

Недра любят порядок

Закон Российской Федерации «О недрах» установил, что недра^{*}, 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. К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относятся вопросы пользования участками недр местного значения. Это, в основном, участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые (или ОПИ). Перечень их для территории Самарской области весьма обширен^{**}, но наиболее востребованные ОПИ в губернии - это, в первую очередь, песок строительный добыча которого ведется на 29 месторождениях, камень строительный (10 месторождений), а также глины (15 месторождений). Потребность в них повсеместная и, в связи с расширением жилищного и дорожного строительства, неуклонно растущая.

Права пользования участками недр, содержащими ОПИ, (оформление, государственная регистрация и выдача лицензий на право пользования участками недр) юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на территории региона в установленном порядке предоставляются министерством лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области (министерство). Предоставляя права на пользование недрами, министерство осуществляет надзор за тем, как они используются.

Так как месторождения песка, песчано-гравийных материалов и глины зачастую залегают близко к поверхности, то их разработка по сравнению с добычей, например, нефти или металлических руд дело более простое и малозатратное. Возможно, что эта кажущаяся на первый взгляд доступность и провоцирует часть хозяйствующих субъектов и граждан на использование недр без соответствующего на то права.

Принятие мер по пресечению незаконного пользования недрами осуществляет структурное подразделение министерства – управление государственного экологического надзора - при проведении плановых (согласно законодательству примерно 1 раз в 3 года) и внеплановых (по заявлениям и обращениям) проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

* - 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.

** - к ОПИ на территории Самарской области отнесены алевролиты; аргиллиты; алевроиты (кроме используемых в цементной промышленности); битумы и битуминозные породы; галька, гравий, песчано-гравийный материал, щебень, валуны; гипс, ангидрит (кроме декоративно-подделочных и используемых в цементной и медицинской промышленности); галька, гравий, песчано-гравийный материал, щебень, валуны; гипс, ангидрит (кроме декоративно-подделочных и используемых в цементной и медицинской промышленности); глины (кроме бентонитовых, огнеупорных, формовочных кислотоупорных, используемых для фарфорофаянсовой, металлургической и цементной промышленности); диатомит, трепел, опока (кроме используемых в цементной и стекольной промышленности); доломиты (кроме используемых в стекольной промышленности); известняки (кроме используемых в цементной и стекольной промышленности); мел (кроме используемого в цементной, химической и стекольной промышленности); мергель (кроме используемого в цементной промышленности); песок (кроме формовочного и используемого в стекольной и цементной промышленности); песчаник (кроме используемого в стекольной промышленности); сапропели; сланцы (кроме горючих); суглинки (кроме используемых в цементной промышленности); торф.

Основным нарушением (ч.2 ст.7.3 КоАП РФ), выявленным в ходе плановых проверок, является несоблюдение недропользователями лицензионных условий – пользование недрами при отсутствии согласованного и утвержденного в установленном порядке проекта разработки и рекультивации месторождения.

Другой вид нарушений (ч. 1 ст. 7.3 КоАП РФ) законодательства о недрах – осуществление безлицензионной (без оформленного в установленном порядке разрешения) добычи. Это ещё более серьезное нарушение, и согласно КоАП РФ, штрафы за него более крупные (см. таблицу).

Вид нарушений/ Нарушитель	Гражданин	Должностное лицо	Юридическое лицо
Пользование недрами без лицензии (ч. 1 ст. 7.3 КоАП РФ)	3000 – 5000 руб.	30 000 – 50 000 руб.	800 000 – 1 000 000 руб.
Нарушение условий выданной лицензии (ч. 2 ст. 7.3 КоАП РФ)	2000 – 3000 руб.	20 000 – 40 000 руб.	300 000 – 500 000 руб.

