаемых, основное назначение которой в механизме управления государственным фондом недр заключается в обеспечении их рационального использования и охраны.

Примечательно, что слово «экспертиза» происходит от французского слова «expertise». В соответствии со Словарем иностранных слов, вошедших в употребление в русском языке, экспертиза означает заключение, которое дается сведущими людьми, призванными в целях исследования или осмотра чего-либо, а также представляет собой само это исследование, осмотр<sup>11</sup>. В общем современном понимании экспертиза представляет собой рассмотрение, исследование каких-либо вопросов, решение которых требует спе-

циальных знаний в области науки, техники, искусства и т.д.<sup>12</sup>.

Вместе с тем объективную картину сущности, роли и места государственной экспертизы запасов полезных ископаемых в обеспечении рационального использования и охраны недр может сформировать не столько понимание общего содержания понятия «экспертиза», сколько анализ исторических факторов, повлиявших на создание системы государственной экспертизы, а также ее современного состояния.

Одной из предпосылок создания системы государственной экспертизы запасов полезных ископаемых можно назвать отмену в 1917 г. частной собственности на землю и ее недра. В дальнейшем Положением о недрах земли и разработке их<sup>13</sup> была выделена категория уже открытых месторождений, не требующих проведения дальнейших геологоразведочных работ. Горным положением СССР<sup>14</sup> было дано более подробное определение таких месторождений, вместе с тем указанные акты не содержали требования о подтверждении запасов полезных ископаемых открытого месторождения, необходимость чего была обозначена условиями государственного управления в СССР, основанного на планах развития народного хозяйства.

В целях подтверждения обеспеченности строящихся и действующих промышленных предприятий достаточными запасами полезных ископаемых в 1927 г. Геологический комитет во исполнение приказа ВСНХ СССР от 24 июня 1927 г. № 881 образовал Особую комиссию по подсчету запасов полезных ископаемых, цель которой заключалась в «придании единообразия и авторитетности всем цифрам запасов, исходящих от Геологического Комитета»<sup>15</sup> (с 1954 г. — Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых; далее — ГКЗ СССР).

В последующем в соответствии с подп. «г» п. 4 Положения о государственной комиссии по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР<sup>16</sup> в качестве одной из задач ГКЗ СССР была прямо закреплена организация экспертизы материалов подсчета

<sup>4</sup> См.: Мельгунов В.Д. Теоретические основы горного права России. М.: Проспект, 2015. С. 13–14.

<sup>5</sup> См.: Салиева Р.Н. Государственное управление отношениями недропользования в Российской Федерации // Энергетическое право. 2014. № 2. С. 16–19.

<sup>6</sup> См.: Салиева Р.Н. Государственное управление в сфере недропользования // Научно-технический журнал «Георесурсы». 2014. № 1 (56).

<sup>7</sup> См.: Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата: Наука, 1972. С. 89.

<sup>8</sup> Здесь и далее понятия «управление государственным фондом недр» и «государственное управление в области (в сфере) недропользования» признаются тождественными.

<sup>9</sup> См.: Сидоров И.Н. Институты горного права // Экологическое право. 2019. № 3. С. 18–22.

<sup>10</sup> См.: Гудков С.В. Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

<sup>11</sup> См.: Попов М. Словарь иностранных слов, вошедших в употребление в русском языке. М., 1911. С. 445.

<sup>12</sup> См.: Фундаментальная электронная энциклопедия «Русская литература и фольклор». URL: <http://feb-web.ru/> (дата обращения: 16.05.2020).

<sup>13</sup> См.: Постановление ВЦИК от 7 июля 1923 г. «Положение о недрах земли и разработке их» // СУ РСФСР. 1923. № 54. Ст. 532. Утратило силу. См.: Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 25 января 1928 г. «Об утверждении перечня узаконений Правительства РСФСР, утративших силу, но не отмененных до сего времени особыми постановлениями» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> См.: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 9 ноября 1927 г. «О введении в действие Горного положения Союза ССР» // СЗ СССР. 1927. № 68. Ст. 688. Утратило силу. См.: Указ Президиума ВС СССР от 16 декабря 1975 г. № 2666-IX «О признании утратившими силу законодательных актов СССР в связи с введением в действие Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» // ВВС СССР. 1975. № 52. Ст. 824.

