Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

На правах рукописи

Соколов Аркадий Давыдович

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГЕОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, доцент
Агафонов Вячеслав Борисович

Москва – 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ..... 4

Глава 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГЕОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) 20

§ 1.1. Понятие и особенности государственного геологического контроля (надзора)..... 20

§ 1.2. Государственный геологический контроль (надзор) в законодательстве о недрах и документах государственного стратегического планирования 46

§ 1.3. Принципы государственного геологического контроля (надзора)..... 75

Глава 2 ПОРЯДОК ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГЕОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА). 102

§ 2.1. Федеральный государственный геологический контроль (надзор)..... 102

§ 2.2. Региональный государственный геологический контроль (надзор) и муниципальный геологический контроль. 119

§ 2.3. Специальные режимы государственного контроля (надзора) как способ обеспечения безопасного, рационального использования и охраны недр 133

Глава 3 ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГЕОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР): ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ..... 149

§ 3.1. Осуществление государственного геологического контроля (надзора) при нарушении законодательства о недрах с целью предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций 149

§ 3.2. Правовое регулирование государственного геологического контроля (надзора) при отсутствии постановки на учет объектов негативного воздействия на окружающую среду..... 164

§ 3.3. Специфика реализации государственного геологического контроля (надзора) в случае нарушения прав на использование общераспространенных

полезных ископаемых и подземных вод для собственных нужд, а также строительство подземных сооружений..... 174

ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... 187

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ..... 192

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Развитие и освоение минерально-сырьевой базы имеет фундаментальное значение для достижения экономического и технологического суверенитета, однако сопряжено с высокой степенью риска при осуществлении пользования недрами, оказывая негативное воздействие на различные компоненты природной среды.

Как следует из Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400, экологическая безопасность и рациональное природопользование находятся в числе стратегических национальных приоритетов[1], а исходя из положений Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2050 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.07.2024 № 1838-р, экологическое обеспечение освоения недр признается одним из основных направлений государственной политики[2]. Обязательным условием проведения эффективной государственной политики в сфере недропользования является государственный геологический контроль (надзор), который направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований в области использования и охраны недр.

Административная реформа существенно отразилась на законодательстве о контрольной (надзорной) деятельности, что также затронуло и государственный геологический контроль (надзор). Вместе с тем расширение практики деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих данный вид контроля (надзора), полностью не исключило различные правовые проблемы, препятствующие эффективному государственному регулированию отношений недропользования.

Так, в соответствии с докладом об осуществлении Федеральной службой по надзору в сфере природопользования федерального государственного геологического контроля (надзора) по состоянию на 2024 год количество

---

[1] СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

[2] URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.04.2025).

выявленных нарушений обязательных требований по сравнению с 2023 годом увеличилось на 280 %, а общая сумма наложенных административных штрафов превысила 19%[3]. Отметим, что данная негативная тенденция проявилась в период действия моратория на проведение плановых проверок.

Результаты исследования современного состояния данного вида контроля (надзора) демонстрируют наличие ряда актуальных вопросов и проблем, связанных с отсутствием в юридической науке современного определения понятия государственного геологического контроля (надзора), необходимости теоретического осмысления принципов, выявления специфических особенностей рассматриваемого вида контроля (надзора), определения направлений его цифровой трансформации, а также разработки мер, стимулирующих соблюдение пользователями недр обязательных требований.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствуют современные научные исследования в сфере правового регулирования государственного геологического контроля (надзора) с учетом реформирования законодательства о контрольной (надзорной) деятельности. Изложенные проблемы обуславливают необходимость выработки теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на повышение эффективности рассматриваемого вида контроля (надзора).

Наличие противоречивой судебной практики также подтверждает актуальность, востребованность темы диссертации, ее научный и практический интерес.

Степень научной разработанности темы исследования.

Исследование вопросов правового регулирования государственного геологического контроля (надзора) не получило надлежащего развития в отечественной юридической науке. Среди научных трудов, частично относящихся к теоретическим аспектам и практике реализации рассматриваемого вида контроля (надзора), следует отметить диссертации специалистов в области экологического и

[3] URL: https://rpn.gov.ru/upload/iblock/ec3/eszy102qz93210o0u7owste5a217aade/Geologicheskiy.pdf (дата обращения: 20.03.2025)

природоресурсного права: В. Б. Агафонов «Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами» [4] , Блажеев Я. А. «Эколого-правовое регулирование отношений в нефтегазовом комплексе России» [5] , С. В. Гудков «Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования»[6].

Вопросы административно-правового регулирования государственного геологического контроля (надзора) фрагментарно исследовались в нескольких диссертационных исследованиях, среди которых целесообразно выделить работы Д. В. Василевской «Административно-правовой режим недропользования в Российской Федерации: проблемы теории и практики», А. М. Волкова «Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации» [7] , И. В. Галькевича «Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации» [8] , Н. А. Корепанова «Совершенствование системы государственного геологического контроля в недропользовании (на примере Республики Коми)» [9] и М. С. Шлютер «Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования»[10].

В научной литературе большое внимание уделялось государственному экологическому контролю (надзору), частью которого с учетом положений действующего на тот момент законодательства являлся государственный геологический контроль (надзор). Проблемы и пути совершенствования

---

[4] Агафонов В.Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014. 501 с.

[5] Блажеев Я.А. Эколого-правовое регулирование отношений в нефтегазовом комплексе России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 229 с.

[6] Гудков С.В. Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 234 с.

[7] Волков А.М. Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 92 с.

[8] Галькевич И.В. Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 197 с.

[9] Корепанов Н.А. Совершенствование системы государственного геологического контроля в недропользовании (на примере Республики Коми): дис. ... канд. экономич. наук. Сыктывкар, 2004. 155 с.

[10] Шлютер М.С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 58.

государственного экологического контроля (надзора) были отражены в трудах С. А. Боголюбова, М. М. Бринчука, О. Ю. Ганюхиной, Р. Х. Гиззатуллина, А. К. Голиченкова, Н. М. Заславской, О. А. Зиновьевой, Н. В. Кичигина, М. В. Пономарева, А. В. Савина, Р. Н. Салиевой, О. О. Солдатенкова и др.

Таким образом, с учетом проводимых административных реформ до настоящего времени комплексного научного исследования современного состояния правового регулирования государственного геологического контроля (надзора) не проводилось.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления государственного геологического контроля (надзора).

Предметом исследования выступают нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере государственного геологического контроля (надзора), документы государственного стратегического планирования, статистические и аналитические документы, материалы правоприменительной и судебной практики, а также правовая и иная специальная литература, относящаяся к теме исследования.

Цель исследования заключается в разработке комплекса теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на оптимизацию правового регулирования отношений, складывающихся при осуществлении государственного геологического контроля (надзора), а также совершенствование законодательства в данной области.

Достижение цели исследования обусловлено решением следующих **задач:**

1) изучить доктринальный и легальный понятийный аппарат, используемый в научной литературе, относящийся к правовому регулированию осуществления государственного геологического контроля (надзора);

2) выделить особенности государственного геологического контроля (надзора) в системе государственного экологического контроля (надзора);

3) исследовать генезис формирования и развития государственного геологического контроля (надзора) на различных исторических этапах;

4) определить перспективные направления цифровой трансформации государственного геологического контроля (надзора);

5) проанализировать документы государственного стратегического планирования для определения направлений реализации государственной политики в области государственного геологического контроля (надзора);

6) выработать перечень специальных принципов государственного геологического контроля (надзора), учитывающих специфические особенности деятельности по пользованию недрами;

7) выявить проблемы правового регулирования федерального и регионального геологического контроля (надзора);

8) рассмотреть возможность применения специальных режимов государственного контроля (надзора) в рамках государственного геологического контроля (надзора);

9) сформулировать направления и конкретные меры по совершенствованию законодательства в сфере государственного геологического контроля (надзора).

Методологическую основу исследования составил комплекс научных методов: общенаучные методы, такие как наблюдение, анализ, синтез, аналогия, сравнение, индукция, дедукция и другие, а также частнонаучные методы: формально-юридический, сравнительно-правовой, статистический, историко-правовой, правового моделирования и другие.

В частности, метод анализа использовался при определении теоретической основы, нормативной и эмпирической базы исследования. Формально-юридический и сравнительно-правовой методы применялись при исследовании положений законодательства о недрах и контроле (надзоре), выработке определения государственного геологического контроля (надзора), его принципов и выявления особенностей. Метод правового моделирования позволил сформировать и обосновать предложения по совершенствованию законодательства о недрах, спрогнозировать перспективы его развития в контексте рассматриваемого вида контроля (надзора). Посредством историко-правового метода удалось провести анализ закономерностей становления, а также оценить

современное состояние правового регулирования государственного геологического контроля (надзора), направления его совершенствования.

Теоретической основой исследования послужили научные работы российских ученых в области экологического и природоресурсного права: В. Б. Агафонова, С. А. Боголюбова, М. М. Бринчука, Н. О. Ведышевой, Г. В. Выпхановой, О. Ю. Ганюхиной, Р. Х. Гиззатуллина, А. К. Голиченкова, М. В. Дудикова, Н. Г. Жаворонковой, Н. М. Заславской, И. А. Игнатьевой, Н. В. Кичигина, Б. Д. Клюкина, О. С. Колбасова, В. С. Комиссаренко, О. И. Крассова, Н. С. Куделькина, Е. В. Луневой, В. Д. Мельгунова, М. Е. Певзнера, А. И. Перчика, О. А. Романовой, А. В. Савина, Р. Н. Салиевой, Л. А. Тихомировой, Ю. Г. Шпаковского, А. И. Цурановой и др.

При подготовке диссертации были использованы труды ученых в области теории государства и права, административного, информационного и иных отраслей права: А. Б. Агапова, С. С. Алексеева, Д. Н. Бахраха, В. П. Беляева, А. В. Виссарова, Г. В. Вердияна, И. В. Галькевича, А. С. Евдокимова, С. М. Зубарева, С. М. Зырянова, А. В. Лагуткина, А. В. Мартынова, А. В. Малько, Н. И. Матузова, Ю. И. Мигачева, А. В. Минбалеева, Л. А. Морозовой, А. Ф. Ноздрачева, А. М. Переседова, Л. Л. Попова, Т. Н. Радько, Б. В. Россинского, П. П. Сергун, Ю. Н. Старилова, А. М. Тарасова, С. В. Тихомирова, Е. В. Холодной, С. Г. Чубуковой, М. С. Шлютер и др.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, документы государственного стратегического планирования, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Эмпирическую основу исследования составили статистические и аналитические документы, содержащие сведения в сфере государственного геологического контроля (надзора), материалы правоприменительной и судебной практики в исследуемой области, в частности, материалы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, органов государственной власти субъектов

Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный геологический контроль (надзор).

Научная новизна исследования выражается в том, что диссертация является первым комплексным исследованием, посвященным проблемам правового регулирования государственного геологического контроля (надзора), содержит в себе теоретические положения и практические рекомендации, направленные на совершенствование рассматриваемого вида контроля (надзора), а также научно обоснованные выводы, обеспечивающие повышение эффективности деятельности органов государственного геологического контроля (надзора) с учетом реформирования законодательства о контрольной (надзорной) деятельности.

В частности, в результате проведенного исследования сформулировано авторское определение государственного геологического контроля (надзора), выявлены его специфические особенности; обоснована роль документов государственного стратегического планирования в обеспечении рационального использования и охраны недр, предложен способ повышения эффективности рассматриваемого вида контроля (надзора) в рамках государственного стратегического планирования; разработаны специальные принципы государственного геологического контроля (надзора); установлены направления цифровой трансформации государственного геологического контроля (надзора); предложена реализация мер стимулирования добросовестности, конкретизирован их перечень и определены меры поощрительного характера, применяемые к пользователям недр; обоснована необходимость использования специальных режимов государственного контроля (надзора) при осуществлении государственного геологического контроля (надзора); разработаны предложения по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

Положения, выносимые на защиту:

1. Для целей настоящего исследования сформулировано авторское определение государственного геологического контроля (надзора), отражающее его видовые и родовые характеристики. С учетом отраслевой специфики

недропользования государственный геологический контроль (надзор), являясь видом государственного контроля (надзора) предлагается понимать как деятельность специально уполномоченных органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, направленную на предупреждение, выявление и пресечение в ходе проведения профилактических, контрольных (надзорных) мероприятий нарушений пользователя недр обязательных требований по обеспечению безопасного, рационального использования и охраны недр, недопущению негативного воздействия на окружающую среду, оценке соблюдения таких требований, выявления нарушений, устранения их последствий в целях создания условий для защиты интересов государства и общества, а также охраны прав и законных интересов субъектов недропользования.

2. На основе проведенного анализа документов государственного стратегического планирования в сфере охраны окружающей среды (Экологической доктрины Российской Федерации, Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации, а также Стратегии экологической безопасности Российской Федерации) обоснована необходимость выделения эффективности государственного экологического контроля (надзора) в качестве одного из критериев эффективности государственной экологической политики.

С целью повышения роли и значения государственного геологического контроля (надзора), являющегося подсистемой государственного экологического контроля (надзора), для обеспечения рационального использования и охраны недр диссертантом предлагается предусмотреть в отраслевом документе стратегического планирования основные направления развития указанного вида контроля (надзора). В качестве такого документа предлагается разработка и утверждение Плана деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования на 2026-2030 годы, в котором следует определить единую систему показателей эффективности деятельности службы, применяемых к пользователям недр санкций, способов выявления фактов нарушения требований

законодательства о недрах, а также типовых моделей добросовестного поведения пользователя недр.

