

РАЗДЕЛ 1

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ГРАЖДАНСКОГО, СЕМЕЙНОГО, ТРУДОВОГО, ФИНАНСОВОГО И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

УДК 347.963

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ

Басов Андрей Витальевич

*доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой
государственно-правовых дисциплин Крымского юридического института
(филиал) ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры
Российской Федерации», ул. Гоголя, 9, 295000, г. Симферополь,
Российская Федерация, basovbasova@mail.ru*

Ли Оксана Сергеевна

*старший помощник Джанкойской межрайонной прокуратуры,
ул. Калинина, 17, 296100, г. Джанкой, Российская Федерация,
basovbasova@mail.ru*

Аннотация. В статье проведен анализ норм действующего законодательства, регулирующих осуществление прокурорского надзора за исполнением законодательства о недрах. Установлено, что в Российской Федерации правовое регулирование недропользования осуществляется более чем 350 нормативными правовыми актами, что не исключает наличие коллизий, противоречий, несогласованности, действия морально устаревших правовых норм. Предложено осуществить их кодификацию. Проведенный анализ позволил выявить ряд проблем, которые требуют научного осмысления.

Ключевые слова: кодификация, нормативно-правовое регулирование, недропользование, прокурорский надзор.

THEORETICAL AND LEGAL FRAMEWORK FOR PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER ENFORCEMENT OF THE LEGISLATION ON SUBSOIL

Andrey Basov

*Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of State and Legal
Disciplines, Crimean Law Institute (Branch), University of the Prosecutor's Office*

*of the Russian Federation, 9 Gogol Str., 295000, Simferopol,
Russian Federation, basovbasova@mail.ru*

Oksana Lee

*Senior Assistant of the Dzhankoy Interdistrict Prosecutor's Office,
17 Kalinina Str., 296100, Dzhankoy, Russian Federation, basovbasova@mail.ru*

Abstract. The article analyzes the norms of the current legislation in the sphere of prosecutorial supervision over implementation of legislation on subsoil resources. It has been established the sphere is regulated by more than 350 legal acts, which does not exclude the possibility of conflicts, contradictions, inconsistencies and obsolete legal norms. It is proposed to carry out their codification. The analysis made it possible to identify a number of problems that require scientific understanding.

Key words: codification, legal regulation, subsoil use, prosecutor's supervision.

Конституция Российской Федерации определяет, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. В связи с указанным, обеспечение законности в сфере недропользования можно определить как одну из важнейших функций государства на современном этапе.

Необходимость исследования обеспечения законности в сфере недропользования обусловлена рядом факторов, к которым можно отнести: значительное количество нарушений законодательства, реализацию государственной реформы в сфере недропользования. Так, практика правоприменения, а также статистические данные показывают, что ежегодно сохраняется устойчивая тенденция по сохранению большого количества выявляемых нарушений законов в сфере охраны окружающей среды и природопользования: в 2020 г. – 282 805 нарушений, 2019 г. – 280 132 нарушений, 2018 г. – 278 651 нарушений, 2017 г. – 283 619 нарушений, 2016 г. – 288 196 нарушений [1]. Кроме того, в последние годы прослеживается тенденция к увеличению выявленных нарушений и на региональном уровне. Например, по данным прокуратуры Республики Крым в области охраны окружающей среды и природопользования республиканскими органами прокуратуры в части нарушений об охране земли и почв выявлено: в 2020 г. – 341 нарушение, 2019 г. – 130 нарушений, 2018 г. – 147 нарушений, 2017 г. – 165 нарушений, 2016 г. – 180 нарушений [2].

Об актуальности и значимости рассматриваемой сферы свидетельствует то, что вопросы обеспечения экологической и ресурсной безо-

пасности, рационального недропользования включены в содержание Стратегии экологической безопасности Российской Федерации до 2025 г., Стратегии рационального природопользования и охраны окружающей среды различных субъектов Российской Федерации, а также Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

В современных условиях развития мировой и национальной экономики ресурсная безопасность и недропользование, исполнение законодательства в данной сфере относятся к одним из приоритетных направлений государственной политики. Об этом свидетельствует постоянное внимание высшего политического руководства страны. В ежегодном послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В. В. Путин указывает: «Эффективная, прозрачная система использования и охраны природных ресурсов является необходимостью для современной России и условием стабильного экономического и социального развития страны».

Для реализации принятых направлений создаются соответствующие контрольно-надзорные государственные органы, обеспечивающие реализацию государственной политики в сфере недропользования.

С учетом ежегодно выявляемых нарушений законодательства о недрах, причиненного ущерба окружающей среде, создания различных угроз экологической и ресурсной безопасности страны, особую актуальность и значимость имеют исследования организации и осуществления надзора за исполнением законодательства о недрах.