<sup>15</sup> См.: Официальный сайт ФБУ «ГКЗ». URL: <http://gkz-rf.ru/istoriya> (дата обращения: 30.04.2020).

<sup>16</sup> См.: Постановление Совмина СССР от 31 марта 1972 г. № 225 «Об утверждении Положения о Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР» // Собрание постановлений и распоряжений Правительства СССР. 1972. № 7. Ст. 36. Утратило силу. См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2020 г. № 80 «О признании не действующими на территории Российской Федерации актов СССР и их отдельных положений» // СЗ РФ. 2020. № 7. Ст. 825.

запасов полезных ископаемых в недрах, рассмотрение этих материалов и утверждение разведанных запасов с определением на основании действующих классификаций запасов месторождений полезных ископаемых степени изученности и достоверности разведанных запасов, промышленной значимости месторождений (или их частей) и подготовленности их для промышленного освоения.

Решения ГКЗ СССР об утверждении запасов полезных ископаемых служили подтверждением завершения геологоразведочных работ и открытия месторождения с достаточным количеством и качеством запасов полезных ископаемых. В связи с этим Н.А. Сыродоев обоснованно отмечал, что утверждение разведанных запасов полезных ископаемых представляет собой подведение итога геологоразведочных работ, оценку эффективности, правильности методики, целесообразности их проведения, что свидетельствует о большом правовом значении решений ГКЗ СССР<sup>17</sup>.

Для обеспечения единообразного подхода к оценке запасов полезных ископаемых была разработана отечественная система классификации запасов полезных ископаемых, берущая начало с 1928 г., когда был подготовлен первый рабочий документ, содержащий классификацию запасов нефти<sup>18</sup>. В дальнейшем система классификации запасов полезных ископаемых претерпела изменения в категоризации запасов полезных ископаемых, но ее основное назначение — административный ресурс получения сведений о состоянии запасов полезных ископаемых, степени изученности, качестве и количестве, основанных на единых, установленных государством подходах подсчета и учета, — не изменилось и по настоящее время.

Законодательное закрепление положений об утверждении запасов полезных ископаемых было осуществлено только с принятием Основ законодательства СССР и союзных республик о недрах<sup>19</sup> (далее — Основы законодательства о недрах) и Кодекса РСФСР о недрах<sup>20</sup>.

Утверждение запасов заключалось в установлении достоверности разведанных запасов полезных ископаемых, их количества и качества, условий залегания, степени изученности, народнохозяйственного значения и подготовленности месторождения для промышленного освоения.

Результаты утверждения запасов полезных ископаемых создали основу для осуществления государственного учета запасов и месторождений полезных ископаемых, в связи с чем в соответствии со ст. 38, 39

<sup>17</sup> См.: Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. М.: Изд-во «Юридическая литература», 1969. С. 91–92.

<sup>18</sup> См.: Новиков Н.Ю. Эволюция отечественной классификации запасов и ресурсов нефти и газа: от трех — к восьми // Сетевой журнал «Нефтегазовая геология. Теория и практика». 2009. № 4. С. 6. URL: [http://ngtp.ru/rub/3/7\\_2009.pdf](http://ngtp.ru/rub/3/7_2009.pdf) (дата обращения: 30.04.2020).

<sup>19</sup> См.: Закон СССР от 9 июля 1975 г. № 1840-IX «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» // ВВС СССР. 1975. № 29. Ст. 435.

<sup>20</sup> См.: Закон РСФСР от 9 июля 1976 г. «Об утверждении Кодекса РСФСР о недрах» // ВВС РСФСР. 1976. № 28. Ст. 895. Утратил силу. См.: Постановление ВС РФ от 21 февраля 1992 г. № 2396-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации “О недрах”» // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 16. Ст. 835.

Основ законодательства о недрах и ст. 57, 58 Кодекса РСФСР о недрах были образованы государственный кадастр месторождений полезных ископаемых и государственные балансы запасов полезных ископаемых.