3. В результате исследования законодательства о недрах и складывающейся правоприменительной практики сформулированы и обоснованы специальные принципы государственного геологического контроля (надзора):

1) принцип разграничения и системной связи государственного геологического контроля (надзора) и федерального государственного горного надзора (базовый принцип правового регулирования государственного геологического контроля (надзора), который учитывает неразрывную связь безопасного использования недр с их рациональным использованием и охраной, направлен на избежание проблем обеспечения соблюдения законодательства о недрах при взаимодействии органов власти, уполномоченных на осуществление контроля (надзора) в сфере недропользования);

2) принцип инициативного уменьшения административного давления (заключается в законодательно установленной возможности пользователя недр по собственной инициативе прибегнуть к реализации мер, уменьшающих уровень административного воздействия в отношении объекта государственного геологического контроля (надзора) и необходимости учета органами государственного геологического контроля (надзора) принятия контролируемым лицом мер, направленных на устранение нарушения);

3) принцип адаптивности риск-ориентированного подхода (заключается в формировании индикаторов риска нарушения обязательных требований, учете территориальных особенностей места нахождения объекта государственного геологического контроля (надзора), что влияет на категорию риска);

4) принцип участия консультативно-совещательных органов, общественных инспекторов, организаций и граждан в оценке и организации деятельности органов государственного геологического контроля (надзора) (связан с оказанием влияния общественных советов, научно-технических советов, рабочих групп, общественных палат, инспекторов и объединений, а также граждан на повышение

эффективности мер по осуществлению государственного геологического контроля (надзора));

5) принцип добросовестности пользователя недр (заключается в необходимости постоянной оценки органами государственного геологического контроля (надзора) способности и воли пользователя недр к соблюдению обязательных требований законодательства о недрах).

Предлагаемые специальные принципы находятся на начальной стадии своего формирования, обусловлены наличием новых подходов к обеспечению соблюдения законодательства о недрах, определяют основные направления развития государственного геологического контроля (надзора), нацелены на повышение эффективности реализации профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий органами государственной власти, осуществляющими данный вид контроля (надзора).

4. Диссертантом обоснована необходимость дальнейшей цифровизации государственного геологического контроля (надзора) как одного из структурных элементов цифровой трансформации в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Цифровизация указанного вида контроля (надзора) должна осуществляться посредством внедрения и развития:

1) цифровой экосистемы государственного экологического контроля (надзора) с целью единого информационного взаимодействия органов государственной власти, осуществляющих государственное регулирование в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

2) цифровых профилей пользователей недр при участии в процедуре профилирования всех органов государственного контроля (надзора) в сфере недропользования, позволяя получать, анализировать и использовать информацию для обеспечения безопасного, рационального использования и охраны недр, повышая эффективность планирования контрольных (надзорных) мероприятий;

3) нейронной сети, способствующей упрощению поиска информации о фактах нарушения пользователями недр обязательных требований, получения

новых данных в рамках процедуры цифрового профилирования, предоставления разъяснений для контролируемых лиц по вопросам применения действующего законодательства о недрах.

5. Установлено, что предусмотренная при осуществлении федерального государственного геологического контроля (надзора) обязанность контролируемого лица и (или) его должностного лица соблюдать требования законодательства о недрах предоставляет Федеральной службе по надзору в сфере природопользования право на отказ от понижения категории риска объекта контроля (надзора) исходя из любых фактов нарушения пользователем недр требований законодательства о недрах. Таким образом, несоблюдение требований, являющихся предметом проверки Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в рамках федерального государственного горного надзора, выступает основанием для сохранения высокой категории риска объекта федерального государственного геологического контроля (надзора).

По мнению диссертанта, необходимо законодательно предусмотреть возможность понижения категории риска объекта федерального государственного геологического контроля (надзора) посредством внесения изменений в Положение о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре), утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1095.

6. В целях повышения эффективности федерального государственного геологического контроля (надзора) предлагается совершенствование правового регулирования порядка его проведения посредством нормативного закрепления перечня мер стимулирования добросовестности как вида профилактики правонарушений, установления критериев оценки органом федерального государственного геологического контроля (надзора) добросовестности пользователей недр, а также порядка определения соответствия контролируемого лица данным критериям.

При оценке критериев добросовестности следует учитывать проведение пользователями недр экологического аудита, а также имеющийся опыт субъектов

Российской Федерации и органа федерального государственного надзора в области промышленной безопасности.

Предлагается также закрепить меры поощрения пользователей недр в рамках федерального государственного геологического контроля (надзора), которые должны быть вариативными, исходя из оценки соответствия деятельности пользователей недр установленным критериям добросовестности и их практической эффективности.

7. Аргументирована целесообразность унификации требований по организации и осуществлению регионального государственного геологического контроля (надзора) при обязательном учете индивидуальных особенностей отношений недропользования в субъектах Российской Федерации посредством принятия Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации типового положения, учитывающего особенности отношений недропользования в субъектах Российской Федерации. Данное предложение будет способствовать устранению пробелов и коллизий в положениях, регулирующих осуществление регионального государственного геологического контроля (надзора), практика применения которых свидетельствует о имеющихся в них противоречиях требованиям федерального законодательства в области контрольной (надзорной) деятельности.

8. Действующая система государственного геологического контроля (надзора) не предусматривает обязательную реализацию специальных режимов государственного контроля (надзора), которые направлены как на выявление нарушений законодательства, так и на осуществление контрольным (надзорным) органом превентивных действий, имеющих профилактический характер. С целью повышения эффективности государственного геологического контроля (надзора) целесообразно предусмотреть применение следующих специальных режимов государственного контроля (надзора):

- проведение мониторинга по инициативе пользователя недр как основания для уменьшения категории риска объекта контроля (надзора);

- осуществление постоянного государственного контроля (надзора), необходимого для проведения комплексной проверки пользователя недр специально уполномоченными органами государственной власти в пределах их полномочий в отношении опасных производственных объектов посредством согласования ежегодного плана проверок и создания специальной комиссии с целью разграничения между данными контрольными (надзорными) органами власти функциональных полномочий и определения их пределов;

- проведение постоянного рейда посредством размещения пунктов контроля в непосредственной близости от мест систематического совершения нарушений законодательства о недрах.

9. В целях повышения эффективности государственного геологического контроля (надзора) диссертантом предлагается концепция совершенствования законодательства в данной сфере посредством внесения изменений и дополнений в следующие нормативные правовые акты:

1) в Законе Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»:

- предусмотреть применение специальных режимов государственного контроля (надзора) при осуществлении государственного геологического контроля (надзора);

- установить исчерпывающий перечень профилактических мероприятий, применяемых при осуществлении государственного геологического контроля (надзора).

2) в подзаконных нормативных правовых актах, регулирующих осуществление государственного геологического контроля (надзора):

- установить порядок снижения категории риска объекта федерального государственного геологического контроля (надзора) в зависимости от предмета данного вида контроля (надзора);

- в рамках мер стимулирования добросовестности предусмотреть применение к пользователю недр следующих поощрительных мер: уменьшение количества плановых проверок и обязательных профилактических визитов посредством изменения категории риска; проведение инспекционного визита,

выездной проверки преимущественно с использованием средств дистанционного взаимодействия; установление налоговых льгот; закрепление преимущественного права на получение лицензии на участок недр при проведении торгов или же без их проведения; документальное оформление наличия репутационного статуса добросовестного пользователя недр с целью публичного размещения им данной информации;

- внести изменения в процедуру рассмотрения возражений на предупреждения, предъявляемые органом государственного геологического контроля (надзора), с целью рассмотрения подаваемых возражений пользователей недр с вызовом стороны заявителя и (или) его представителя в очном порядке либо инициировать рассмотрение в онлайн-формате.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что в нем содержатся выводы и положения, направленные на дальнейшее совершенствование правового регулирования отношений в сфере государственного геологического контроля (надзора). Результаты научного исследования отражают современные тенденции, обусловленные реформой контрольной (надзорной) деятельности, способствуют развитию существующих доктринальных подходов к пониманию исследуемого вида контроля (надзора), расширяют научные представления о его сущности, содержании, принципах и отраслевых особенностях.

Представленные предложения и рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут рассматриваться в качестве теоретической основы для оптимизации государственного геологического контроля (надзора), представляют интерес для дальнейших научных исследований в данной сфере. Также результаты исследования могут быть применены в учебном процессе при преподавании дисциплин экологического и горного права.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования сформулированных выводов и рекомендаций в правотворческой деятельности с целью совершенствования действующего законодательства, устранения коллизий и пробелов, а также в правоприменительной практике

деятельности органов, осуществляющих государственный геологический контроль (надзор).

Кроме того, результаты проведенного исследования могут быть применимы в деятельности законодательных (представительных), а также исполнительных органов государственной власти, в том числе ответственных за осуществление государственного геологического контроля (надзора).

Достоверность и обоснованность результатов исследования обусловлена анализом действующего законодательства о недрах и контроле (надзоре), доктринальных источников и правоприменительной практики, посвященной отдельным аспектам правового регулирования государственного геологического контроля (надзора), наличием достаточного объема исследованного эмпирического материала.

Апробация результатов исследования. Результаты настоящего научного исследования обсуждены и одобрены на кафедре экологического и природоресурсного права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».

Основные результаты диссертационного исследования изложены в 10 статьях, 5 из которых опубликованы в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.

Основные выводы и предложения докладывались на Международном конгрессе молодых ученых «Традиции и новации в системе современного российского права» (2024, Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)), XII Московской юридической неделе (Кутафинские чтения) (2023, Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)), XVII Международной научно-практической конференции «Правоотношения: проблемы теории и практики» (2023, ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия»),

Международной молодежной научной конференции «Нефть и газ – 2022» (2022, РГУ нефти и газа (НИУ) имени И. М. Губкина), II Всероссийской конференции молодых ученых (2022, РГУ нефти и газа (НИУ) имени И. М. Губкина).

Структура работы. Диссертация включает в себя введение, три главы, состоящие из девяти параграфов, заключение, список использованных источников.

Глава 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГЕОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

§ 1.1. Понятие и особенности государственного геологического контроля (надзора)

Соблюдение обязательных требований законодательства о недрах является важным условием для удовлетворения социальных, экономических и экологических интересов как государства и общества, так и пользователей недр, обладая огромным потенциалом не только с позиции потребительского отношения к добыче природных ресурсов, но и при пользовании недрами с точки зрения их научного и культурного потенциала, эстетического, санитарно-оздоровительного и иного значения. Осознавая это, законодатель определил перечень обязательных требований, подлежащих соблюдению, а также соответствующие уполномоченные контрольные (надзорные) органы власти, при этом долгое время казалось неизменным преобладание карательной роли данных органов при обеспечении соблюдения требований законодательства о недрах, однако тенденция изменилась в связи с принятием нормативных правовых актов, направленных на защиту прав и законных интересов контролируемых лиц.

В настоящее время можно говорить о закреплении совершенно иного, ценностно-ориентированного подхода к осуществлению контрольной (надзорной) детельности, что привело к появлению новых способов обеспечения соблюдения законодательства о недрах в связи с глобальной реформой контрольной (надзорной) деятельности в рамках которой был принят Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее - Закон № 248-ФЗ)[11].

Отметим, что в процессе проведения реформы контрольной (надзорной) деятельности затрагивалась проблема соотношения понятий «контроль» и

[11] СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

«надзор», данный вопрос не утихает уже несколько десятилетий: большинство ученых придерживается позиции, что надзор являются частью контроля[12], иные используют данные понятия как идентичные[13], также высказывалось мнение о самостоятельности надзора[14]. В то же время акцентируется внимание на отсутствии целесообразности дальнейшего обсуждения вопроса соотношения контроля и надора, а «ценность для науки и практики имеет характеристика контроля (надзора) как самостоятельной, крупной регуляторной функции, занимающей свое место в регуляторном цикле»[15].

Рассматриваемый вопрос анализировался учеными в области экологического и природоресурсного права. В части соотношения контроля и надзора высказывался в своей монографии Н. В. Кичигин, отмечая, что «еще одной проблемой правового регулирования контрольной деятельности признается то, что в законодательстве не разграничены собственно функции по государственному контролю и надзору»[16], ученый также указывает, что «разграничение понятий контроля и надзора, может быть, и необходимо провести»[17]. О. Ю. Ганюхина в качестве одной из причин многообразия в определении понятия экологического контроля указывала следующую: «недостаточное нормативно-правовое

---

[12] См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. 800 с. Зубарев С. М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 31-36. Лапина М. А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения // Вестник Финансового университета. Москва: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. 2016. № 4. С. 152-157. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 320 с. Тарасов А. М. Обеспечение эффективного взаимодействия и координации при осуществлении государственного контроля - стратегия сегодняшнего дня // СПС «КонсультантПлюс», 2002.

[13] См.: Ноздрачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34-46. Галанина Л. А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2001. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. Отв. ред.: Лазарев Б. М. М.: Наука, 1981. 301 с.

[14] См.: Беляев В. П. Надзор как правовая форма государственной деятельности: Общетеоретические проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. Мартынов А. В. Философия и феноменология административного надзора: новые научные подходы к формированию концепции в условиях модернизации Российского государства и права // Административное право и процесс. 2010. № 5. С. 9-13.

