**Министерство образования и науки РФ**

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение**

**высшего образования «Тверской государственный университет»**

**Юридический факультет**

**Кафедра экологического права и правового обеспечения**

**профессиональной деятельности**

**Научно-исследовательская работа**

на конкурс студенческих научный работ «Земля как объект эколого-правовой охраны»

на тему: «Нарушение законодательства при добыче нерудных полезных ископаемых»

Выполнили: студенты юридического факультета

направления «Юриспруденция»

3 курс 32 группа

Кузьменко Станислав Владимирович

Пименов Максим Викторович

Научный руководитель: к.ю.н., доцент, зав.кафедрой

Васильчук Юлия Владимировна

Тверь

2018

Значительную долю сегодняшних доходов Российской Федерации, а также её субъектов и муниципальных образований, составляют доходы от деятельности, связанной с недропользованием, а именно добычей полезных ископаемых. **Недропользование** представляет собой использование различными способами недр для удовлетворения потребностей Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, физических лиц, юридических лиц. В силу особенной важности для государства и согласно абз.1 ст. 8 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-I "О недрах" - пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды. Также необходимо отметить, что в результате противоправной деятельности по добыче полезных ископаемых может быть причинен значительный ущерб окружающей среде и экологии региона. Именно поэтому большой интерес со стороны правоохранительных структур вызывают нарушения законодательства о недрах, в частности неправомерная добыча нерудных полезных ископаемых.

Случаи незаконной добычи нерудных полезных ископаемых нередко встречаются в Тверской области. Так, информационный портал tver-portal.ru[[1]](#footnote-1) в публикации от 18 августа 2016 года сообщает о том, что В Тверской области с начала 2016 года выявлено 20 карьеров по добыче общераспространенных полезных ископаемых на землях сельхозназначения. Об этом сообщает пресс-служба управления Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям.

Общая площадь, которую занимают эти карьеры, превышает 124 гектара. Сумма ущерба, причиненного незаконными действиями нарушителей земельного законодательства, оценивается в 1.525 млрд руб.

Таким образом, целью данной статьи является исследование теоретических положений, связанных с нарушением добычи нерудных полезных ископаемых, анализ законодательства и судебной практики по Тверской области, выявление проблем, существующих в данной сфере.

Нерудные полезные ископаемые – это негорючие и неметаллические твердые горные породы и минералы, используемые в промышленности и строительстве в естественном виде (к данному определению не относятся уголь, нефть, прочие горючие полезные ископаемы, а также подземные воды).

Законодателем, на уровне субъекта Федерации, устанавливается конкретный перечень нерудных полезных ископаемых. Так, в Тверской области он закреплен в [распоряжении МПР РФ N 50-р, Администрации Тверской области N 469-ра от 23.10.2006 "Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Тверской области" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 23.11.2006 N 8523)](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64088/). Согласно распоряжению, к нерудным полезным ископаемым в Тверской области относятся: галька, гравий, валуны; известняки; облицовочные камни; песок; песчано-гравийные, гравийно-песчаные, валунно-гравийно-песчаные, валунно-глыбовые породы и т.д.

Часто, такие нерудные полезные ископаемые как песок, глина, мел, щебень, галька и прочие объединяют в особую категорию – общераспространенные полезные ископаемые.

Пользователям недр, согласно ст.9 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-I "О недрах" могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица.

Для получения официального статуса пользователя недр, согласно действующему законодательству необходимо получить государственное разрешение на пользование недр в форме лицензии.

На региональном уровне также утверждается и перечень земель, на которых допускается разработка полезных ископаемых. Так, в соответствии с ч.1 ст.6 Закона Тверской области N 57-ЗО от 06.06.2006 г. «О порядке пользования недрами в Тверской области» - Пользование участками недр местного значения осуществляется на землях промышленности и иного специального назначения, а также на землях лесного фонда, землях водного фонда, землях населенных пунктов, на которых в соответствии с федеральными законами допускается (не ограничено или не запрещено) пользование недрами, в границах, выделенных для этих целей земельных участков или акватории, указание на которые содержится в лицензии. Предоставлении права пользования участком недр местного значения, содержащим месторождение общераспространенных полезных ископаемых и включенным в перечень участков недр местного значения, утвержденный Правительством Тверской области, для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых

Необходим особо обратить внимание на то, что чаще всего, лица, добывающие нерудные полезные ископаемые, привлекаются к ответственности по ч.1 ст.7.3, а именно пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов.