Таким образом, система утверждения запасов полезных ископаемых стала правовым инструментом, позволяющим осуществлять государственное управление<sup>21</sup> в сфере недропользования на основе учета минерально-сырьевой базы в целях решения государственных задач при планировании и реализации пятилетних планов развития народного хозяйства СССР.

Объясняя важность получения государством сведений о запасах полезных ископаемых и столь высокую степень государственного участия в этом вопросе, Г.С. Башмаков отмечал, что подсчет запасов полезных ископаемых, содержащихся в недрах, был необходим для того, чтобы государство имело возможность хозяйски решать вопрос о целесообразности использования месторождения, при этом необходимость государственного руководства диктовалась огромным народнохозяйственным значением правильного определения размера запасов в каждом месторождении, стремлении обеспечить единый подход к подсчету запасов любого месторождения, а также большой сложностью процесса подсчета<sup>22</sup>.

С принятием Закона о недрах в 1992 г. процедура по утверждению запасов полезных ископаемых получила название «государственная экспертиза запасов полезных ископаемых», при этом с переходом к рыночной экономике фактическое содержание данного правового инструмента расширилось.

Так, советским законодательством о недрах (ст. 33 Основ законодательства о недрах и ст. 50 Кодекса РСФСР о недрах) требование по утверждению запасов полезных ископаемых относилось не к условиям охраны недр<sup>23</sup>, а к условиям осуществления государственного учета (главы VII Основ законодательства о недрах и Кодекса РСФСР о недрах). При этом применительно к обеспечению планирования работ по геологическому изучению недр, рациональному использованию месторождений полезных ископаемых, размещению пред-

<sup>21</sup> В целях исключения двусмысленного понимания отметим, что здесь содержание государственного управления ограничивается исполнительно-распорядительной деятельностью государства в лице уполномоченных органов государственной власти, осуществляемой в целях достижения определенного результата и проводимой в соответствии с установленными правилами. См., например: Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. Гл. 1 раздела I / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересм. и доп. М., 2008; Бринчук М.М. Экологическое право: учеб. для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция». Гл. 8. М.: Изд. Дом «Городец», 2009; Перчик А.И. Горное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Гл. 4. М.: МАКС Пресс, 2007; Певзнер М.Е. Горное право: учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. Гл. 5. М.: Изд-во Московского государственного горного университета, 2006.

<sup>22</sup> См.: Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. М.: Изд-во «Наука», 1974. С. 84, 92.

<sup>23</sup> В Основах законодательства о недрах и Кодексе РСФСР о недрах соответствующие разделы IV получили название «Охрана недр», рациональное использование запасов полезных ископаемых было обозначено в составе требований по охране недр.

приятий по добыче полезных ископаемых и решению иных народнохозяйственных задач первостепенная роль отводилась ведению государственного кадастра месторождений полезных ископаемых и государственных балансов запасов полезных ископаемых, другими словами — непосредственно государственному учету запасов и месторождений полезных ископаемых.

С принятием Закона о недрах наряду с государственным учетом запасов полезных ископаемых государственная экспертиза запасов полезных ископаемых стала одним из требований по рациональному использованию и охране недр (п. 4 ч. 1 ст. 23 Закона о недрах).

Федеральным законом «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О недрах”»<sup>24</sup> были внесены изменения в п. 4 ч. 1 ст. 23 Закона о недрах, согласно которым к требованиям по рациональному использованию и охране недр отнесено проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых и подземных вод, геологической информации о предоставляемых в пользование участках недр. Исходя из положений новой редакции указанного требования, государственная экспертиза запасов полезных ископаемых предстает самостоятельным требованием рационального использования и охраны недр без привязки к государственному учету запасов и месторождений полезных ископаемых.

Таким образом, по сравнению с советским законодательством о недрах, в действующем законодательстве о недрах осуществлено преобразование содержания государственной экспертизы запасов полезных ископаемых из непосредственно исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов власти, осуществляемой в связи с необходимостью учета минерально-сырьевой базы, в правовой инструмент управления государственным фондом недр в целях обеспечения рационального использования и охраны недр.