[15] Зырянов С. М. Государственный контроль (надзор): монография. М.: КОНТРАКТ, 2023. С. 19.

[16] Кичигин Н. В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): монография. М.: Триумф, 2012. С. 218.

[17] Кичигин Н. В. Указ. соч. С. 220.

регулирование контроля в области охраны окружающей среды, следствием чего, по нашему мнению, является отождествление в нормативных правовых актах понятий «контроль и надзор в области охраны окружающей среды»[18].

На наш взгляд, контроль является функцией управления, который осуществлется как государственными органами власти посредством вмешательства в хозяйственную деятельность объекта контроля, так и самим контролируемым лицом. В то же время надзор – это вид правоохранительной деятельности, который подразумевает осуществление субъектами исполнительной власти действий по предупреждению, выявлению нарушений обязательных требований и применению мер пресечения[19]. В настоящем исследовании для удобства мы будем употреблять термин «государственный контроль (надзор)», придерживаясь позиции, что надзор являются частью контроля. Также необходимо признать, что реформа контрольной (надзорной) деятельности не привнесла существенных изменений, которые могли бы повлиять на окончательное решение вопроса соотношения понятий контроля и надзора. Как отмечает М. В. Вощинский, «применительно к Закону № 248-ФЗ понятия «надзор» и «контроль» являются практически идентичными. Различие заключается лишь в том, что термин «надзор» употребляется только применительно к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, а на муниципальном уровне существует только контроль»[20]. Если же сравнить положения, регулирующие деятельность органов, осуществляющих контроль (надзор) в сфере недропользования (Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (далее – Росприроднадзор), Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Ростехнадзор), ФСБ России, ФСО России, органы исполнительной власти субъектов РФ), то можно проследить отсутствие какой-либо существенной

[18] Ганюхина О. Ю. Правовое регулирование экологического контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 38.

[19] См.: Административное право Российской Федерации: учебник: в 2 т. Т. 1 / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. Москва: Проспект, 2024. С. 332-345.

[20] Вощинский М. В. Защита прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с учетом новых положений федерального законодательства // СПС КонсультантПлюс, 2021.

разницы по способам предупреждения, выявления и пресечения нарушений недропользователями обязательных требований, при этом, например, если в случае с Росприроднадзором его деятельность именуется контрольной (надзорной), то Ростехнадзор осуществляет исключительно надзор. Подчеркнем, что на этапе рассмотрения законопроекта предлагалось разграничить данные понятия, что, возможно, положило бы конец многолетним спорам, до сих пор не утихающим в юридическом сообществе.

Правовая реформа существенно отразилась на законодательстве о контрольной (надзорной) деятельности в сфере недропользования. Государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр теперь не включен в государственный экологический надзор[21], а также переименован в государственный геологический контроль (надзор). Можно было бы предположить, что причиной переименования послужила необходимость унификации понятийно-категориального аппарата в связи с существенным изменением законодательства в результате реформы, однако понятие «государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» до сих пор фигурирует, например, в ст. ст. 23.22 и 28.3 КоАП РФ, в связи с чем возникают обоснованные сомнения в правомерности оказания административного воздействия органами власти, уполномоченными на осуществление государственного геологического контроля (надзора) [22] . Справедливо утверждение В. Д. Мельгунова о том, что данное понятие «не охватывает всего содержания государственной надзорной функции»[23]. Отсутствие точности и строгости понятийного аппарата отнюдь не способствует эффективному правоприменению.

---

[21] В настоящее время государственный экологический надзор переименован в государственный экологический контроль (надзор).

[22] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

[23] Мельгунов В. Д. Основы горного права. Ч. 2. Понятие и структура горных правоотношений. Право пользования недрами как институт горного права России. Учебное пособие / В. Д. Мельгунов, К. Д. Горохов. Москва: Проспект, 2017. С. 68-69.

Соответственно, хотелось бы акцентировать внимание на проблеме отсутствия понятия государственного геологического контроля (надзора) в Законе РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»[24] (далее – Закон РФ «О недрах»), а также подзаконных актах, регулирующих осуществление государственного геологического контроля (надзора). На проблему обращали внимание авторы комментариев к Закону РФ «О недрах», указывая, что «с одной стороны, это можно считать пробелом, но, с другой стороны, этот надзор является частью государственного экологического надзора, легальная дефиниция которого есть»[25]. Однако в настоящее время данное обоснование отсутствия в законе рассматриваемого понятия потеряло свою актуальность, ведь исходя из позиции законодателя государственный геологический контроль (надзор) теперь не является частью государственного экологического контроля (надзора).

В вопросе определения понятия государственного геологического контроля (надзора) для начала следует обратиться к позициям ученых. По мнению А. К. Голиченкова «государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр - функция государственного управления в области геологического изучения, рационального использования и охраны недр, задачей которой является обеспечение соблюдения всеми пользователями недр установленного порядка пользования недрами, законодательства и утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, правил ведения государственного учета и отчетности…»[26]. Исследователь придерживается позиции, что контроль является функцией управления, в то же время включая в определение задачи рассматриваемого вида контроля, изложенные в

[24] СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

[25] Пешкова (Белогорцева) Х. В. Комментарий к Закону Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» / Х. В. Пешкова (Белогорцева), К. Н. Аверина, Е. В. Бергер, А. А. Борисов, Н. О. Ведышева, Е. Ю. Гаевская, Ж. Б. Иванова, Н. Р. Камынина, С. С. Коновальчикова, В. В. Левочко, Е. В. Марьин, К. И. Налетов, Н. Ю. Чернусь, О. В. Вагина (Шихалева), А. А. Бабич, С. А. Котухов, Л. И. Югова // СПС «КонсультантПлюс», 2021.

[26] Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М.: Издательский Дом «Городец», 2008. С. 68.

соответствующем подзаконном акте, действующего в момент составления данного определения.

В своей кандидатской работе И. В. Галькевич разделяет контроль и надзор, используя понятие «государственный контроль в сфере недропользования», как «вид государственно-управленческой деятельности, осуществляемый федеральными органами исполнительной власти и связанный с проверкой исполнения ранее принятых ими решений в рамках закрепленных за ними государственных функций (услуг) по эффективному государственному управлению в сфере недропользования, геологическому изучению, рациональному использованию и охране недр, а также по обеспечению безопасности работ, связанных с недрами»[27]. Таким образом, автор объединил сферу деятельности Росприроднадзора и Ростехнадзора в рамках единого определения.

По мнению В. Б. Агафонова «государственный надзор за рациональным использованием и охраной недр и безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, является одним из важнейших механизмов государственного регулирования общественных отношений в сфере недропользования, направленных на выполнение пользователями недр требований в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, в том числе требований по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, а также требований по рациональному использованию и охране недр при геологическом изучении, разведке и добыче месторождений полезных ископаемых»[28]. В данном случае ученый выделил надзорную функцию двух контрольных (надзорных) органов власти, акцентируя внимание на экологических аспектах их деятельности. Кроме того, из настоящего определения было исключено полномочие по надзору за геологическим изучением. Примечательно, что в настоящий момент это полномочие действительно не фигурирует в новых положениях о государственном геологическом контроле (надзоре) в качестве

[27] Галькевич И. В. Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 101.

[28] Агафонов В. Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014. С. 311.

предмета регулирования данного вида контроля, так как предметом государственного геологического контроля (надзора) теперь является соблюдение организациями и гражданами обязательных требований в области использования и охраны недр.

Как можно заметить, в научном сообществе отсутствует единое мнение относительно понятия государственного геологического контроля (надзора), на что в немалой степени влияло реформирование законодательства, влекущее изменение и перераспределение полномочий между контрольными (надзорными) органами власти, ответственными за обеспечение рационального использования, охраны недр и безопасное ведение работ при пользовании недрами, а также игнорирование законодателем проблемы соотношения понятий контроля и надзора в целом.

Представляется, что одной из главных причин разграничения государственного геологического контроля (надзора), государственного экологического контроля (надзора) и иных видов контроля (надзора) являлась неразрешенная проблема соотношения и распределения полномочий между уполномоченными органами власти [29]. К примеру, Р. Н. Салиева обращала внимание на «пересечение полномочий субъектов РФ и специальных надзорных органов»[30] в рамках государственного экологического надзора, М. В. Пономарев указывал на «определенные проблемы в части разграничения полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти…» [31], а авторами комментариев к Федеральному закону от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» отмечалось, что «система государственного экологического надзора значительно усложнена за счет передачи большого объема полномочий

[29] Речь идет о п. 7.1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ранее предусматривающего осуществление федерального государственного экологического контроля (надзора) в отношении всех объектов, оказывающих НВОС в случае, если хотя бы один из данных объектов подлежал федеральному государственному экологическому контролю (надзору).

[30] Салиева Р. Н. Государственный экологический надзор на региональном уровне: вопросы законодательного обеспечения // Журнал экологии и промышленной безопасности. 2014. № 1-2. С. 90.

[31] Пономарев М. В. Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 132.

федеральных органов исполнительной власти в сфере осуществления отдельных видов государственного экологического надзора на уровень субъектов РФ»[32].

Вопрос соотношения различных видов контроля (надзора), направленных на охрану окружающей среды и компонентов природной среды рассматривался деятелями науки с различных позиций[33]. По мнению Н. В. Кичигина экологический контроль и природоресурсный контроль входят в состав контроля в области охраны окружающей среды[34], схожего подхода придерживается и О. Ю. Ганюхина, отмечая его соотношение с действующим на тот момент законодательством[35]. Критическим оценивая позиции данных ученых, Н. М. Заславская утверждает, что «в соответствии с действующими федеральными законами в сфере «общество-природа» существуют две самостоятельных разновидности контроля: контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль в узком значении) и природноресурсный контроль…»[36]. В диссертационном исследовании А. В. Савина подчеркивается необходимость «сокращения различий в вопросах экологического контроля в различных сферах природопользования… в противовес постановке, и тем более решения проблем подразделения контроля на виды, в частности в аспектах надзор/контроль, природоресурсный/экологический»[37].

В настоящее время законодатель принял меры по обособлению государственного геологического контроля (надзора) от экологического контроля (надзора), в то же время некоторые иные виды контроля (надзора) в отношении отдельных компонентов природной среды, такие как государственный надзор в

---

[32] Берназ Л. П. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / Л. П. Берназ, И. Н. Жочкина, Н. В. Кичигин и др. / отв. ред. Н. И. Хлуденева. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ. 2018. 528 с.

[33] См., например: Боголюбов С. А. Правовое регулирование экологического контроля: теоретические проблемы // Аграрное и земельное право. 2008. № 12(48). С. 72-75. Зиновьева О. А. Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве // Lex russica. 2013. № 6. С. 46-50.

[34] Кичигин Н. В. Правовые проблемы муниципального экологического контроля: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2004. С. 9-10.

[35] Ганюхина О. Ю. Правовое регулирование экологического контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 39.

[36] Заславская Н. М. Правовое регулирование государственного экологического контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 38.

[37] Савин А. В. Проблемы совершенствования государственного экологического контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 45.

области охраны атмосферного воздуха, государственный надзор в области использования и охраны водных объектов полностью утратили свою индивидуальность и объединились с государственным экологическим контролем (надзором). Следовательно, в соответствии с действующим законодательством сложно быть уверенным в целостности природоресурсного контроля, целесообразно рассматривать оставшиеся виды контроля (надзора) в отношении отдельных компонентов природной среды в рамках системы государственного экологического контроля (надзора). При этом можно утверждать, что разграничение законодателем рассматриваемых видов контроля (надзора) довольно условно, это обусловлено фактическим пересечением между собой объектов контроля (надзора) в силу наличия естественной связи компонентов природной среды. Кроме того, не исключены и иные факторы: осуществление рассматриваемых видов контроля (надзора) в соответствии с преимущественно общей для данных видов контроля (надзора) нормативной правовой базой, а также единые контрольные (надзорные) органы, ответственные за реализацию данных видов контроля (надзора). Таким образом, включение государственного геологического контроля (надзора) в систему государственного экологического контроля (надзора) целесообразно для обеспечения экосистемного подхода по регулированию общественных отношений, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности при пользовании недрами.

Как утверждает М. Д. Хайретдинова дефиницией является «краткое определение какого-либо понятия, отражающее существенные, качественные признаки предмета или явления»[38], чего нельзя сказать о поверхностном характере определения видового понятия государственного геологического контроля (надзора), отраженного в подзаконных актах федерального и регионального уровня, регулирующих осуществление данного вида контроля (надзора), не раскрывающего сущности контрольной (надзорной) деятельности в сфере недропользования, осуществляемой специальными контрольными (надзорными)

[38] Хайретдинова М. Д. Типичные дефекты дефиниций современного российского законодательства и основные пути их преодоления // Юристъ-Правоведъ. 2008. № 1. С. 12.

органами, оказывающими воздействие на особую сферу общественных отношений. Разнообразие видов контроля (надзора) и их уникальность признает и законодатель, отмечая в Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года, что каждый вид контроля (надзора) имеет ряд особенностей, обусловленных технологическими процессами, отраслевой спецификой контроля (надзора), а также ожиданиями бизнеса и граждан [39]. Соответственно, деятельность по осуществлению государственного геологического контроля (надзора) неоднородна, ее невозможно уместить в рамках изложенного в Законе № 248-ФЗ родового понятия государственного контроля (надзора), так и производного от него видового понятия, что открывает большой простор для доктринального толкования.