На уровне региона меры по противодействию незаконным действиям добытчикам полезных ископаемых принимают все контролирующие и надзирающие ведомства, в чью компетенцию это входит: Росприроднадзор, Россельхознадзор, Министерство природных ресурсов и экологии Тверской области, правоохранительные органы, региональная прокуратура:

В рейды с экологами ездят и сотрудники полиции, которые имеют право арестовывать технику. Только она чаще всего оказывается собственностью третьих лиц и уже на следующий день возвращается к владельцам. "А виновными, как это часто бывает, признаются водители, тогда как к ответственности следует привлекать компанию или юридическое лицо, которые ведут разработку", - считает адвокат Владимир Постанюк. Но пока доходит до привлечения к ответственности, компании и юридические лица обычно банкротятся и пропадают.[[2]](#footnote-2)

Почему же чаще всего добыча нерудных полезных ископаемых ведется без лицензии?

Начальник отдела прокуратуры Тверской области по надзору за соблюдением федерального законодательства советник юстиции Александр Громов, курирующий, в том числе, надзор за соблюдением природоохранного законодательства, рассказывает: «Одна из проблем – отсутствие лицензий на его добычу, или попытки использовать лазейки в законодательстве, позволяющие обойтись без получения лицензии. Например, карьер разрабатывается под видом устройства пруда или иного искусственного водоема. Понятно, что пруд и огромный карьер, откуда неизвестно в каком объеме вывезен песок – это разные вещи. Но добытчики пытаются пользоваться этой уловкой.[[3]](#footnote-3)

Еще чаще мы сталкиваемся с проблемой подмены понятий. Дело в том, что лицензию сразу на добычу получить нельзя – сначала необходимо исследовать предполагаемый участок для разработки, провести маркшейдерские работы. На разведку запасов общеполезного ископаемого также необходима лицензия. Однако многие добытчики полагают, что лицензия на разведку уже позволяет им вывозить песок в необъятных объемах, и более того, торговать им.»

Один из важнейших для нашего региона вопросов – о восстановлении региональных и межмуниципальных дорог, на которые в связи со строительством трассы приходится колоссальная нагрузка, был решен благодаря достижению договоренности между региональным Правительством и ГК «Российские автомобильные дороги» и заключению соответствующих соглашений. Однако есть немало сопутствующих любой большой стройке проблем, нуждающихся во внимании и решении. Одна из них – обеспечение строительства автомагистрали материалами. Речь, в частности, идет о таком общедоступном полезном ископаемом, как песок, необходимом для создания «подушки» для автодороги. Тверская область очень богата этим материалом – однако способы, которыми его добывают, к сожалению, не всегда законны и безвредны для окружающей среды. Например, самый востребованный в стройке материал - песчано-гравийная смесь - стоит от 700 рублей за кубометр. На строительство одного километра двухполосной дороги в среднем уходит 20 тысяч кубов. Получается, что только за песок дорожники платят по 14 млн рублей на каждый километр. Нелегальные копатели могут продать дешевле, и их товар покупают - добытый по лицензии песок ничем не отличается от ворованного.

Нелегально добытый песок, чаще всего не соответствует стандартам качества и его использование, к примеру, при строительстве трасс федерального значения, приводит к скорому размыву дорог, появлению трещин, ям и прочих недостатков, а за частую вместе с песком одновременно загребают глину и мелкий гравий, в результате чего по стечении некоторого времени в стенах жилых домов, возведённых с использованием нелегального материала, образуются трещины.

Оформление лицензии - процесс непростой. Будущий карьер должен стоять на государственном балансе как годный к недродобыче, в противном случае нужно получать разрешение и тратить деньги на его геологическое изучение. Затем объявляется аукцион, победителю которого достается не только право на недропользование, но и обязанность по рекультивации карьера после завершения всех работ. Не каждый готов к сбору документов, участию в аукционах и уж тем более к последующей рекультивации земли. По подсчетам экспертов, восстановление одного карьера обходится в 200-300 млн рублей. А без рекультивации область, ужесточившая правила недродобычи на своей территории, теперь отказывается закрывать выданные лицензии.[[4]](#footnote-4)

Хочется подчеркнуть, что в законодательстве наметилась тенденция на решение данной проблемы. Так, согласно Федеральному закону от 26 июля 2017 г. N 188-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах" в части упрощения порядка предоставления права пользования участками недр местного значения для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых в целях выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования" – п.6.ст.10.1 Закона «О недрах» была дополнена следующим положением: по решению органа государственной власти субъекта РФ предоставляются без проведения конкурса или аукциона права пользования участком недр местного значения, который указан в пункте 1 части первой статьи 2.3 настоящего Закона, для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых, необходимых для целей выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования, осуществляемых на основании гражданско-правовых договоров на выполнение указанных работ, заключенных в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" или Федеральным законом от 18 июля 2011 года N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц".