При этом обеспечение рационального использования и охраны недр, по мнению В.Д. Мельгунова, заключается в осуществляемой посредством государственного планирования в интересах нынешнего и будущих поколений оценке целесообразности использования участков недр (или иных объектов в недрах) либо применения той или иной технологии в недропользовании в текущий момент времени с учетом экономических, экологических, технологических, инфраструктурных и других факторов<sup>25</sup>.

Осуществление такой оценки, как и государственного планирования в сфере недропользования в целом, невозможно без получения сведений об участках недр, предоставляемых в пользование, и о запасах полезных ископаемых, формирующих минерально-сырьевую базу государства. В связи с этим государственная экспертиза запасов полезных ископаемых становится необходимым элементом механизма управ-

ления государственным фондом недр, направленного на обеспечение рационального использования и охраны недр.

Для подтверждения такой позиции обратим внимание на перечень объектов, в отношении которых проводится государственная экспертиза. В соответствии со ст. 29 Закона о недрах и п. 7 Положения о государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение<sup>26</sup> (далее — Положение о государственной экспертизе) государственная экспертиза проводится в отношении запасов полезных ископаемых, подземных вод, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, а также геологической информации об участках недр, пригодных для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых.

Проведение государственной экспертизы в отношении обозначенных объектов заключается в анализе документов и материалов, указанных в п. 8 Положения о государственной экспертизе, осуществляемой в том числе в целях подтверждения сведений о достоверности и правильности оценки количества и качества запасов полезных ископаемых в недрах, подготовленности месторождений или их отдельных частей к промышленному освоению, а также их промышленного значения; об обоснованности предельных значений кондиций для подсчета запасов полезных ископаемых в недрах, обеспечивающих наиболее полную и рациональную отработку (выработку) запасов месторождений при соблюдении экологических требований; о возможности безопасного использования участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых; об обоснованности выбора места размещения попутных вод и вод, использованных или образующихся при пользовании недрами.

Выводы по вышеуказанным сведениям отражаются в заключении государственной экспертизы, имеющем важное юридическое значение, поскольку данное заключение является основанием для постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс, составления и ведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, а также подтверждением выполнения недропользователем условий пользования недрами в данной части.

Кроме того, принципиальное место государственной экспертизы запасов полезных ископаемых в механизме управления государственным фондом недр, направленном на обеспечение рационального использования и охраны недр, объясняется и целевым назначением проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых.

<sup>24</sup> См.: Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 505-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О недрах”» // СЗ РФ. 2019. № 52 (часть I). Ст. 7823.

<sup>25</sup> См.: Мельгунов В.Д. Рациональное использование и охрана недр в интересах нынешнего и будущих поколений как принцип современного горного права // Экологическое право. 2014. № 4. С. 3–8.

<sup>26</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 г. № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение» // СЗ РФ. 2005. № 8. Ст. 651.

В ранее действовавшей редакции ст. 29 Закона о недрах было определено, что государственная экспертиза запасов полезных ископаемых проводится в целях создания условий для рационального комплексного использования недр, определения платы за пользование недрами, границ участков недр, предоставляемых в пользование.

Положением о государственной экспертизе уточнено, что наряду с вышеуказанными целями государственная экспертиза запасов полезных ископаемых проводится в целях государственного учета запасов полезных ископаемых и участков недр, предоставляемых для добычи полезных ископаемых, и для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, оценки достоверности информации о количестве и качестве разведанных запасов полезных ископаемых, иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность.

В рамках рассматриваемого целевого назначения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых следует обратить внимание на преамбулу Закона о недрах, согласно которой данный закон содержит правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр. При этом рациональное использование и охрана недр как исходное положение лежит в основе государственного управления отношениями недропользования и пользования недрами в целом, что подтверждается необходимостью его учета при осуществлении государственного планирования в области недропользования и непосредственного управления государственным фондом недр, при установлении и изменении границ участков недр и определении сроков пользования недрами, при фактическом пользовании недрами и прекращении пользования недрами (ст. 2, 3, 4, 7, 10, 12, 19.2, 21.1, 22, 23, 35, 37 Закона о недрах). Указанное позволяет рассматривать рациональное использование и охрану недр в качестве принципа, служащего ориентиром упорядочения общественных отношений в области недропользования, где государственная экспертиза запасов полезных ископаемых выступает одним из способов реализации данного принципа.