Таким образом, с учетом отраслевой специфики недропользования государственный геологический контроль (надзор) являясь видом государственного контроля (надзора) предлагается понимать как деятельность специально уполномоченных органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, направленную на предупреждение, выявление и пресечение в ходе проведения профилактических, контрольных (надзорных) мероприятий нарушений пользователями недр обязательных требований по обеспечению безопасного, рационального использования и охраны недр, недопущению негативного воздействия на окружающую среду, оценке соблюдения таких требований, выявления нарушений, устранения их последствий в целях создания условий для защиты интересов государства и общества, а также охраны прав и законных интересов недропользователей.

Перед тем, как приступить к раскрытию содержания понятия государственного геологического контроля (надзора), следует коротко обозначить позицию автора в отношении таких понятий как «безопасное использование недр», «рациональное использование недр» и «охрана недр». Как безопасное, так и рациональное использование недр обеспечивается при непосредственном

[39] Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года» // СЗ РФ. 2024. № 1. Ст. 3510.

осуществлении недропользования, хозяйственной и иной деятельности в отношении участка недр целом, в то время как охрана недр - обязательный атрибут экологически ответственного государства - должна осуществляться постоянно в силу вероятности нанесения недрам вреда вне зависимости от ведения горных работ, так как возможное негативное воздействие обусловлено не только техногенными, но и природными факторами, зачастую менее предсказуемыми, хотя и в определенной степени выражающими уровень антропогенной нагрузки. Кроме того, автор согласен с мнением большинства ученых о включении понятия «рациональное использование недр» в понятие «охрана недр»[40], в то же время представляется, что в охрану недр также целесообразно включение понятия «безопасное использование недр» как дополнительного элемента охраны окружающей среды.

Включение *безопасного использования недр* в понятие государственного геологического контроля (надзора) обусловлено высоким риском нанесения вреда окружающей среде, а также жизни и здоровью человека в процессе эксплуатации недр. В связи с этим законодателем устанавливаются требования по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, данные требования направлены на обеспечение промышленной и экологической безопасности[41]. Недропользователь, выполняя лицензионные требования, обязан обеспечить сохранность горных выработок, буровых скважин, иных сооружений, связанных с пользованием недрами, то есть содержать участок недр в безопасном состоянии как в период его эксплуатации, так и вплоть до завершения работ по его ликвидации, консервации независимо от наличия на данном этапе лицензии на пользование недрами, провести рекультивацию земель в установленных законом случаях. Безопасность есть отсутствие опасности, защищенность, сохранность.

---

[40] См., например: Агафонов В. Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014. Комиссаренко В. С. Правовое регулирование охраны недр и окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. Ямалетдинов Р. Р. Правовая охрана недр в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.

[41] См.: Агафонов В. Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами // Lex russica. 2016. № 6. С. 61-81.

Сохранность горных выработок, буровых скважин и иных сооружений целесообразна для минимизации деформационных процессов с учетом различных горно-геологических и горно-технологических условий.

Важную роль в обеспечении сохранности имеет завершающий этап ведения горных работ. Консервация подразумевает возможность продолжения деятельности на участке недр в будущем, а также перспективное размещение объектов, не связанных с добычей полезных ископаемых. Ликвидация, наоборот, необходима для исключения доступа к подземным горным выработкам, буровым скважинам и иным сооружениям с целью обеспечения безопасности жизни и здоровья населения, охраны окружающей среды[42]. Рекультивация направлена на осуществление восстановительных работ при нарушении состояния окружающей среды и проводится в случае, когда отпадает необходимость в использовании земель, на которых осуществлялись горные работы. Тем самым вне зависимости от дальнейшей судьбы участка недр презюмируется необходимость его сохранности, что, соответственно, распространяется и на горные выработки, буровых скважины и иные сооружения.

Таким образом, выполнение недропользователем обязательств по обеспечению сохранности горных выработок, буровых скважин и иных сооружений, связанных с пользованием недрами, преимущественно направлено на принятие всех необходимых мер по достижению безопасного использования недр с целью уменьшения вреда окружающей среде, устранению угрозы жизни и здоровью граждан, а также, в случае необходимости, для возможности использования участка недр в будущем. Соответственно, полномочия по обеспечению соблюдения недропользователем данных обязательств лежит и на органах государственного геологического контроля (надзора), которые как прямо, так и опосредовано принимают участие в обеспечении безопасного использования недр.

[42] См.: Перчик А. И. Горное право: учеб. пособие. М.: МАКС Пресс, 2008. С. 405-408.

Обеспечение *рационального использования недр* органами государственного геологического контроля (надзора) является превентивной мерой, обусловленной исчерпаемостью природных ресурсов и связано с необходимостью удовлетворения как экономических потребностей государства и общества, так и потребности в соблюдении прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Отметим, что понятие рационального использования недр фигурирует в Модельном кодексе о недрах и недропользовании для государств-участников СНГ, который имеет рекомендательный характер. В данном документе под рациональным использованием недр понимается осуществление такого комплекса технических, технологических, правовых, организационных, финансово-кредитных, налоговых и иных мероприятий, которые в процессе изучения, освоения и использования ресурсов недр при соблюдении установленных лимитов, норм, стандартов и правил недропользования дают государству и обществу наибольший социально-экономический эффект от использования природных ресурсов недр[43]. Законодатель в определении сделал уклон на экономическую специфику деятельности по недропользованию. Представляется, это что продиктовано соответствующим характером взаимоотношений государств-участников СНГ.

В то же время с теоретической точки зрения мнения в отношении рассматриваемого понятия расходятся, в зависимости от позиций ученых включают в себя экологическую, социальную и экономическую составляющую. К примеру, по мнению Н. А. Сыродоева, рациональность использования недр - это «такое их использование, при котором извлечение полезных ископаемых из месторождения производится максимально полно с наименьшими потерями, чтобы обеспечить хозяйственное использование основных и совместно залегающих полезных ископаемых и полезных компонентов»[44]. М. Е. Певзнер понимает рациональное использование недр как «систему мероприятий научного,

[43] Модельный кодекс о недрах и недропользовании для государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30 (ч. II). С. 5-218.

[44] Сыродоев Н. А. Правовая охрана недр в СССР. Москва: Знание, 1976. С. 26.

производственно-технического и организационного характера, обеспечивающую полное и комплексное использование ресурсов недр для удовлетворения материальных и духовных потребностей общества»[45]. Лунева Е. В. указывает на разницу в правовых критериях рациональности в отношении возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов. По мнению автора, «рациональное использованием невозобновляемых природных ресурсов - это максимально полное их использование и/или извлечение, экономное расходование с наименьшими потерями при существующем уровне развития техники и технологии и при таком объеме негативного воздействия, который окружающая среда способна самостоятельно переработать»[46]. Как утверждает А. И. Цуранова, «рациональным является использование недр, которое в целях обеспечения оптимального сочетания экономического роста и устойчивого развития предполагает полное и комплексное извлечение содержащихся в них полезных ископаемых, а также максимально эффективное использование иных ресурсов недр посредством применения наилучших современных технологий для разработки или сохранения нерентабельных к отработке месторождений при возможности их последующей эксплуатации с обеспечением минимизации вредного воздействия на другие компоненты природной среды»[47]. Согласимся с позицией ученой, что полное и комплексное извлечение полезных ископаемых является одним из критериев рационального использования недр[48]. Тем самым наличие понятия комплексности в преамбуле Закона РФ «О недрах» является излишним. Отдельно отметим, что вопрос достижения условий, при которых возможно проведение работ на участке недр в будущем в немалой степени затрагивает обеспечение их безопасного использования, что позволяет сохранить перспективный к эксплуатации объект недропользования.

---

[45] Певзнер М. Е. Горное право: Учеб. для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Московского государственного горного университета, 2006. С. 167.

[46] Лунева Е. В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие и правовые критерии // Lex Russica. 2017. № 8. С. 70.

[47] Цуранова А. И. Рациональное использование недр: понятие и юридические критерии // Журнал российского права. 2013. № 9. С. 98.

[48] Цуранова А. И. Указ. соч. С. 96-97.

Таким образом, в качестве критерия рациональности необходимо рассматривать принятие мер по предупреждению, предотвращению и ликвидации негативного воздействия на окружающую среду, максимально возможному восстановлению природной среды, нарушенной в процессе природопользования, что осуществляется недропользователями в соответствии с законодательством о недрах и требует обеспечения в рамках государственного геологического контроля (надзора).

Охрана недр. Несмотря на то, что пользование недрами не всегда влечет нарушение их целостности, воздействие человека на окружающую среду даже при осуществлении регионального геологического изучения имеет вероятность нанесения вреда окружающей среде, и, как было указано ранее, компонентам природной среды, в связи с чем последствия осуществления хозяйственной и иной деятельности могут оказать негативное воздействие и на недра, что обуславливает необходимость обеспечения охраны недр на постоянной основе. В рамках действующего законодательства понятие охраны недр, как и рациональное использование недр, также содержится только в Модельном кодексе о недрах и недропользовании для государств-участников СНГ, представляя собой «совокупность мероприятий, методов и средств, предотвращающих нерациональное использование недр и их порчу, обеспечивающих соблюдение принятого порядка ведения работ по изучению, освоению и использованию ресурсов недр и создающих благоприятные условия для обеспечения минимизации потерь и нарушений природных ресурсов на используемом участке недр»[49].

Среди ученых выработаны авторские позиции в отношении рассматриваемого понятия: к примеру, В. С. Комиссаренко утверждает, что охрана недр – это «система мероприятий по сохранению природной ценности недр, обеспечению их рационального использования, воспроизводства минерально-сырьевой базы, предотвращению негативного воздействия на недра, поддержанию

[49] Модельный кодекс о недрах и недропользовании для государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30 (ч. II). С. 5-218.

стабильности геологических процессов»[50], по мнению Р. Р. Ямалетдинова охрана недр представляет собой «комплекс мер организационного, инженерно-технического, санитарно-гигиенического, правового, социального и иного характера, направленных на охрану недр и реализуемых как участниками отношений недропользования, так и вне горных отношений»[51], В. Д. Мельгунов понимает охрану недр как «совокупность мероприятий, определенных нормативными правовыми актами и техническими проектами по использованию недр, обеспечивающих в интересах нынешнего и будущих поколений состояние защищенности недр и их ресурсов от возможного вреда»[52].

Принимая во внимание позиции ученых, можно утверждать, что охрана недр является комплексом мероприятий, различных по содержанию и направленности, которые осуществляются на постоянной основе вне зависимости от факта пользования недрами с целью обеспечения состояния защищенности недр, их компонентов, а также компонентов природной среды в целом.

Защита интересов государства и общества, а также охрана прав и законных интересов недропользователей является предметом регулирования законодательства о недрах ввиду провозглашения недр достоянием народов, проживающих на соответствующей территории, и всех народов Российской Федерации в целом, осуществляется органами государственной власти, обеспечивая защиту интересов государства и общества (публичного интереса) в рациональном использовании природных благ и поддержании их в надлежащем состоянии, чем и обосновывается содержание правового режима недр, в то же время это не означает игнорирование частных интересов пользователей недр, данная идея нашла свое отражение в преамбуле Закона РФ «О недрах». Соответственно, существуют публичные и частные интересы в рамках отношений, связанных с пользованием недрами, при этом необходимость удовлетворения

---

[50] Комиссаренко В. С. Правовое регулирование охраны недр и окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 39.

[51] Ямалетдинов Р. Р. Правовая охрана недр в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 33.

[52] Мельгунов В. Д. Рациональное использование и охрана недр в интересах нынешнего и будущих поколений как принцип современного горного права // Экологическое право. 2014. № 4. С. 7.

данных интересов лежит и на органе государственного геологического контроля (надзора), что также подтверждается новой концепцией развития контрольной (надзорной) деятельности, не исключающей проведение не только контрольных (надзорных), но и преимущественно профилактических мероприятий, направленных на защиту публичного интереса, но с учетом понимания значимости частного интереса. Стоит согласиться с М. В. Дудиковым, что «недропользование наиболее существенно затрагивает публичный интерес, поэтому приоритетом правового регулирования должно быть обеспечение этого интереса. При этом речь может идти не о противопоставлении частного и публичного интереса, а исключительно об их взаимном дополнении и гармонизации»[53]. Представляется, что одним из преимущественных способов гармонизации данных интересов в сфере недропользования в настоящее время является деятельность органов государственного геологического контроля (надзора), ориентированная на уменьшение административного давления в отношении пользователей недр и на достижение должного уровня взаимодействия с данными контролируемыми лицами во избежание несоразмерного вмешательства в их деятельность.

Реформа контрольной (надзорной) деятельности показала, что частный интерес недропользователя заключается не в получении прибыли, а в осуществлении спокойного пользования недрами, повышающего мотивацию субъекта хозяйственной деятельности к освоению участков недр и полезных ископаемых, развитию минерально-сырьевой базы, обеспечению рационального использования и охраны недр в целом. Доказательством того, что недропользование не всегда связано с получением прибыли является наличие видов пользования недрами, не имеющих под собой исключительно коммерческий интерес: к примеру, реализация права пользования недрами для образования особо охраняемых геологических объектов направлена на совершенно иные цели: научные, культурные, эстетические, санитарно-оздоровительные и т.д. Удовлетворение частного интереса недропользователя приводит к обеспечению

[53] Дудиков М. В. Публичные интересы в горном праве: понятие и признаки // Lex russica. 2014. № 8. С. 936.

