

Проект доклада по обобщению правоприменительной практики при осуществлении регионального государственного геологического контроля (надзора) за 2022 год

Доклад по обобщению правоприменительной практики при осуществлении регионального государственного геологического контроля (надзора) за 2022 год подготовлен в соответствии со статьей 47 Федерального закона от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ), а также Положением о региональном государственном геологическом контроле (надзоре), утвержденным Постановлением Правительства Курганской области от 29.09.2021 г. № 287 (далее — Положение № 287).

Общие положения

Осуществление государственного геологического (контроля) надзора субъектами Российской Федерации определено Законом Российской Федерации от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах». Постановлением Администрации (Правительства) Курганской области от 25.09.2006 г. № 338 «О Департаменте гражданской защиты, охраны окружающей среды и природных ресурсов Курганской области» полномочия субъекта федерации по осуществлению регионального государственного геологического контроля (надзора) на территории Курганской области возложены на Департамент гражданской защиты, охраны окружающей среды и природных ресурсов Курганской области (далее - Департамент).

С 01.10.2021 года Департаментом проводится реализация положений Федерального закона № 248-ФЗ, который устанавливает новый порядок организации и осуществления государственного и муниципального контроля (надзора).

Федеральный закон № 248-ФЗ разграничивает полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере государственного и муниципального контроля (надзора), направлен на полное реформирование системы государственного надзора, в том числе, порядка проведения проверок; устанавливает приоритет проведения профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), над проведением контрольных (надзорных) мероприятий; предусматривает механизмы, применение которых существенно сокращает количество проверок контролируемых лиц.

На основании Федерального закона № 248-ФЗ постановлением Правительства Курганской области утверждено Положение № 287.

Предметом регионального государственного геологического контроля (надзора) является соблюдение организациями и гражданами обязательных требований в области использования и охраны недр, установленных Законом Российской Федерации от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах», Водным кодексом Российской Федерации (в части требований к охране подземных водных объектов), Налоговым кодексом Российской Федерации (в части нормативов потерь при добыче полезных ископаемых и подземных водных объектов) и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Курганской области, принятыми в пределах полномочий по регулированию отношений в области использования и охраны недр на территории Курганской области, а также требований, содержащихся в лицензиях на пользование недрами и иных разрешительных документах, предусмотренных указанными нормативными правовыми

актами.

Подконтрольными субъектами при осуществлении регионального государственного геологического контроля (надзора) являются юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане.

Объектами регионального государственного геологического контроля (надзора) являются:

– деятельность, действия (бездействие) граждан и организаций, в рамках которых должны соблюдаться обязательные требования в области использования и охраны участков недр местного значения на территории Курганской области;

– участки недр местного значения, расположенные на территории Курганской области, предоставленные в пользование, а также неиспользуемые части недр, за исключением объектов, подведомственных Федеральной службе безопасности Российской Федерации, и объектов, подлежащих федеральному государственному геологическому контролю (надзору).

Оценка и управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в сфере недропользования осуществляется с учетом риск ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий. В соответствии с постановлением правительства РФ от 31.12.2020 г. № 2398 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III, IV категорий» и положения в виде контроля (надзора) сформирован перечень объектов геологического контроля (надзора) с учетом оценки воздействия на окружающую среду и категории риска. В перечень объектов, подлежащих геологическому контролю (надзору) включена информация о 677 объектах (участки недр содержащие подземные воды — 632, содержащие ОПИ — 45. Количество объектов регионального государственного геологического контроля (надзора) приведено в таблице 1.

ТАБЛИЦА 1

Количество объектов регионального государственного геологического контроля (надзора) по категориям риска по состоянию на 23.01.2023 г.

Вид государственного контроля (надзора)	Количество объектов контроля по категориям риска					
	Чрезвычайно высокий	Высокий	Значительный	Средний	Умеренный	Низкий
Региональный государственный геологический контроль (надзор)	-	-	-	373	69	235

В течение 2022 года Департаментом осуществлялась реализация положений Федерального закона № 248-ФЗ, который устанавливает новый порядок организации и осуществления государственного и муниципального контроля (надзора).