Следуя такой точке зрения, нужно согласиться с А.И. Перчиком, подметившим, что задача государственной экспертизы информации заключается не только в проверке достоверности исходных данных и результатов расчетов, но и в предъявлении ей требования к полноте изучения недр, контролю за рациональным и эффективным ведением разведочных работ, а также опасности, которая может возникнуть при разработке полезных ископаемых, для человека и окружающей природной среды<sup>27</sup>.

В рассматриваемом контексте примечательна и позиция А.И. Цурановой, которая указывает на развитие принципа рационального использования недр в правовых нормах, устанавливающих необходимость проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, поскольку ее проведение направлено именно на создание условий для рационального использования государственного фонда недр, а также

<sup>27</sup> См.: Перчик А.И. Указ. соч. С. 100.

определения условий рациональности использования конкретного геологического объекта<sup>28</sup>.

Таким образом, государственная экспертиза запасов полезных ископаемых имеет широкое целевое назначение, позволяющее определить ее принципиально важное место в системе управления государственным фондом недр при обеспечении рационального использования и охраны недр. При этом с практической точки зрения исключение из содержания ст. 29 Закона о недрах целей проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых автор настоящей статьи считает безосновательным, поскольку целевое наполнение правовой нормы на уровне законодательного акта позволяет исключить необоснованное сужение или расширение содержания того или иного правового явления при его последующем подзаконном регулировании и реализации.

Вместе с тем вышеуказанное целевое назначение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых и ее роль в обеспечении рационального использования и охраны недр позволяет определить ее функции в механизме управления государственным фондом недр:

— непосредственно управленческая функция: реализация полномочий государственных органов власти по управлению государственным фондом недр, кроме того, результаты государственной экспертизы служат основанием для осуществления государственного учета запасов и месторождений полезных ископаемых; государственного планирования в области недропользования, в том числе стратегического, на основании сведений о состоянии минерально-сырьевой базы; а также являются условием управления отношениями недропользования в целом (при предоставлении права пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых, установлении и изменении границ участков недр, установлении платы за пользование недрами, допущении перехода к стадии разработки месторождения полезных ископаемых);

— охранительная функция: при проведении государственной экспертизы осуществляется оценка состояния запасов полезных ископаемых, условий их залегания в недрах, оценка горно-технических, гидрогеологических, экологических и других условий добычи полезных ископаемых, а также безопасности использования участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых;

— функция контроля: подтверждение или неподтверждение при проведении государственной экспертизы достоверности и правильности оценки количества и качества запасов полезных ископаемых, их промышленного значения и подготовленности месторождений или их отдельных частей к промышленному освоению, обоснованности предельных значений

<sup>28</sup> См.: Цуранова А.И. Правовой механизм обеспечения рационального использования недр при геологическом изучении, разведке и добыче полезных ископаемых : науч. издание. М. : Проспект, 2017. С. 22.

кондиций для подсчета запасов полезных ископаемых, переоценки запасов полезных ископаемых, выбора места размещения попутных вод и вод, использованных или образующихся у пользователей недр в установленных случаях.

В дополнение к указанному, если рассматривать государственное управление отношениями недропользования в широком смысле, с точки зрения вида государственной деятельности по управлению обществом в контексте недропользования, включающему и регулирование, можно выделить и регулятивную функцию государственной экспертизы запасов полезных ископаемых. Данная функция заключается в том, что обобщенная практика проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых и ее результаты служат основой для определения направлений совершенствования законодательства о недрах (например, в области создания условий вовлечения в освоение трудноизвлекаемых запасов полезных ископаемых), а также для развития системы подсчета и учета запасов полезных ископаемых.

Подводя итог исследованию сущности, роли и места государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, можно обозначить ее важную функциональную составляющую в качестве правового инструмента управления государственным фондом недр,

поскольку проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых направлено на реализацию функции государства — собственника недр по управлению государственным фондом недр в целях обеспечения рационального использования и охраны недр.