публичного и, соответственно, общественного интереса, что проявляется в получении налоговых выплат, развитии инфраструктуры, появлению новых рабочих мест, соблюдению недропользователем требований законодательства о недрах и об охране окружающей среды.

Государственный геологический контроль (надзор) является разновидностью государственного контроля (надзора) – родового понятия, изложенного в Законе № 248-ФЗ, производным из которого, как было указано ранее, является видовое понятие, однако его содержание требует дополнительной конкретизации посредством раскрытия отличительных особенностей государственного геологического контроля (надзора) как более узкоспециализированного вида контроля (надзора) в системе государственного экологического контроля (надзора), в связи с этим можно выделить следующие особенности, отражающие отраслевую специфику:

1) Высокий риск негативного воздействия на окружающую среду, а также причинения вреда жизни и здоровью работников и населения в процессе недропользования.

Санкционное влияние в зависимости от условий рынка становится причиной интенсификации добычи полезных ископаемых, ухудшения состояния технической базы и, соответственно, повышения риска негативного воздействия на окружающую среду, а также причинения вреда жизни и здоровью работников и населения. В связи с существенными рисками пользования недрами органы государственного геологического контроля (надзора) уполномочены обеспечивать соблюдение недропользователями обязательных требований, начиная с предотвращения самовольного пользования недрами, застройки площадей залегания полезных ископаемых и заканчивая осуществлением контролируемыми лицами ликвидации и консервации горных выработок, буровых скважин и иных сооружений, связанных с пользованием недрами. От соблюдения данных требований вследствие эффективной деятельности органов государственного геологического контроля (надзора) зависит безопасность жизни и здоровья работников, населения и благоприятное состояние окружающей среды.

Несмотря на то, что по мнению законодателя государственный геологический контроль (надзор) наряду с другими видами контроля (надзора) в настоящее время не является частью государственного экологического контроля (надзора), это не отменяет негативное воздействие недропользования на другие компоненты природной среды, что говорит о необходимости соблюдения принципа экосистемного подхода к регулированию отношений по пользованию недрами, данное правило распространяется и на осуществление государственного геологического контроля (надзора). В действительности это косвенно признает и законодатель, установив обязанность недропользователя обеспечить выполнение мероприятий по охране объектов растительного и животного мира и среды их обитания, хотя контроль (надзор) за исполнением этой обязанности фактически выходит за пределы предмета государственного геологического контроля (надзора), при этом отсутствует соотношение с установленными индикаторами риска нарушения требований законодательства о недрах. Таким образом, недра находятся в естественной связи с другими компонентами природной среды и подлежат охране вне зависимости от проведения в отношении них хозяйственной и иной деятельности в силу социально-экономической значимости недр и необходимости удовлетворения потребностей нынешних и будущих поколений.

Также законодателем предусмотрен механизм лицензирования, который направлен на обеспечение безопасного, рационального использования и охраны недр, недопущения самовольного пользования недрами и достижения баланса публичных и частных интересов. Законодательство о недрах содержит требования к субъектному составу пользователей недр, предусмотрен отказ в принятии заявки на участие в аукционе либо заявки на получение права пользования недрами без проведения аукциона при отсутствии у заявителя доказательств наличия квалифицированных специалистов, необходимых финансовых и технических средств, также определены особые требования в случае предоставления в пользование участков недр федерального значения. Следовательно, соответствие данным требованиям является подтверждением возможности пользователей недр соблюдать обязательные требования в области использования и охраны недр,

отраженными в соответствующих нормативных правовых актах, лицензии на пользование недрами и иных разрешительных документах, предусмотренных данными нормативными правовыми актами, однако вопрос обеспечения фактического соблюдения обязательных требований находится в сфере ведения органов государственного геологического контроля (надзора).

2) Обязательное наличие специальных знаний у должностных лиц органов государственного геологического контроля (надзора) в силу особенностей пользования недрами.

Пользование недрами представляет собой деятельность, зачастую связанную с общественной опасностью, в связи с чем обеспечение соблюдения законодательства о недрах требует наличие необходимого уровня квалификации у лиц, замещающих должности в органах государственного геологического контроля (надзора) вне зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности. Большой уровень ответственности работников органов государственного геологического контроля (надзора) также обусловлен кругом властных полномочий по проведению профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий, отнесению объектов государственного контроля (надзора) к соответствующей категории риска, представлению предложений по досрочному прекращению, приостановлению и ограничению права пользования недрами. Немаловажен вопрос соблюдения требований законодательства при эксплуатации недр в Арктической зоне Российской Федерации, ведь, как отмечает Н. С. Куделькин, «добываемые в АЗРФ полезные ископаемые, а также их разведанные запасы и прогнозные ресурсы составляют основную часть минерально-сырьевой базы Российской Федерации» [54] . Представители Росприроднадзора участвуют в работе комиссий Федерального агентства по недропользованию (далее – Роснедра), рассматривают проекты на строительство скважин в Арктической зоне Российской Федерации. К примеру, в 2024 году

[54] Куделькин Н. С. Экологические конфликты в Арктической зоне Российской Федерации в сфере обеспечения энергетической, экономической и экологической безопасности // Право и политика. 2023. № 9. С. 2.

Росприроднадзором рассмотрено 124 проекта на геологическое изучение недр на данной территории[55].

Законом № 248-ФЗ определены общие квалификационные требования для замещения должности инспектора, установлена необходимость соответствия квалификационным требованиям к уровню профессионального образования, стажу государственной или муниципальной службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям. При этом в отношении кадрового состава органов государственного геологического контроля (надзора) также применяются показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, что включает в себя показатель профессиональной компетентности[56].

3) Необходимость тесного взаимодействия с Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору как органом специальной компетенции, ответственным за осуществление федерального государственного горного надзора.

Контрольным (надзорным) органом власти в сфере соблюдения пользователями недр или лицами, осуществляющими работы на участках недр, требований по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, является Ростехнадзор, однако было бы ошибочно считать, что после разграничения полномочий Ростехнадзора и Росприроднадзора по осуществлению государственного геологического контроля (надзора) полномочия последнего, а также ФСБ России, ФСО России и органов государственной власти субъектов РФ теперь никак не связаны с обеспечением безопасного использования недр. Осуществление эффективной контрольной (надзорной) деятельности в отношении общего для данных контрольных (надзорных) органов компонента природной среды является причиной для постоянного взаимодействия: информационного

---

[55] URL: https://rpn.gov.ru/upload/iblock/94a/cd4q42ehs8b7ys3u99kolnatcnn9wgml/Doklad_2024.pdf (дата обращения: 27.01.2026)

[56] Приказ Росприроднадзора от 20.03.2018 № 88 «Об утверждении примерного должностного регламента федерального государственного гражданского служащего Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориального органа» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.01.2026).

обмена, оказания консультативной и методической помощи, формирования общих предложений по совершенствованию законодательства о недрах, проведения совместных проверок и иных мероприятий. Кроме того, важным условием осуществления безопасного, рационального использования и охраны недр является разработка и выполнение в соответствии с законодательством о недрах требований технических проектов и иной проектной документации. Органы государственного геологического контроля (надзора) проверяют наличие у недропользователя проектной документации и факт соблюдения ее требований, но, как указано в соответствующих подзаконных актах, исключительно по тем вопросам, которые не касаются федерального государственного горного надзора.

4) Осуществление государственного геологического контроля (надзора) подразделениями федеральной службы безопасности и федеральной службы охраны на объектах, подведомственным данным службам.

Остается актуальной тенденция по вовлечению в деятельность по контролю (надзору) в сфере недропользования новых органов государственной власти, ведь в настоящее время полномочия по осуществлению федерального государственного геологического контроля (надзора) осуществляет не только Росприроднадзор, но и подразделение службы технических инспекций и пожарного надзора Службы обеспечения деятельности ФСБ России (далее – федеральный государственный геологический контроль (надзор) ФСБ России)[57], а также Инспекция технического, энергетического, метрологического надзора и охраны труда ФСО России [58]. Соответственно, рассматриваемому виду контроля (надзора) не характерно организационное единство. К примеру, при обращении к соответствующему положению о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре)

[57] Приказ ФСБ России от 26.03.2022 № 125 «Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного геологического контроля (надзора) на объектах, подведомственных ФСБ России» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.01.2026).

[58] Приказ ФСО России от 27.03.2025 № 41 «Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного геологического контроля (надзора) на объектах, подведомственных Федеральной службе охраны Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.01.2026).

ФСБ России можно выделить его следующие отличительные особенности: объекты контроля (надзора) должны быть подведомственны ФСБ России; конкретизированы требования к лицам, претендующим на замещение должностей в органе федерального государственного геологического контроля (надзора) ФСБ России; определен перечень контролируемых лиц в рамках федерального государственного геологического контроля (надзора) ФСБ России, в частности среди которых указаны подразделения ФСБ России, государственные органы и органы местного самоуправления, а также граждане, которые являются владельцами (или) пользователями объектов контроля (надзора)[59]; отсутствует возможность проведения контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемым лицом; не установлен порядок оценки результативности и эффективности деятельности ввиду отсутствия ключевого показателя федерального государственного геологического контроля (надзора) ФСБ России; предусмотрено привлечение экспертных организаций, подведомственных Росприроднадзору.

Вкратце можно резюмировать, что федеральный государственный геологический контроль (надзор) ФСБ России является более строгим и узконаправленным видом контроля (надзора), осуществляемым с целью обеспечения безопасного, рационального использования и охраны недр. Полномочия ФСБ России, несмотря на схожесть предмета правового регулирования Росприроднадзора, разграничены ввиду отнесения деятельности по осуществлению федерального государственного геологического контроля (надзора) ФСБ России исключительно к объектам, подведомственным данной службе[60]. При этом стоит отметить, что ФСБ России также осуществляет

[59] Возникают вопросы относительно установления широкого круга контролируемых лиц при осуществлении федерального государственного геологического контроля (надзора) ФСБ России. Неизвестно, каким образом и на каких основаниях служба обеспечения деятельности ФСБ России в рамках полномочий, закрепленных в подзаконном акте, будет осуществлять контрольную (надзорную) деятельность в отношении подразделений ФСБ России, государственных органов и органов местного самоуправления.

[60] Представляется, что к данным объектам относятся участки недр, расположенные преимущественно на землях обороны и безопасности и предоставленные для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

экологический и земельный контроль (надзор), данные особенности применимы и к государственному геологическому контролю (надзору), осуществляемому соответствующей Инспекцией ФСО России. Таким образом, экологическая функция данных органов была существенно расширена и конкретизирована, теперь службы принимают еще более активное участие в реализации государственной политики по обеспечению охраны окружающей среды и экологической безопасности.

5) Возможность заключения с пользователем недр соглашения о надлежащем устранении выявленных нарушений обязательных требований.

В настоящее время одним из способов обеспечения соблюдения требований законодательства о недрах является возможность заключения соглашения между органом государственного геологического контроля (надзора) и недропользователем в соответствии с правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 31.05.2025 № 829 (далее – Постановление № 829)[61]. Данные правила применимы только в отношении нескольких видов контроля (надзора) и ограниченного круга лиц, которым потребуется достаточное количество материальных средств и специалистов для устранения выявленных нарушений в сроки, установленные соглашением, и которые имеют право на подачу ходатайства о заключении соглашения в силу своей публичной ценности, что дополнительно подтверждается наличием поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ, его Заместителя или обращения высшего должностного субъекта РФ как основаниями для заключения соглашения. Таким образом, законодатель подчеркивает особую важность недропользования в удовлетворении не только частных, но и публичных интересов, направленных на достижение экономической устойчивости государства.

Стоит отметить, что Постановление № 829 не лишено недостатков, среди которых можно отметить право на отказ контрольного (надзорного) органа в согласовании ходатайства на заключение соглашения даже при наличии поручения

[61] СЗ РФ. 2025. № 23. Ст. 3064.

главы государства в отсутствие четких критериев оценки контрольным (надзорным) органом целесообразности заключения соглашения, вероятной неисполнимости предписания, что потребует дополнительного уточнения от контрольного (надзорного) органа при 10-дневном сроке на подачу ходатайства или же вовсе приведет к оспариванию предписания в судебном порядке. Также одним из оснований в отказе заключения соглашения является необходимость незамедлительного принятия мер по пресечению вреда окружающей среде и устранению последствий такого вреда, однако природопользователь и, соответственно, недропользователь вправе повторно подать ходатайство с дополнительным обоснованием неограниченное количество раз. В то же время направление ходатайств может послужить причиной для длительного неисполнения предписания органа государственного геологического контроля (надзора), хотя нередки случаи, когда нарушение требований законодательства о недрах является обстоятельством чрезвычайного характера и требует скорейшего решения.

6) Социально-экономическое значение обеспечения безопасного, рационального использования и охраны недр.