Федеральный закон № 248-ФЗ разграничивает полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере государственного и муниципального контроля (надзора), направлен на полное реформирование системы государственного контроля (надзора), в том числе порядка проведения проверок, устанавливает приоритет профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба) над проведением контрольных (надзорных) мероприятий и предусматривает механизмы, применение которых существенно сокращает количество проверок контролируемых лиц.

Федеральным законом № 248-ФЗ закреплен широкий набор средств и механизмов проведения профилактической работы, при этом, Федеральный закон № 248-ФЗ исходит из того, что участие в профилактических мероприятиях - это право,

а не обязанность контролируемых лиц. Профилактические мероприятия, в ходе которых осуществляется взаимодействие с контролируемыми лицами, проводятся только с согласия данных контролируемых лиц, либо по их инициативе.

Положением № 287 утверждены следующие виды профилактических мероприятий:

- информирование;
- обобщение правоприменительной практики;
- объявление предостережения;
- профилактический визит;
- консультирование.

Взаимодействие должностных лиц Департамента с контролируемым лицом, в соответствии с Положением № 287, осуществляется при проведении следующих контрольных (надзорных) мероприятий:

- инспекционный визит;
- рейдовый осмотр;
- документарная проверка;
- выездная проверка.

Без взаимодействия с контролируемым лицом Департаментом проводятся следующие виды контрольных (надзорных) мероприятий:

- наблюдение за соблюдением обязательных требований;
- выездное обследование.

Основанием для проведения контрольных (надзорных) мероприятий являются:

– наличие сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям либо выявление соответствия объекта контроля параметрам, утвержденным индикаторами риска нарушения обязательных требований, или отклонения объекта контроля от таких параметров;

– наступление сроков проведения контрольных (надзорных) мероприятий, включенных в ежегодный план контрольных (надзорных) мероприятий;

– поручение Президента Российской Федерации, поручение Правительства Российской Федерации о проведении контрольных (надзорных) мероприятий в отношении конкретных контролируемых лиц;

– требование прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям;

– истечение срока исполнения решения Департамента об устранении выявленного нарушения обязательных требований в случаях, установленных частью 1 статьи 95 Федерального закона № 248-ФЗ.

В целях реализации Федерального закона № 248-ФЗ Департаментом разработаны и приняты следующие нормативные правовые акты:

- приказ Департамента гражданской защиты, охраны окружающей среды и природных ресурсов Курганской области от 30.09.2021 г. № 432 «Об утверждении типовых форм документов, используемых Департаментом гражданской защиты, охраны окружающей среды и природных ресурсов Курганской области при осуществлении государственного контроля (надзора)»;

- приказ Департамента гражданской защиты, охраны окружающей среды и природных ресурсов Курганской области от 30.12.2021 г. № 626 «Об утверждении перечней нормативных правовых актов и их отдельных частей, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий в рамках регионального государственного контроля (надзора), осуществляемого Департаментом гражданской защиты, охраны окружающей среды и природных ресурсов Курганской области»;

- приказ Департамента гражданской защиты, охраны окружающей среды и

природных ресурсов Курганской области от 19.11.2021 г. № 529 «Об утверждении программ профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям в области охраны окружающей среды и в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Курганской области на 2022 год»;

- приказ Департамента гражданской защиты, охраны окружающей среды и природных ресурсов Курганской области от 31.01.2022 г. № 39 «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов)»;

- постановление Правительства Курганской области от 25.11.2021 г. № 377 «О внесении изменений в постановление Правительства Курганской области от 04.10.2019 г. № 349»;

- постановление Правительства Курганской области от 11.11.2021 г. № 346 «О внесении изменений в постановление Правительства Курганской области от 17.04.2020 года № 88».

С целью снижения количества и предупреждения нарушений обязательных требований законодательства в сфере охраны окружающей среды с учетом положений Федерального закона от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 г. № 990 «Об утверждении Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям» разработаны и утверждены программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям на 2022 год.