Таким образом, экспертизу проектной документации на геологическое изучение недр следует рассматривать как часть механизма управления государственным фондом недр на ранних этапах освоения геологических объектов, что позволяет оценить обоснованность и достаточность методики, технологии, видов и объемов геологоразведочных работ<sup>29</sup>. В свою очередь, государственная экспертиза запасов полезных ископаемых должна рассматриваться как часть этого механизма на более поздних этапах геологического изучения недр, которая создает возможность оценивать получение пользователем недр ожидаемых результатов проведения геологоразведочных работ и, соответственно, получения государством достоверной информации о запасах полезных ископаемых и участках недр, предоставляемых в пользование.

<sup>29</sup> Никишин Д.Л., Миркеримова Н.Ф., Кобрунова М.Ю. Роль экспертизы проектов геологического изучения недр в системе государственного регулирования недропользования // Нефть, газ и право. 2019. № 1. С. 15.

### Литература

1. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересм. и доп. Москва : Норма, 2008. 815 с.
2. Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР / Г.С. Башмаков. Москва : Наука, 1974. 156 с.
3. Бринчук М.М. Экологическое право : учебник для студентов вузов / М.М. Бринчук. Москва : Городец, 2009. 445 с.
4. Вернадский В.И. Вопрос о естественных производительных силах в России с XVIII по XX в., 1922 / В.И. Вернадский // Электронный архив В.И. Вернадского. URL: <http://vernadsky.lib.ru/e-texts/archive/sily.txt> (дата обращения: 04.05.2020).
5. Гудков С.В. Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования : диссертация кандидата юридических наук / С.В. Гудков. Москва, 2005. 234 с.
6. Крассов О.И. Природные ресурсы России : комментарий законодательства / О.И. Крассов. Москва : Дело, 2002. 814 с.
7. Мельгунов В.Д. Рациональное использование и охрана недр в интересах нынешнего и будущих поколений как принцип современного горного права / В.Д. Мельгунов // Экологическое право. 2014. № 4. С. 3–8.
8. Мельгунов В.Д. Теоретические основы горного права России / В.Д. Мельгунов. Москва : Проспект, 2015. 325 с.
9. Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами / Н.Б. Мухитдинов. Алма-Ата : Наука, 1972. 334 с.
10. Никишин Д.Л. Роль экспертизы проектов геологического изучения недр в системе государственного регулирования недропользования / Д.Л. Никишин, Н.Ф. Миркеримова, М.Ю. Кобрунова // Нефть, газ и право. 2019. № 1. С. 15–18.
11. Новиков Н.Ю. Эволюция отечественной классификации запасов и ресурсов нефти и газа: от трех — к восьми / Н.Ю. Новиков // Нефтегазовая геология. Теория и практика. 2009. Т. 4. № 1. С. 1–7.
12. Певзнер М.Е. Горное право : учебник для вузов / М.Е. Певзнер. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Изд-во Московского государственного горного ун-та, 2006. 374 с.
13. Перчик А.И. Горное право : учебник / А.И. Перчик. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : МАКС Пресс, 2008. 390 с.
14. Попов М. Словарь иностранных слов, вошедших в употребление в русский язык / М. Попов. Москва : Тип. И.Д. Сытина, 1911. 458 с.
15. Салиева Р.Н. Государственное управление в сфере недропользования / Р.Н. Салиева // Георесурсы. 2014. № 1 (56). С. 43–48.
16. Салиева Р.Н. Государственное управление отношениями недропользования в Российской Федерации / Р.Н. Салиева // Энергетическое право. 2014. № 2. С. 16–19.
17. Сидоров И.Н. Институты горного права / И.Н. Сидоров // Экологическое право. 2019. № 3. С. 18–22.
18. Сыродоев Н.А. Правовой режим недр / Н.А. Сыродоев. Москва : Юридическая литература, 1969. 168 с.
19. Цуранова А.И. Правовой механизм обеспечения рационального использования недр при геологическом изучении, разведке и добыче полезных ископаемых : научное издание / А.И. Цуранова. Москва : Проспект, 2017. 111 с.