Как указано в Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2050 года, «российская минерально-сырьевая база - фундамент национальной экономики, многообразие и масштаб которой служат основой национальной безопасности государства, являются инструментом достижения стратегических интересов страны, естественным конкурентным преимуществом на долгосрочную перспективу»[62]. Научно-технологическое развитие, экономические и социальные изменения несут существенные риски в области обеспечения экологической безопасности, при этом колоссально возросла необходимость непрерывного и более активного освоения недр, тем самым в настоящее время

[62] Распоряжение Правительства РФ от 11.07.2024 № 1838-р «Об утверждении Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2050 года» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.01.2026).

данная цель имеет стратегическое значение, являясь одним из главных столпов устойчивости экономики России.

Эффективная деятельность органов государственного геологического контроля (надзора) становится основой для ответственного отношения недропользователей к обязанности осуществлять безопасное, рациональное использование и охрану недр, уменьшаются затраты на реализацию экологических проектов, государство получает крупных налогоплательщиков, которые вкладывают средства в развитие инфраструктуры и создают рабочие места, чаще проводятся геологоразведочные работы, растет добыча полезных ископаемых, а также разрабатываются технологии геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых.

7) Исключение органов местного самоуправления из перечня органов власти, уполномоченных на осуществление деятельности по контролю (надзору) в сфере недропользования.

Органы местного самоуправления обеспечивают наиболее точечное решение вопросов местного значения, однако в настоящее время полномочия данных органов по осуществлению муниципального контроля в сфере недропользования исключены из законодательства о недрах, при этом остается возможность наделения местных органов отдельными полномочиям даже без внесения изменений в федеральное законодательство[63]. Однако в настоящее время можно утверждать об отсутствии у органов местного самоуправления эффективных инструментов воздействия на пользователей с недр с целью побуждения их к соблюдению требований законодательства о недрах.

[63] Подробнее данный вопрос будет рассмотрен в параграфе 3 главы 2 настоящей работы.

§ 1.2. Государственный геологический контроль (надзор) в законодательстве о недрах и документах государственного стратегического планирования

Институт недропользования в России имеет глубокую историю, возникшую в связи с потребностью освоения недр и активного использования содержащихся в них полезных ископаемых в силу многочисленных цивилизационных вызовов, становясь условием выживания государства, достижения благоприятных условий жизнедеятельности, развития науки и техники. Интенсивное извлечение минеральных ресурсов обусловило необходимость рационального использования и охраны недр ввиду экономической целесообразности, а также высокого уровня опасности ведения горных работ, что стало основой для возникновения соответствующих полномочий по контролю (надзору) у органов государственной власти с целью удовлетворения публичного интереса. В целом развитие законодательства о контрольной (надзорной) деятельности в сфере недропользования можно назвать скачкообразным, на что в немалой степени повлияли различные исторические события, в том числе итоговый болезненный переход государства к рыночным отношениям[64]. Тем не менее, с целью более обстоятельной оценки нынешнего состояния государственного геологического контроля (надзора) необходимо кратко рассмотреть историческую составляющую, проанализировав основные вехи эволюции, закономерности формирования, а также тенденции развития данного вида контроля (надзора).

Известно, что горное дело в России интенсивно развивалось еще в допетровские времена, однако тогда была заметна проблема отсутствия централизации управления в области добычи полезных ископаемых, в то же время некоторые виды полезных ископаемых могли добываться везде и без оброка[65], также большое внимание уделялось вопросу поиска месторождений отдельных

[64] См.: Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М.: Изд-во МГУ, 1991. С. 11-36. Перчик А. И. Горное право: учеб. пособие. М.: МАКС Пресс, 2008. С. 62-100.

[65] См.: Сперанский А. Н. Очерки по истории приказа каменных дел Московского государства. М.: РАНИОН, 1930. С. 34.

видов природных ресурсов на основании специальных разрешений государя – монархических регалий, жалованных и похвальных грамот [66]. Отметим, что содержащиеся в указанных индивидуальных разрешениях обязательства как раз и представляли собой элемент управления, контроля за деятельностью пользователя недр, однако ввиду высокой заинтересованности государства в активном освоении недр и пополнении казны сложно быть уверенным в том, что закрепленные обязательства полноценно исполнялись.

Созданная в 1719 году Петром I Берг-коллегия внесла существенный вклад в развитие российского горного промысла и контроля (надзора) в сфере недропользования, правовой основой деятельности данного государственного органа являлись Берг-привелегия и Берг-регламент, последний документ содержал в себе обязанность Берг-коллегии при поступлении доношения к постройке завода «не токмо скорое решение учинить, но и всякие способы показать, коим образом с тою рудою и минералами наилучше поступать, и в доброе и неубыточное состояние произвести» [67], тем самым посредством консультации пользователя недр обеспечить рациональное использование добываемых полезных ископаемых. В целом деятельность Берг-коллегии и ее преемников была связана в современном понимании с осуществлением контрольной (надзорной) деятельности с элементами надзора в области промышленной безопасности, горного надзора, геологического контроля (надзора) и налогового контроля[68]. Государственный орган постепенно распространял свои полномочия на все большее количество объектов контроля (надзора), в число которых уже во времена существования Горного департамента включались не только рудники и промыслы, но и горные заводы, принадлежавшие частным лицам. При этом кроме Горного департамента были определены иные

[66] См., например: Лагуткин А. В. История и теория горного права Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. Санкт-Петербург, 1997. С. 55-61. Штоф А. А. Сравнительный очерк горного законодательства в России и Западной Европе / Сост. преп. горн. законоведения в Горн. ин-те А. Штоф. Ч. 1. Санкт-Петербург: тип. М. Стасюлевича, 1882-1892. Главные основания горного и соляного законодательств. 1882. VI, 224 с.

[67] Берг-регламент: Утвержден марта 3 дня 1739 года. Санкт-Петербург: Тип. Сухопут. кадет. корпуса [1762]. С. 2.

[68] См.: Корепанов Н. А. Совершенствование системы государственного геологического контроля в недропользовании (на примере Республики Коми): дис. ... канд. экономич. наук. Сыктывкар, 2004.

органы управления применительно к пользованию недрами, принимавшие участие в осуществлении контрольной (надзорной) деятельности в рассматриваемой сфере:

- местные горные управления (включали в себя горные управления, окружных инженеров и их помощников, маркшейдеров и горных надсмотрщиков);

- местные соляные управления (включали в себя смотрителей казенных соляных промыслов, приставов и вахтеров казенных солевых магазинов);

- органы местного главного надзора в отношении особого разряда горных промыслов и заводов Туркестанского края (в лице генерал-губернатора) и Закаспиской области (в лице начальника области)[69].

Таким образом, в Российской Империи деятельность по обеспечению соблюдения требований законодательства о недрах осуществлялась большим количеством как единоличных так и коллегиальных органов центрального и местного управления. Однако наиболее явно элементы государственного геологического контроля (надзора) проявлялись в деятельности местных горных управлений, которые в соответствии с Уставом горным обладали правом на ведение дел по фактам нарушений «горных постановлений», а именно: самовольное пользование недрами (ст.ст. 1254-1256, 1259, 1261); отступление от правил по подсчету объемов добычи посредством ведения соответствующей документации – «шнуровых книг» и по предоставлению данной информации (ст. 1262, 1263); смешивание откидных песков с пустой породой при разработке золотых приисков на казенных и Кабинетски землях (собственности императора), т.е. разубоживание полезных ископаемых (ст. 1260); неуведомление о начале ведения буровых работ, несвоевременное предоставление плана предполагаемых работ и неправильное ведение бурового журнала, а также неуведомление о появлении нефтяного фонтана, неимение надлежащего оборудования для регулирования истока нефти (ст. 1264)[70]. Также поддерживался общественный контроль в сфере недропользования: выплачивались вознаграждения лицам,

[69] Грицков В. В. Горное законодательство Российской империи / [Сост., предисл. Грицкова В. В]. М.: Издательство «Горное дело» ООО «Киммерийский центр», 2012. 424 с., табл., ил. (Библиотека горного инженера. Т.17 «История горного дела». Кн. 1). С. 104-105.

[70] Грицков В. В. Указ соч. С. 351-355.

обнаружившим правонарушения и открывшим факты самовольной разработки казенных соляных источников[71].

Вследствие наступившей социалистической революции ранее действующее законодательство о недрах утратило силу, соответственно, кардинально изменилось правовое регулирование государственного геологического контроля (надзора). Декретом ВЦИК 1918 г. «О социализации земли» отменялась собственность на землю и иные природные ресурсы, а контроль за недрами находился в ведении «федеральной Советской власти»[72]. Декретом СНК «О недрах земли» 1920 года было определено, что «эксплуатация недр и распределение добытых полезных ископаемых, а равно и общее руководство и надзор за горнопромысловыми операциями находятся в ведении Горного Совета Высшего Совета Народного Хозяйства и его органов»[73], однако какие-либо иные нормы, регулирующие контрольную (надзорную) деятельность в сфере недропользования, в Декрете отсутствовали. В дальнейшем элементы государственного геологического контроля (надзора) прослеживались в деятельности начальников горных округов, ответственных за осуществление горного надзора: к примеру, в Наказе Начальникам Горных Округов 1922 года было указано, что «неисправности в ведении работ, как в отношении безопасности их, так и в отношении рационального использования невозобновляемых ископаемых богатств, должны преследоваться систематически, твердо и неуклонно»[74]. Как мы видим, в первые послереволюционные годы создавался лишь необходимый правовой фундамент, послуживший основой для дальнейшего развития государственного геологического контроля (надзора), данная тенденция продолжилась и вследствие принятия в 1927 году Горного положения Союза ССР, в котором большое внимание было уделено горно-промысловому надзору, в рамках которого, в частности, обеспечивалось соблюдение горных законов и охрана недр: недопущение

---

[71] Грицков В. В. Указ соч. С. 356.

[72] СУ РСФСР. 1918. № 25. Ст. 346.

[73] СУ РСФСР. 1920. № 36. Ст. 171.

[74] Горный надзор: Прил.: Маркшейдерские формуляры / Р.С.Ф.С.Р. В.С.Н.Х. Глав. упр. горной промышленности (Г.У.Г.П.). Центр. упр. горного надзора (Ц.У.Г.Н.). Москва: [Г.У.Г.П. Центр. упр. горного надзора (Ц.У.Г.Н.)], 1922. С. 37.

самовольного пользования недрами, наблюдение за надлежащим применением технических методов и способов горных работ и тд[75]. Также в разделе VII Горного закона Р.С.Ф.С.Р., принятого Постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 15.10.1928, конкретизировались цели горно-промыслового надзора, а именно: а) надзор за соблюдением горных законов; б) охрана недр; в) борьба со стихийными бедствиями на горных предприятиях[76].

Государственный геологический контроль (надзор) как отдельный вид контроля (надзора) берет свое начало с 1939 года вследствие организации геологической службы. Создавались территориальные геологические управления Комитета по делам геологии при СНК Союза ССР, управлениями проводился «государственный геологический контроль всех видов и этапов геологических работ, проводимых всеми организациями, независимо от ведомственной подчиненности»[77]. В 1942 году Комитетом по делам геологии утверждается «Инструкция по проведению государственного геологического контроля», определяющая задачи, порядок проведения государственного геологического контроля в случае осуществления различных видов работ: геологических съемок, поиска и разведки месторождений полезных ископаемых, ведение геологоразведочных работ и тд[78]. Однако задачи государственного геологического контроля ограничивались только вопросом обеспечения соблюдения требований законодательства о недрах при осуществлении геологического изучения недр. Схожая проблема наблюдалась и после принятия в 1957 году «Временной инструкции по проведению государственного геологического контроля», несмотря на то, что в данном документе одной из задач Отдела геологического контроля при Министерстве геологии и охраны недр СССР был контроль за «рациональным использованием минерального сырья и подземных вод, с целью предупреждения порчи и истощения месторождений, а также завышенных потерь полезных

---

[75] См.: Козлов Д. В. Система прав на участке недр: монография. Москва: Юрлитинформ, 2015. С. 124-125.

[76] СУ РСФСР. 1928. № 133. Ст. 871.

[77] Постановление СНК СССР от 08.09.1939 № 139 «Об утверждении Положения о Комитете по делам геологии при СНК Союза ССР» // СП СССР. 1939. № 51. Ст. 425.

[78] Инструкция по проведению государственного геологического контроля / Ком-т по делам геологии при СНК СССР Всес. комиссия по запасам полезных ископаемых. Москва: Госгеолиздат, 1942. 30 с.

ископаемых…» [79] . В дальнейшем статус государственного геологического контроля оставался неизменным, контроль за использованием и охраной недр осуществлял Госгортехнадзор СССР, количество полномочий которого к концу существования советского государства было чрезмерно высоко. При этом была актуальна проблема наличия большого количества нормативных правовых актов в сфере контроля, включающих в себя не только положения, утвержденные Правительством СССР, но также союзные и республиканские законы, а количество органов власти, осуществляющих контрольные (надзорные) мероприятия в сфере охраны окружающей среды и природопользования, было слишком велико, что негативно сказывалось на их эффективности[80].

Следующий этап развития государственного геологического контроля (надзора) начался после принятия и опубликования Закона РФ «О недрах», отражающего необходимость адаптации российской экономики к новым реалиям. В самой ранней версии Закона РФ «О недрах» государственный геологический контроль (надзор) именовался государственным контролем за рациональным использованием и охраной недр, хотя область геологического изучения также являлась предметом данного вида контроля (надзора), государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр осуществлялся при взаимодействии с органами государственного горного надзора природоохранными и иными контрольными органами, тем самым законодатель с самого начала придерживался комплексного подхода к обеспечению безопасного, рационального использования и охраны недр. Естественное развитие данного подхода нашло свое отражение в других подзаконных актах, исходя из которых государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр являлся частью системы государственного экологического контроля[81] и в

---

[79] Временная инструкция по проведению государственного геологического контроля: [Утв. 17/V 1958 г.] / М-во геологии и охраны недр СССР. Москва: [б. и.], [1958]. С. 2.