Анализ судебной практики, практики прокурорского надзора в сфере недропользования показал [3], что значительное количество нарушений допускают хозяйствующие субъекты, а именно: несоблюдение правил экологической безопасности при добыче полезных ископаемых, их транспортировке; невыполнение условий лицензионных соглашений по срокам их добычи; нарушение порядка разработки технической документации; невыполнение ранее выданных предписаний; непредставление информации о выполнении условий пользования недрами за год, несоблюдение объемов добычи и др.

Не только не находят разрешения, но и, напротив, с годами лишь усиливаются проблемы с исполнением смежного законодательства, а именно: земельное (субъекты недропользования зачастую приступают к добыче полезных ископаемых без оформления правоустанавливающих документов на земельный участок, не осуществляют перевод земель в необходимую категорию, не осуществляют рекультивацию земель после завершения выработки недр), природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства (добыча полезных ископаемых и подземных вод без лицензии, не принимаются меры по

разработке проектов зон санитарной охраны источников питьевой воды).

Таким образом, прокуратура занимает важное место в системе общегосударственного механизма предупреждения, выявления и пресечения нарушений федерального законодательства о недрах. Кроме того, одним из важных направлений деятельности прокуратуры является восстановление интересов государства, прав физических и юридических лиц.

В правовой науке сложилось несколько мнений относительно классификации нормативных правовых актов, которые осуществляют регулирование общественных отношений исследуемой сфере. Не анализируя детально существующие научные позиции относительно классификации нормативных правовых актов, мы считаем, что их следует объединить в следующие группы, а именно:

- общие акты (Конституция Российской Федерации; Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»; Федеральные законы: «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»; «О соглашениях о разделе продукции»; «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности»; «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»; «Об отходах производства и потребления»).

- административные регламенты: административный регламент Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами (утвержден приказом Министерством природных ресурсов и экологии РФ от 17 июля 2009 г. № 156) др.;

- нормативные правовые акты, регламентирующие взимание платежей: постановление Правительства РФ от 25 января 2002 г. № 57 «О плате за геологическую информацию о недрах»; приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 30 сентября 2008 г. № 232 «Об утверждении методики по определению стартового размера разового платежа за пользование недрами»;

- акты в сфере лицензирования: Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»; постановление Правительства РФ от 6 августа 2015 г. № 802 «Об условиях расчета платежа за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии»; приказы Министерства природных ресурсов и экологии РФ и Федерального агентства по недропользованию «Об утверждении порядка переоформления лицен-

зий на пользование недрами; «Об установлении порядка оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование недрами»;

- акты, регулирующие осуществление контроля недропользования: постановление Правительства РФ от 12 мая 2005 г. № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр»;

- акты, регулирующие государственный учет и регистрацию работ по геологическому изучению недр: инструкция по учету геологической, гидрогеологической, инженерно-геологической, геофизической, эколого-геологической и геохимической изученности территории;

- акты, регулирующие государственный учет запасов полезных ископаемых: постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 г. № 215 «Об утверждении порядка представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальные фонды геологической информации»;

- акты, регулирующие учет, хранение и передачу информации: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Анализ правовых основ организации прокурорского надзора по данному направлению деятельности показывает, что прокурор руководствуется приказами Генерального прокурора Российской Федерации, к которым относятся: приказы от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», 10 февраля 2011 г. № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера и их последствий», от 1 апреля 2014 г. № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и недропользования».

В то же время проведенный анализ правового обеспечения позволил выявить ряд проблем, которые требуют научного осмысления.

Во-первых, нормативное определение понятийного аппарата. Важное место в исследовании правовых основ прокурорского надзора за исполнением законодательства о недрах занимает решение методологических проблем, к которым с уверенностью можно отнести научное определение и нормативное закрепление понятийного аппарата, в частности: определение понятия «недра», «недропользование», «рациональное использование и охрана недр», «сырьевая безопасность», «экологически опасная деятельность в сфере недропользования» и др.

По данным понятиям в научных исследованиях существует значительное количество подходов. Относительно несовершенства понятийного аппарата профессор В. Б. Агафонов отмечает: «объединение в едином термине двух разных по объему понятий (например: «рациональное использование и охрана недр») является не вполне корректным [4, с. 56]. По нашему мнению, такой подход при закреплении в законе понятийного аппарата влечет нарушение логического закона «тождества», а именно: отождествляются нетождественные объекты (свойства, ситуации, явления). В связи с указанным, мы поддерживаем мнение ученых, которые обосновывают целесообразность разграничения понятий «рациональное использование недр» и «охраны недр».

Во-вторых, остаются не урегулированными в полном объеме общественные отношения по обеспечению экологической безопасности в Арктике и сохранению ее уникальной природы при осуществлении недропользования. Анализ правоприменения показывает, что значительный вред причиняют разливы нефтепродуктов и нефти. Указанные ситуации наносят значительный вред экосистеме [5]. Наибольшее число нарушений нефтедобывающими компаниями выявлено в Ямало-Ненецком автономном округе. По результатам прокурорских проверок органами расследования в 2020 г. возбуждено 66 уголовных дел [6].