Все указанные нормативные правовые акты размещены на официальном сайте Департамента.

Обобщение правоприменительной практики при осуществлении регионального государственного геологического контроля (надзора)

Основными нарушениями, выявленными в 2022 году в сфере регионального государственного геологического надзора, являлись:

1. Пользование недрами без лицензии на пользование недрами, за исключением случаев, предусмотренных статьей 7.5 и частью 1 статьи 15.44 настоящего Кодекса (часть 1 статья 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, далее - КоАП РФ).

2. Нарушение условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденного в установленном порядке технического проекта и (или) иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами (часть 2 статья 7.3 КоАП РФ). К таким нарушениям относятся:

– при добыче подземных вод более 100 куб.м/сутки не выполнение обязанности по выполнению в установленном порядке подсчета эксплуатационных запасов подземных вод и предоставлению материалов геологоразведочных работ (геологический отчет) на государственную экспертизу, а также разработке, согласованию и утверждению в установленном порядке технических проектов разработки таких участков недр местного значения;

– отсутствие приборов учета объема добываемых подземных вод;

– не осуществление мониторинга за состоянием водоносного горизонта;

– не обеспечение герметизации устья водозаборных скважин;

– ведение горных работ без согласованного и утвержденного в установленном порядке годового плана развития горных работ;

– эксплуатация объекта ведения горных работ без оформленных документов, определяющих уточненные границы горного отвода;

- осуществление добычных работ без согласованного и утвержденного технического проекта;
- непредставление отчетности предусмотренной лицензией на пользование недрами, либо ее представление не в полном объеме и с нарушением сроков.

Результаты рассмотрения дел об административных правонарушениях по основным нарушениям обязательных требований в сфере регионального государственного экологического контроля (надзора) приведены в таблице 2.

ТАБЛИЦА 2

Результаты рассмотрения дел об административных правонарушениях по основным нарушениям обязательных требований в сфере регионального государственного экологического контроля (надзора)

№ п/п	Наименование выявленного правонарушения в области охраны окружающей среды	Ссылка на положение НПА, которое нарушено	Кол-во, ед.	Статья КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за правонарушение	Привлечено к административной ответственности/ мера административного воздействия
1	Пользование недрами без лицензии на пользование недрами	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях	5	ч. 1 ст. 7.3 КоАП РФ	Назначено 3 административных наказания в виде штрафа на сумму 433,0 тыс.руб., по 1 делу административный штраф заменен судом на предупреждение, 1 дело прекращено за отсутствием состава правонарушения.
2	Нарушение условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденного в установленном порядке технического проекта и (или) иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях	4	ч. 2 ст. 7.3 КоАП РФ	Вынесены административные наказания в виде предупреждения

Региональный государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения в 2022г. осуществлялся с учетом требований постановления Правительства Российской Федерации от 10.02.2022 г. №336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

В соответствии с ограничениями проводились только выездные обследования без взаимодействия с контролируемыми лицами, в том числе с участием органов полиции. Принимали участие в проверках органов прокуратуры 9 недропользователей.

В 2022 г. в сфере недропользования выявлены следующие нарушения:

- незаконная добыча полезных ископаемых;
- отработка месторождения не на полную мощность;
- отсутствие правоустанавливающих документов на земельные участки на которых осуществляется пользование недрами;
- отсутствие герметизации устья и оголовка скважин;
- отсутствие приборов учета объемов добываемых подземных вод;
- не ведение мониторинга за состоянием подземных вод;
- отсутствие проектов ЗСО; не предоставление отчетности;
- не постановка на государственный учет объектов оказывающих негативное воздействие;
- непредоставление отчетности.

В 2022 году проведено 15 надзорных мероприятий. По результатам надзорных мероприятий и участия в проверках органов прокуратуры выявлено 64 нарушений законодательства о недрах, устранено 51 нарушение (79,7%). В связи с ограничениями материалы по выездным обследованиям направлялись в органы полиции или в органы прокуратуры. На рассмотрение поступило 9 административных дел. По результатам рассмотрения вынесены 5 решений в виде предупреждений и 3 решения в виде штрафов на сумму 433,0 тыс. руб. 1 дело прекращено в связи с отсутствием состава правонарушения.