[80] См.: Голиченков А. К. Экологический контроль: Теория, практика правового регулирования: дис. ... докт. юрид. наук. М., 1992. С. 100-102.

[81] Постановление Правительства РФ от 27.01.2009 № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)» // СЗ РФ. 2009. № 5. Ст. 625. (утратил силу).

последующем государственного экологического надзора [82] . К сожалению, в настоящее время данное положение из законодательства исключено, что нами не поддерживается. Также отметим, что если советское законодательство разграничивало полномочия органов государственного геологического контроля и горного надзора, то в законодательстве Российской Федерации данная коллизия не была решена даже после создания в 2004 году Росприроднадзора и Ростехнадзора, тем самым положив начало многолетним научным дискуссиям[83].

Развитие государственного геологического контроля (надзора) в Российской Федерации происходило в условиях административной реформы с целью разграничения полномочий органов власти, исключения дублирования полномочий, уменьшения административного давления на контролируемых лиц. Период с 1992 по 2001 годы являлся довольно проблемным с точки зрения соблюдения прав контролируемых лиц, что обуславливало необходимость упорядочения и гармонизации положений, регулирующих осуществление контрольной (надзорной) деятельности. Как отмечал С. М. Зырянов, «при отсутствии в российском законодательстве положений, сдерживающих активность контрольно-надзорных органов, сформировалась четкая и сильная тенденция стремления к тотальному контролю за предпринимательской и иной экономической деятельностью и даже за любой хозяйственной деятельностью граждан…»[84]. В связи с этим в 2001 году был принят Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (далее – Закон № 134-ФЗ), в котором были установлены ограничения на осуществление контрольных (надзорных) мероприятий, меры ответственности контрольных

---

[82] Постановление Правительства РФ от 08.05.2014 № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре» // СЗ РФ. 2014. № 20. Ст. 2535. (утратил силу).

[83] См., например: Тихомирова Л. А. Проблемы разграничения полномочий в области охраны окружающей среды между органами государственной власти // Актуальные проблемы экономики и права. 2011. № 2 (18). С. 223-227. Агафонов В. Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014. Горохов Д. Б., Радченко В. И., Черногор Н. Н., Чеснокова М. Д. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография. М.: Изд-во Международного юридического института, 2010. 232 с.

[84] Зырянов С. М. Указ соч. С. 37.

(надзорных) органов, а также основные принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), при этом в рамках действующего законодательства большинство принципов сохранилось в относительно неизменном виде. Положения Закона № 134-ФЗ позитивно отразились на деятельности органов государственного геологического контроля (надзора), однако в то же время данный федеральный закон не был лишен недостатков, допуская проведение контрольных (надзорных) мероприятий в отношении юридических лиц, а не объектов контроля (надзора), ввиду этого природопользователь зачастую подвергался множественным проверкам[85].

В 2009 году на замену Закону № 134-ФЗ был принят Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ), который сильнее ограничил деятельность контрольных (надзорных) органов в отношении контролируемых лиц, предусматривая еще большее количество гарантий соблюдения прав и законных интересов последних, в том числе определение максимальных сроков проведения проверочных мероприятий, а также активное участие органов прокуратуры. В 2013 году вследствие внесения изменений в законодательство государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр стал именоваться государственным надзором за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, тем самым, как отмечает С. М. Зубарев, «устранив терминологическое смешение понятий контроля и надзора в пользу последнего»[86]. В дальнейшем в Положении о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр появилась отсылочная норма, предписывающая

[85] См.: Тихомирова Л. А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: Научно-практическое исследование // СПС КонсультантПлюс, 2010.

[86] Зубарев С. М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 32.

должностным лицам соблюдать ограничения и обязанности, установленные в Законе № 294-ФЗ. Однако в данном положении, как и в других подзаконных актах, регулирующих осуществление контроля (надзора) в рамках системы государственного экологического надзора, отсутствовал раздел с перечнем реализуемых контрольных (надзорных) мероприятий, что особенно негативно отразилось на механизме проведения рейдовых осмотров, появившегося в Законе № 294-ФЗ в 2014 году. Фактически контролируемое лицо находилось в заведомо невыгодном положении, не имея права внести изменения в акты по итогам проведения данного мероприятия и не обладая информацией о правах и обязанностях должностного лица в силу отсутствия соответствующей регламентации[87].

Ввиду активного проведения реформы контрольной (надзорной) деятельности, в 2017 году в Положение о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр были внесены изменения, направленные на применение риск-ориентированного подхода, так как ранее при привлечении к ответственности пользователя недр не учитывалась степень общественной опасности совершенного им правонарушения. Тем не менее, перечень обязательных требований, которые необходимо было соблюдать контролируемому лицу, количество нормативных правовых актов, содержащих данные требования, не соответствовали новой системе риск-ориентированного подхода, организация контрольной (надзорной) деятельности также не обладала достаточным уровнем эффективности.

В связи с необходимостью обновления нормативной правовой базы, содержащей обязательные требования, был принят Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», что, тем не менее, полностью не решило проблему преимущественно по причине

[87] См.: Солдатенков О. О. Государственный экологический надзор: некоторые вопросы теории и практики // Юридический мир. 2014. № 8. С. 43-47.

установления маленьких сроков реализации поставленной цели[88]. В 2021 году был принят Закон № 248-ФЗ, а также соответствующий закон-спутник, существенно повлиявшие на контрольную (надзорную) деятельность в сфере недропользования, разграничив государственный экологический контроль (надзор) и государственный геологический контроль (надзор). Кроме определения новых принципов контроля (надзора), регламентации проведения профилактических, контрольных (надзорных) мероприятий и иных нововведений, законодатель сформировал новую систему нормативного правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности, при которой положения Закона № 248-ФЗ имели лишь общий характер, а особенности осуществления отдельных видов контроля (надзора) конкретизировались на уровне подзаконных актов.

Таким образом, государственный геологический контроль (надзор) прошел долгий путь становления, его элементы проявлялись на протяжении каждого исторического этапа развития горного дела в России, но в полной мере данный вид контроля (надзора) сформировался по мере осознания необходимости более эффективного и комплексного обеспечения безопасного, рационального использования и охраны недр, удовлетворения не только экономических, социальных, но и экологических интересов.

Следующим этапом развития государственного геологического контроля (надзора) является применение цифровых технологий с целью профилактики нарушения обязательных требований законодательства о недрах и установления общей картины деятельности пользователя недр, внедрения правовых механизмов, направленных на стимулирование соблюдения пользователем недр обязательных требований, что соотносится с положениями Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года[89]. При этом фактически рассматриваемый процесс является элементом цифровизации государственного

---

[88] См.: Евдокимов А. С., Надежкина Г. П. «Регуляторная гильотина», совершенствование системы обязательных требований как направления реформирования контрольной и надзорной деятельности России // Административное право и процесс. 2022. № 5. С. 19-23.

[89] Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года» // СЗ РФ. 2024. № 1. Ст. 3510.

управления в сфере недропользования как части цифровизации экологического управления[90]. Также важно отметить, что использование цифровых технологий контроля в сфере государственного управления является вспомогательным инструментом, не изменяя саму сущность контроля, не исключая необходимость личного взаимодействия с контролируемыми лицами, не заменяя сотрудников контрольных (надзорных) органов[91]. В рамках рассматриваемого вида контроля (надзора) данное утверждение является актуальным, так как специфика контрольной (надзорной) деятельности в отношении недропользователей требует проведения, как минимум, выездного обследования для отбора проб на общедоступных объектах контроля (надзора).

Подробнее стратегические направления развития в области цифровой трансформации в сфере экологии и природопользования отражены в распоряжении Правительства РФ от 15.12.2023 № 3664-р (далее – Распоряжение № 3664-р)[92]. Представляется, что повышение эффективности государственного геологического контроля (надзора) должно быть обеспечено посредством внедрения и развития информационных технологий по следующим направлениям:

1) Информационные системы. Процесс цифровизации государственного геологического контроля (надзора) должен быть ориентирован как на обеспечение безопасного, рационального использования и охраны недр, так и на соблюдение конституционных прав граждан на достоверную экологическую информацию, что должно коснуться и государственных информационных систем. Достижению данной цели будет способствовать переход на базу единой цифровой платформы Российской Федерации «ГосТех» отраслевых информационных систем, в число которых входит федеральная государственная информационная система состояния окружающей среды - ФГИС «Экомониторинг».

---

[90] См.: Заславская Н. М. Концепция правового регулирования цифровизации государственного экологического управления: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2024.

[91] См.: Зубарев С. М., Сладкова А. В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 53-59.

[92] СЗ РФ. 2024. № 1 (ч. IV). Ст. 280.

В положении, регулирующем порядок создания, эксплуатации и развития данной системы, определен исчерпывающий перечень размещаемых в открытом доступе сведений, в том числе свидетельствующих о состоянии и загрязнении различных компонентов природной среды, а также о результатах осуществления государственного экологического контроля (надзора), однако иные виды контроля (надзора) в отношении отдельных компонентов природной среды не упоминаются [93] . Сведения, которые законодатель признает экологической информацией, также определены в постановлении Правительства РФ от 16.12.2021 № 2314[94]. Справедливо утверждение И. А. Игнатьевой, что данный подзаконный акт «перечислил далеко не все виды сведений, которые обозначены в экологическом законодательстве и содержательно представляют собой экологическую информацию» [95] . Сокрытие или искажение экологической информации предусматривает административную ответственность, которая была ужесточена в 2024 году, а также может квалифицироваться как экологическое преступление, если сокрытие данной информации создает опасность для жизни и здоровья людей. В настоящее время получение экологической информации о недрах возможно только по результатам государственного мониторинга состояния недр, результаты локального мониторинга учитываются при осуществлении государственного мониторинга и должны направляться пользователем недр ежегодно. Оценка контрольным (надзорным) органом соблюдения недропользователем требований законодательства о недрах осуществляется в результате проведения государственного геологического контроля (надзора), что в том числе выражается в выдаче предписаний об устранении выявленных

[93] Постановление Правительства РФ от 19.03.2024 № 329 «О федеральной государственной информационной системе состояния окружающей среды» // СЗ РФ. 2024. № 13. Ст. 1800.

[94] Постановление Правительства РФ от 16.12.2021 № 2314 «Об утверждении Правил размещения и обновления федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", в том числе содержания информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) и формы ее размещения» // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 9151.

[95] Игнатьева И. А. Проблемы правового определения экологической информации // Экологическое право. 2023. № 3. С. 11.

нарушений, их последствий, восстановлении нарушенного положения, в дальнейшем привлечение недропользователя и (или) его должностного лица к ответственности влечет изменение категории риска объекта контроля (надзора). Высокая категория риска данного объекта свидетельствует о наличии экологических рисков деятельности недропользователя, это напрямую влияет на вероятность оказания негативного воздействия не только на окружающую среду, но на жизнь, здоровье и имущество физического лица. Соответственно, осведомленность граждан о результатах проведения государственного геологического контроля (надзора) требует опубликования данной информации в ФГИС «Экомониторинг» и внесения точечных изменений на подзаконном уровне.

Условием для ускорения процесса цифровой трансформации рассматриваемого вида контроля (надзора) может стать объединение данных о недропользователях [96]. На базе платформы «ГосТех» планируется создание и развитие единой цифровой платформы государственного экологического контроля и надзора - ФГИС «Экоконтроль», показателем данного проекта является доля контрольных (надзорных) мероприятий в отношении объектов негативного воздействия на окружающую среду, проведенных на основании индикаторов риска нарушения обязательных требований, полученных дистанционным методом. Несмотря на наименование и обозначенное назначение информационной системы, осуществление как федерального, так и регионального государственного геологического контроля (надзора) также будет обеспечено в рамках ФГИС «Экоконтроль». Это позволит избежать использования контрольными (надзорными) органами различных цифровых продуктов, действующих изолированно друг от друга. Кроме того, во ФГИС «Экоконтроль» планируется создать раздел, доступный для использования общественными экологическими инспекторами.

Можно сделать вывод о постепенной интеграции государственных информационных систем, однако возникают вопросы, будет ли предоставлен

[96] См.: Чубукова С. Г. К вопросу о правовом регулировании информационных систем // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. 2017. № 4 (26). С. 41-44.

доступ Ростехнадзору, ФСБ России и ФСО России к ФГИС «Экоконтроль», ведь исходя из положений Распоряжения № 3664-р данные органы не участвуют ни в его разработке, ни в экспертизе его работы. Целесообразно достижение целостности информационной системы и содержащихся в ней сведений, избежание их искажения, чего невозможно достигнуть без участия всех акторов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере недропользования. В дальнейшем в процессе интеграции следует аккумулировать получаемую информацию и из других информационных систем, в том числе из Федеральной государственной автоматизированной системы лицензирования недропользования - ФГИС «АСЛН» Роснедр, в рамках которой планируется обеспечить автоматизированный мониторинг выполнения условий пользования недрами. Немаловажно участие органов прокуратуры в согласовании проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий по результатам проведения оценки целесообразности оказания административного воздействия. Также основанием для досрочного прекращения права пользования недрами является несоблюдение недропользователем налогового законодательства, что, соответственно, требует взаимодействия с Федеральной налоговой службой.