При любом способе добычи происходит значительная выемка пород и их перемещение. Нарушается целостность определенного объема пород, увеличивается их трещиноватость, появляются крупные полости, пустоты. Создание крупных карьеров и шахтных полей сопровождается активизацией различных инженерно-геологических и физико-химических процессов:

- возникают деформации бортов карьера, оползни, оплывины;

- происходит оседание земной поверхности над отработанными шахтными полями. В скальных породах оно может достигать десятков миллиметров, в некрепких осадочных породах – десятков сантиметров и даже метров;

- на соседних с горными выработками площадях усиливаются процессы эрозии почв, оврагообразования;

- в выработках и отвалах активизируются во много раз процессы выветривания, идет интенсивное окисление рудных минералов и их выщелачивание, во много раз быстрее, чем в природе, идет миграция химических элементов;

- в радиусе нескольких сот метров, а иногда и километров, происходит загрязнение почв тяжелыми металлами при транспортировке, ветровом и водном разносе, почвы также загрязняются нефтепродуктами, строительным и промышленным мусором. В конечном счете, вокруг крупных городов выработок создается пустошь, на которой растительность не выживает.[[5]](#footnote-5)

В определении правовой природы вреда, который причиняется компонентам природной среды (недрам, почвам и т.д.)  отсутствует юридическая ясность.

Остаются невыясненными вопросы:

* как классифицировать соответствующие виды вреда;
* образуют ли они в общей сложности вред, причиняемый окружающей среде, со всеми общими вытекающими из этого требованиями и принципиальными подходами или представляют собой каждый нечто вполне самостоятельное.

Согласно ст.1 Закона «Об охране окружающей стреды» совокупность компонентов природной среды образует в числе прочего природную среду. Последняя, в свою очередь, включена в окружающую среду. Значит, наличие определенного набора правил и принципов в отношении возмещения вреда окружающей среде означает, что они должны применяться и тогда, когда вред причинен конкретному компоненту окружающей среды.

В то же время природоресурсное законодательство формально никак не учитывает наличие правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде в целом:

* нет отсылок к Закону об охране окружающей среды;
* нет единой терминологии.

Например,

* ст. 51 Закона Российской Федерации «О недрах» регламентирует порядок возмещения вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах;
* в ст. 76 Земельного кодекса Российской Федерации закреплены правила возмещения вреда, причиненного земельными правонарушениями.

На фоне типичных формулировок природоресурсных законодательных актов примечательным является одна из обязанностей по использованию земельных участков (ст. 42 Земельного кодекса Российской Федерации). Она касается как собственников, так и лиц, которые собственниками не являются. Они обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту. В этом случае вред, который может возникнуть при использовании земли, - это вред окружающей среде, который включает в себя вред земле. Но это, пожалуй, единственное юридически закрепленное признание связи возмещения вреда окружающей среде с возмещением вреда компоненту окружающей среды.[[6]](#footnote-6)

  Законе Российской Федерации «О недрах» данная сторона обособления правового регулирования вообще далеко не единственная:

* В ч. 2 ст. 8 указано, что пользование недрами может нанести ущерб окружающей среде;
* В ст. 12, 13.1, 50 содержатся положения, по-своему разграничивающие деятельность по охране недр и по охране окружающей среды. Речь идет о требованиях, мероприятиях по охране недр и окружающей среды, работах, связанных с охраной недр и окружающей среды. Иными словами, в этих случаях законодатель по какой-то причине не ограничился упоминанием только окружающей среды (в составе которой уже подразумеваются недра);

Согласно ч. 2 ст. 51 ЗК РФ, порядок расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства о недрах, устанавливается Правительством Российской Федерации. Этот порядок сейчас содержат Правила расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах, и он весьма специфичен. В частности, указанные Правила ввели понятие «вред, повлекший утрату запасов полезных ископаемых». Так, согласно п.2 Постановления Правительства РФ от 4 июля 2013 г. N 564 "Об утверждении Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах"

Возможно ли возместить причиненный вред недрам в натуре?