Вместе с тем, значительное количество нормативных актов в указанной сфере, находятся в сфере подзаконного, ведомственного нормотворчества. Такая ситуация усложняет правоприменительную деятельность, в частности, реализацию эффективного взаимодействия. В научных работах уже неоднократно указывалась на необходимость «выхода из подзаконного» характера регулирования общественных отношений в данной сфере.

В-третьих, проведенный анализ показывает, что в сфере недропользования действует более 350 нормативных правовых актов. Одновременное действие такого количества актов в данной сфере обуславливает наличие коллизий, противоречий, несогласованности, действия морально устаревших правовых норм. В данном контексте считаем целесообразным осуществить кодификацию актов, нормы которых регулируют общественные отношения в сфере недропользования. В то же время, процесс кодификации усложняется многоаспектной юридической природой общественных отношений в сфере недропользования, а также наличием значительного количества ведомственных нормативных правовых актов, актов органов межотраслевой компетенции (например, в сфере лицензирования).

В-четвертых, не менее важными являются вопросы совершенствования законодательства. Активизация противодействия деятельности

нелегальных недропользователей диктует необходимость совершенствования законодательства об административной ответственности и уголовного законодательства. Установленные административные штрафы за пользование недрами без лицензии несопоставимы с извлекаемым противоправным доходом. Кроме того, специальная норма, предусматривающая уголовную ответственность за незаконную добычу ресурсов из недр, отсутствует, и подавляющая часть преступных деяний квалифицируются по ст. 171 УК РФ (незаконное предпринимательство).

В действующем законодательстве не предусмотрена возможность привлечения к ответственности за незаконное извлечение золота под видом геологического изучения недр. При отсутствии в месте добычи признаков изъятия породы и золота какие-либо меры ответственности в отношении указанных лиц не применяются.

В-пятых, пристального внимания заслуживает состояние законности в деятельности региональных органов исполнительной власти в области недропользования. Контролирующие органы не используют весь комплекс предоставленных законодательством полномочий в целях своевременного выявления и пресечения правонарушений. Большая часть выявленных органами прокуратуры правонарушений стали возможными ввиду попустительства, волокиты и принятия незаконных решений в области лицензирования и контрольно-надзорной деятельности со стороны уполномоченных федеральных и региональных органов власти [7].

Особую озабоченность вызывают нарушения, допускаемые при транспортировке природных ресурсов, частности, прорывы на нефтепроводах. Ежегодно, сотрудниками прокуратуры выявляют более 8000 данных нарушений [6].

Особую озабоченность вызывают отходы производств в горнодобывающей отрасли. «Результатом» деятельности горнодобывающей отрасли является 6 млрд тонн опасных отходов производства в год. Вместе с тем, предприятиями не осуществляются их надлежащий учет, оформление паспортов, лимитов, внесение мест размещения в государственный реестр. Организации горнодобывающих отраслей нередко игнорируют условия лицензионных соглашений по переработке остатков породы, не уплачивают плату за негативное воздействие на окружающую среду. Предприятиями отрасли зачастую не проводятся консервация и ликвидация сооружений добычи. Угрозу представляют бесхозные и неликвидированные должным образом шахты, разрезы, горные выработки, отвалы.

Исходя из вышеизложенного, очевидно, что правовое обеспечение прокурорского надзора в сфере соблюдения законодательства об использовании и охране недр должно осуществляться на основе научно-обоснованной государственной политики недропользования, сформированной исходя из принципов сохранения государственной собственности на недра. Взаимодействие органов прокуратуры с органами местного самоуправления в данной сфере необходимо осуществлять при помощи анализа реального состояния законности осуществляемой хозяйственной деятельности с целью достижения социальной и экономической стабильности в стране.

Список цитированных источников

1. Основные результаты прокурорской деятельности [Электронный ресурс]: Генеральная прокуратура Российской Федерации. – Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result>. – Дата доступа: 03.03.2023.
2. Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: статистическая форма ОН [Электронный ресурс]: Генеральная прокуратура Республики Крым. – Режим доступа: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_91/activity/statistics/office/result. – Дата доступа: 03.03.2023.
3. Постатейный комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=СМВ&n=16046#R7mjw5TuuZbzUzVs>. – Дата доступа 03.03.2023.
4. Агафонов, В. Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06 / В. Б. Агафонов. – М., 2014. – 501 с.
5. О состоянии законности и практике прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране и использовании недр: решение Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 26 июня 2020 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/dok.1o3--4i588>. – Дата доступа: 03.03.2023.
6. Под председательством Генпрокурора России Игоря Краснова прошла коллегия о состоянии законности и практике прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране и использовании недр [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1870828>. – Дата доступа: 03.03.2023.
7. Обзор состояния законности и практики прокурорского надзора в сфере недропользования от 12 сентября 2020 г. / Генер. прокуратура Рос. Федерации. – М., 2020. – 6 с.