С учетом требований постановления Правительства Российской Федерации от 10.02.2022 г. №336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» Департаментом осуществляются мероприятия, направленные на профилактику нарушений обязательных требований в сфере охраны недр, такие как консультирование, объявление предостережения, профилактический визит. Так, в 2022 году Департаментом проведено 5 профилактических визитов, в ходе которых хозяйствующим субъектам были разъяснены требования действующего законодательства.

Активно используется такая форма профилактики правонарушений, как объявление предостережения о недопустимости нарушений обязательных требований в случае наличия у контрольного (надзорного) органа сведений о готовящихся нарушениях обязательных требований или признаках нарушений обязательных требований и (или) в случае отсутствия подтвержденных данных о том, что нарушение обязательных требований причинило вред (ущерб) охраняемым законом ценностям либо создало угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. По итогам года объявлено 55 предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований.

В рамках установленных ограничений проведение в 2022 году плановых, внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий с взаимодействием с контролируемыми лицами в области недропользования, Департаментом не осуществлялось.

Рассмотрено 6 обращений граждан и юридических лиц, касающихся нарушений законодательства о недрах. Обращения граждан рассмотрены в установленные законом сроки, ответы направлены заявителям.

Жалобы посредством досудебного обжалования решений в 2022 году в Департамент не поступали.

В целях информационного обеспечения в рамках регионального государственного геологического контроля (надзора) информация о проведенных профилактических мероприятиях (профвизиты, выдача предостережений) вносилась в

федеральные государственные информационные системы «Единый реестр проверок» и «Единый реестр контрольно-надзорных мероприятий».

Предложения по совершенствованию законодательства на основе анализа правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности

В ходе обобщения правоприменительной практики при осуществлении регионального государственного экологического контроля (надзора) сформированы следующие предложения:

В соответствии с действующим КоАП РФ административная ответственность за пользование недрами с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами и требований утвержденного в установленном порядке технического проекта — влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей. Вышеуказанные санкции КоАП РФ не несут в себе превентивных мер, и, следовательно, возможен рецидив со стороны правонарушителей, так как стоимость добытого полезного ископаемого превышает сумму штрафа, предусмотренного санкцией части 1 статьи 7.3 (3-5 тыс. рублей).

Санкции указанной статьи недостаточно строги и не могут в полной мере обеспечить должного воздействия на правонарушителей. Нарушитель правоотношений, заплатив небольшой штраф, сможет продолжить свою деятельность в дальнейшем. Как показала надзорная практика, значительно увеличилось число незаконной добычи гражданами полезных ископаемых с последующей их продажей. Действия по осуществлению недропользования без лицензии могут повлечь за собой тяжелые последствия для окружающей среды и экологической обстановки. Не осуществляется рекультивация земель после завершения добычи. Несут потери в части налогообложения бюджеты субъектов Российской Федерации. С целью совершенствования законодательства, регулирующего вопросы охраны недр, предлагаем рассмотреть вопрос о внесении изменений в части 1 статьи 7.3. КоАП РФ, касающихся увеличения административного штрафа для граждан за незаконное пользование недрами.

Пользование недрами с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденного в установленном порядке технического проекта зачастую происходят по причине безответственного и пренебрежительного подхода юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к необходимости получения разрешительных документов, отсутствия выделения необходимых финансовых средств, а также, в некоторых случаях, ввиду незнания требований природоохранного законодательства. Для снижения негативного воздействия на окружающую среду, снижения количества нарушений в 2023 году продолжится работа, направленная на профилактику нарушений обязательных требований в сфере недропользования по установленному плану, проведения мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, что позволит повысить эффективность надзорной деятельности.

Предложения по совершенствованию законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности отражены в докладе о виде надзора, размещенного в системе monitoring.ar.gov.ru.