В Государственную думу был внесен проект ФЗ N 504011-6 о внесении изменения в ФЗ «Об охране окружающей среды». В первую очередь, авторы проекта предлагают, что под возмещением вреда недрам в натуре стоит понимать проведение работ по рекультивации земель и земельных участков[[7]](#footnote-7);

* и (или) работ по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды в соответствии с проектами рекультивации земель и земельных участков;
* и (или) проектами восстановления нарушенного состояния окружающей среды.

Вред окружающей среде может быть возмещен в стоимостном выражении только в случае:

* если возмещение вреда окружающей среде не может быть осуществлено в натуральной форме;
* или если причинитель вреда отказался от возмещения вреда в натуральной форме.

Конституционный суд (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2016 г. N 225-О) применительно к случаю с рекультивацией земель отмечает:

«восстановление нарушенного состояния окружающей среды осуществляется после ликвидации последствий загрязнения окружающей среды и нетождественно данной процедуре»;

«проведение только одной рекультивации не является способом полного возмещения причиненного экологического вреда, а является лишь средством устранения препятствий к воссозданию экологической системы».

Таким образом, мы вынуждены констатировать тот факт, что возмещение вреда, нанесенного недрам из-за незаконной добычи в натуре невозможно.

Можно предложить следующие пути решения проблемы:

- Организовать эффективное взаимодействие региональных органов власти и правоохранительных органов с органами местного самоуправления путем создания межведомственных комиссий по пресечению правонарушений в сфере недродобычи.

- Проработка правовых возможностей изъятия или прекращения прав владения и пользования в отношении предоставленных земельных участков, на которых осуществляется незаконная добыча полезных ископаемых.

- Внедрение технических средств - использование беспилотников и средств космической съёмки для выявления нарушений.

- Развитие превентивных мер – стимулирование деятельности общественных экологических организаций, действующих в сфере экологического воспитания и просвещения населения.

Источники:

# Земельный кодекс Российской Федерации

# Кодекс об Административных правонарушениях Российской Федерации.

# Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 «О недрах»

# Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»

1. Федеральный закон от 26 июля 2017 г. N 188-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах"
2. Закон Тверской Области от 06 июня 2006 года N 57-ЗО «О порядке пользования недрами в Тверской области»
3. Постановление Правительства РФ от 4 июля 2013 г. N 564 "Об утверждении Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах"
4. Распоряжение МПР РФ N 50-р, Администрации Тверской области N 469-ра от 23.10.2006 "Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Тверской области»
5. Проект Федерального Закона N 504011-6 о внесении изменения в ФЗ «Об охране окружающей среды».
6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2016 г. N 225-О.
7. Бурханова Н. Экономическая география. 2010
8. Экологическое право: учебник для бакалавров/ отв. Ред Н.Г.Жаворонкова, И.О.Краснова. – Мосвка : Проспект, 2017 – 376с.
9. Периодическое издание «Российская газета» - статья «На златом песке сидели» от 09.03.2016
10. Периодическое издание «Тверская неделя» - статья «Добыча Тверского песка – под контролем» от 15.05.2015
11. Информационный портал <http://www.tver-portal.ru>
12. Интернет ресурс «Институт судебных экспертиз и криминалистики» - статья «Проблемы возмещения вреда окружающей среде – Часть 2: проблемы законодательства» от 27.01.2017
13. Интернет ресурс «Ecology Target» - статья «Последствия разработки полезных ископаемых»

1. Информационный порта <http://www.tver-portal.ru> – статья «В Тверской области выявлено 20 незаконных карьеров) [↑](#footnote-ref-1)
2. Периодическое издание Газета Министерства Внутренних дел РФ «Щит и меч» - статья «Недра уходят в песок» от 10.03.2016 [↑](#footnote-ref-2)
3. Периодическое издание «Тверская неделя» - статья «Добыча Тверского песка – под контролем» от 15.05.2015 [↑](#footnote-ref-3)
4. Периодическое издание «Российская газета» - статья «На златом песке сидели» от 09.03.2016 [↑](#footnote-ref-4)
5. Интернет ресурс «Ecology Target» - статья «Последствия разработки полезных ископаемых» [↑](#footnote-ref-5)
6. Интернет ресурс «Институт судебных экспертиз и криминалистики» - статья «Проблемы возмещения вреда окружающей среде – Часть 2: проблемы законодательства» от 27.01.2017 [↑](#footnote-ref-6)
7. Интернет ресурс «Институт судебных экспертиз и криминалистики» - статья «Проблемы возмещения вреда окружающей среде – Часть 2: проблемы законодательства» от 27.01.2017 [↑](#footnote-ref-7)