При нарушении со стороны субъекта хозяйственной деятельности штрафным санкциям могут быть одновременно подвергнуты и сама организация и её должностные лица. Кроме выплаты штрафов, нарушители обязаны возместить и сам нанесенный ущерб; также может быть возбуждено уголовное производство за незаконную предпринимательскую деятельность. Таким образом, законодатель предусмотрел достаточно серьезную ответственность для нарушителей.

Факты незаконной разработки недр и добычи ОПИ (в настоящее время около 90 % нарушений составляет добыча песка, остальное – глины и строительного камня), как правило, выявляются при проведении рейдовых проверок, а также по обращениям граждан, природопользователей или надзорных и муниципальных органов.

За 2013 – I полугодие 2014 года в министерство поступило несколько десятков таких обращений от граждан, Самарской межрайонной природоохранной прокуратуры, администраций муниципальных образований области. Чаще всего приходят обращения о нарушениях на территориях муниципальных районов Сызранский, Кинельский, Ставропольский, Волжский, Богатовский, Борский; городских округов Тольятти и Чапаевск. Проверки по ним проводятся с выездом на место, в том числе с участием сотрудников правоохранительных органов.

При проведении проверок чаще всего (порядка 90 % всех нарушений) выявляется безлицензионное пользование недрами. Нередко виновные в совершении добычи ОПИ без каких-либо на то законных оснований лица даже не считают своё деяние противоправным. Это следует из типичных пояснений «пойманных за руку» нарушителей – добывали в небольших количествах для личных (граждане) или общественных (должностные лица) нужд и не знали о существовании ответственности за самовольное пользование ОПИ. Не знали, хотя вполне квалифицировано и целенаправленно к пользованию ОПИ готовились: определяли месторождение, находили и использовали специальную технику, рабочих? Но незнание закона не освобождает нарушителей от его исполнения: Закон для всех одинаков, и не важно вывозишь машинами или нагрузил песком садовую тачку – санкции применяются в полном объеме.

Недобросовестным недропользователем можно также стать, без разрешения добыв на своем участке земли любую (даже не относящуюся к полезным ископаемым) породу с глубины более 5 метров или непосредственно из выходящих

на земную поверхность геологических обнажений: такая порода – тоже недра. Кроме того, будет являться нарушением добыча на собственном земельном участке с глубины менее 5 метров полезного ископаемого, числящегося на государственном балансе.

Незаконная добыча ОПИ зачастую опасна для самих разработчиков – как правило, она осуществляется без соблюдения технологии проведения горных работ – здесь резко возрастает вероятность обвалов, завалов, оползней и других опасных явлений. Кроме того, при такой добыче наносится не только экономический, но и экологический ущерб – нарушается технология пользования недрами и не обеспечивается рекультивация земель. Зачастую карьеры, где незаконно добывались ОПИ, впоследствии становятся местами несанкционированного складирования отходов.

По результатам рассмотрения министерством дел об административных правонарушениях в 2013 году назначены штрафы на общую сумму более 2,5 млн. рублей. Часть виновных лиц добровольно не произвели уплату штрафов и средства в бюджет с них взыскивались через процедуру исполнительного производства.

Таким образом, министерством лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области, другими надзорными органами при осуществлении геологического надзора в полной мере обеспечивается соблюдение его основных принципов – постоянства осуществления и неотвратимости наказания за допущенные нарушения. И деятельность в этих направлениях будет только развиваться – как по интенсивности осуществления надзорных мероприятий (в частности, они уже проводятся и в выходные, праздничные дни), так и по расширению информационно-просветительской работы с населением и природопользователями региона.

В заключение хотелось бы напомнить о том, что право пользования недрами, содержащими ОПИ, можно получить на аукционной основе в установленном порядке, обратившись за консультацией по вопросам оформления лицензии в департамент природопользования министерства лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области (г. Самара, ул. Дачная, 4б, тел. 266-74-71, e-mail: MNR@samregion.ru). Потенциальным нарушителям закона необходимо знать о всех последствиях несанкционированной добычи недр, в том числе и об уголовной ответственности.