Таким образом, необходимо создать цифровую экосистему государственного экологического контроля (надзора) с целью единого информационного взаимодействия органов государственной власти, осуществляющих государственное регулирование в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Применительно к сфере недропользования ключевым показателем эффективности целесообразно установить соотношение количества предотвращенных нарушений требований законодательства о недрах при использовании ФГИС «Экоконтроль» к общему количеству проведенных контрольных (надзорных) мероприятий в рамках государственного геологического контроля (надзора).

2) Цифровой профиль пользователя недр. Цифровая трансформация сферы недропользования проявляется во внедрении и оптимизации различных технологических решений, позволяющих, к примеру, получать проектную

документацию в машиночитаемом формате, обеспечивая быстрый доступ и обмен информацией [97] . Очевидно, что процесс цифровизации повлечет индивидуализацию отношений между контрольным (надзорным) органом и контролируемым лицом, так как специфика контрольной (надзорной) деятельности в современной России требует применения более гибкого подхода к каждому случаю нарушения обязательных требований. Представляется, что в таких условиях перспективной технологией, позволяющей повысить эффективность государственного геологического контроля (надзора), является создание цифрового профиля недропользователя посредством аккумулирования и анализа информации о его деятельности, т.е. цифрового профилирования.

В настоящее время отсутствует легальное определение того, что из себя представляет цифровой профиль, однако уже несколько лет учеными исследуется его правовая природа [98] . Например, в научной статье Е. В. Виноградовой, Т. А. Поляковой и А. В. Минбалеева отмечается, что «это совокупность актуальных достоверных данных и иных сведений о физических и юридических лицах, формируемых в единой системе идентификации и аутентификации или других информационных системах органов государственной власти и местного самоуправления, а также подведомственных им организаций, взаимодействующих с ней посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия, в целях их предоставления с согласия соответствующих граждан или юридических лиц субъектам, запросившим доступ к этим сведениям посредством инфраструктуры цифрового профиля» [99] . Исследуя категорию цифрового публичного финансового контроля, И. О. Антропцева утверждает, что цифровой профиль представляет собой «совокупность информации о юридических

[97] См.: Ерохина А. М., Артамонов Е. А. Правовые аспекты использования машиночитаемых доверенностей в сфере недропользования // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2025. № 3 (194). С. 69-80.

[98] См.: Холодная Е. В. О некоторых элементах технологий цифрового профилирования // Право и цифровая экономика. 2022. № 3. С. 22-27. Шаров И. А. Цифровой профиль гражданина как инструмент эффективного планирования и расходования средств местных бюджетов // Финансовое право. 2023. № 8. С. 32-34. Жарова А. К. Вопросы обеспечения безопасности цифрового профиля человека // Юрист. 2020. № 3. С. 55-61.

[99] Виноградова Е. В., Полякова Т. А., Минбалеев А. В. Цифровой профиль: понятие, механизмы регулирования и проблемы реализации // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 4. С. 8.

и физических лицах, публично-правовых образованиях в цифровом формате, аккумулированной в автоматизированных системах уполномоченных органов и используемой для осуществления публичного финансового контроля»[100]. Таким образом, отсутствует единое мнение относительно рассматриваемого понятия, однако исходя из имеющихся позиций ученых можно вывести некоторые общие черты, присущие цифровому профилю, а именно: комплексность, актуальность и достоверность цифровых данных, позволяющих индивидуализировать цифровой субъект; хранение данных при помощи информационной инфраструктуры; возможность использования данных для принятия управленческих решений.

Достижение полезного эффекта от внедрения и использования цифрового профиля недропользователя невозможно без участия в процедуре профилирования всех органов государственного контроля (надзора) в сфере недропользования, так как объективность получаемых данных и принятие эффективных юридически значимых решений зависит от учета позиции каждого уполномоченного органа исполнительной власти. Кроме того, не только факты привлечения недропользователя к ответственности, но и его добросовестное поведение также должны учитываться при создании цифрового профиля, актуализации его сведений, создавая основу для формирования рейтинговой системы, достижения комплексной, более объективной и последовательной оценки соблюдения контролируемым лицом требований законодательства о недрах. Допускаем, что в обозначенном контексте развитие профилирования станет новым этапом совершенствования риск-ориентированного подхода.

В результате создание цифрового профиля недропользователя является важным направлением цифровизации государственного управления в сфере недропользования, позволит получать, анализировать и использовать органами государственного контроля (надзора) в сфере недропользования полученную информацию о недропользователе для обеспечения безопасного, рационального

[100] Антропцева И. О. Цифровой профиль как объект публичного цифрового финансового контроля // Финансовое право. 2022. № 5. С. 4.

использования и охраны недр, повышая эффективность планирования контрольных (надзорных) мероприятий.

3) Нейронные сети. В настоящее время наиболее популярным и активно развивающимся цифровым продуктом являются нейронные сети – технологии искусственного интеллекта, обрабатывающие терабайты данных и способные формировать цепочку рассуждений, имитируя мозговую активность. Нейросети уже давно используются при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности в том числе с целью обеспечения общественной безопасности, однако их потенциал гораздо выше и также может быть направлен на достижение соблюдения требований законодательства о недрах, способствовать упрощению поиска информации о фактах нарушения недропользователем указанных требований при осуществлении наблюдения (мониторинга безопасности), получения новых данных в рамках процедуры цифрового профилирования, предоставления разъяснений для контролируемых лиц по вопросам применения действующего законодательства. При этом внедрение такой технологии в деятельность органов государственного геологического контроля (надзора) должно быть обусловлено разработкой собственной нейросети, изолированной от доступа неуполномоченных лиц с предварительным формированием базы данных, необходимой для обеспечения анализа информации и машинного обучения, данная технология в настоящее время не должна принимать юридически значимые решения и совершать соответствующие действия, ответственность должна лежать на сотруднике контрольного (надзорного) органа, поэтому немаловажна регламентация работы госслужащего с нейросетью и невозможность внесения в нее изменений неуполномоченным лицом, принятие других мер, уменьшающих вероятность принятия ошибочных заключений в автоматическом режиме Соответственно, целесообразно формирование необходимой нормативной правовой базы, регулирующей способы применения нейросетей уполномоченными органами власти, подготовка и принятие стандартов в данной области, учитывающих вопросы безопасности, обеспечения конфиденциальности персональных данных, а также этические аспекты.

По мнению С. М. Зубарева цифровизация государственного управления «предполагает наступление конкретных социально значимых результатов от применения цифровых технологий в государственном управлении» [101] . Цифровизация государственного геологического контроля (надзора) является закономерным способом повышения его эффективности, что может быть обеспечено посредством внедрения и других технологических решений, однако целесообразно осознавать необходимость установления пределов использования информационных технологий в рамках цифровизации государственного геологического контроля (надзора), оценить вероятность достижения положительного результата. Учитывая многообразие способов цифровой трансформации, согласимся с позицией Н. М. Заславской «о разумном (осознанном) и преднамеренном отказе от полной или частичной цифровизации тех функций государственного экологического управления, эффективность осуществления которых в цифровом формате неочевидна»[102], при этом ученой не исключается принятие взвешенных решений по внедрению и развитию цифровых инструментов при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности[103].

Таким образом, цифровизация государственного геологического контроля (надзора) как одного из структурных элементов цифровой трансформации в сфере охраны окружающей среды и природопользования в настоящее время предусматривает реализацию указанных направлений развития.

Существенное влияние на развитие государственного геологического контроля (надзора) также оказывают документы государственного стратегического планирования, которые представляют собой нормативные правовые акты, направленные на максимально эффективное достижение целей и задач в различных сферах деятельности государства и общества, правовой основой данных документов является Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О

---

[101] Зубарев С. М. Правовые риски цифровизации государственного управления // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 6. С. 26.

[102] Заславская Н. М. Пределы цифровизации государственного экологического управления // Правовое государство: теория и практика. 2024. № 4. С. 52.

[103] См.: Заславская Н. М. Цифровизация государственного экологического управления: правовые основы: монография. Москва: Статут, 2024. 360 с.

стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ) [104]. Немалое влияние на развитие стратегического планирования оказало принятие Указа Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»[105]. Как отметил М. М. Бринчук, «планирование является специфичной мерой обеспечения природопользования и охраны природы. Никакие другие меры в эколого-правовом механизме - нормирование, экспертиза, аудит, контроль и др. - не обладают подобным функциональным потенциалом»[106]. В силу особенности деятельности по пользованию недрами невозможно игнорировать наличие интереса в обеспечении их безопасного, рационального использования и охраны, в связи с чем на федеральном, региональном и муниципальном уровнях принимаются соответствующие документы государственного стратегического планирования, подробный анализ которых в то же время становится причиной различных научных дискуссий[107].

Справедливо утверждение И. А. Игнатьевой, что «стратегическое планирование недропользования не находит выражения в каком-либо едином документе стратегического планирования»[108]. Таким образом, в рамках настоящего исследования необходимо выделить перечень документов государственного стратегического планирования, оказывающих влияние на правовое регулирование государственного геологического контроля (надзора), условно их можно разделить на три группы. Во-первых, это документы, определяющие основные направления деятельности государства в области экологии и природопользования, к которым можно отнести следующие: Экологическая доктрина РФ, утвержденная

---

[104] Российская газета. 2014. № 146.

[105] СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

[106] Бринчук М. М. Планирование как элемент эколого-правового механизма // Экологическое право. 2013. № 5. С. 8.

[107] См., например: Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Современные тренды правового обеспечения стратегического планирования природопользования в Арктике // Lex russica. 2018. № 7. С. 114-124. Агафонов В. Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами // Lex russica. 2016. № 6. С. 61-81. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Конституционно-правовые аспекты обеспечения энергетической безопасности России // Право и государство: теория и практика. 2016. № 1(133). С. 54-59.

[108] Игнатьева И. А. Вопросы использования и охраны земель в стратегическом планировании недропользования на федеральном уровне // Экологическое право. 2024. № 4. С. 31.

распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р [109], Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом Российской Федерации от 20.04.2012[110]. Фактически данные документы представляют собой отражение долгосрочной государственной экологической политики, ориентир для органов публичной власти в процессе обеспечения охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Во-вторых, это отраслевые документы стратегического планирования федерального уровня, в которых акцентируется внимание на отдельных направлениях развития государственной политики в рассматриваемой сфере, к таким документам относятся: Стратегия экологической безопасности РФ на период до 2025 года[111], Стратегия развития минерально-сырьевой базы РФ до 2050 года[112], Энергетическая стратегия РФ на период до 2050 года [113], Стратегия национальной безопасности Российской Федерации[114] и др. В-третьих, это документы, частично затрагивающие вопросы экологии и природопользования в рамках прогнозирования, такие как Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года[115], Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года[116] и др. Также формируются и утверждаются документы стратегического планирования субъектов Российской Федерации, где отражаются актуальные экологические проблемы регионов, которые, отметим,

---

[109] СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

[110] Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

[111] Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

[112] Распоряжение Правительства РФ от 11.07.2024 № 1838-р «Об утверждении Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2050 года» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.01.2026).

[113] Распоряжение Правительства РФ от 12.04.2025 № 908-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2050 года» // СЗ РФ. 2025. № 16. Ст. 2075.

[114] Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

[115] Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс] // Портал Правительства Российской Федерации. URL: www.government.ru (дата обращения: 27.01.2026).

[116] Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс] // Портал Правительства Российской Федерации. URL: www.government.ru (дата обращения: 27.01.2026).

удостаиваются минимального упоминания, зачастую соседствуя с превалирующими направлениями экономического развития, в таких условиях отдельные вопросы соблюдения требований законодательства о недрах обычно игнорируются. Представляется, что обозначенная проблема в первую очередь связана с недостатками документов стратегического планирования федерального уровня, которые остаются разобщенными, плохо систематизированными и неактуальными по содержанию.

При разработке документов государственного стратегического планирования учитываются положения иных документов того же характера, принятых ранее, тем самым предполагается реализация установленного в Законе № 172-ФЗ принципа преемственности и непрерывности организации и функционирования системы стратегического планирования. Однако во многих случаях данный принцип не принимается во внимание, что не позволяет сформировать четкую взаимосвязь документов государственного стратегического планирования и обеспечить скоординированность действий по их реализации. В контексте настоящего исследования указанная проблема усугубляется тем, что по мнению законодателя государственный геологический контроль (надзор), как и другие виды контроля (надзора) в отношении отдельных видов природных ресурсов, теперь не входят в государственный экологический контроль (надзор), в связи с чем данные виды контроля (надзора) должны развиваться самостоятельно, с учетом отраслевой специфики. Логично, что обозначенная тенденция должна была отразиться и на документах государственного стратегического планирования, чего, тем не менее, не произошло. К примеру, в случае с государственным геологическим контролем (надзором) в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года среди механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности отмечается необходимость повышения эффективности только одного вида контроля (надзора) - государственного экологического надзора [117] . Соответственно, принятый

[117] Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

Правительством РФ во исполнение данной стратегии план мероприятий не только не содержит положений о повышении эффективности государственного геологического контроля (надзора), но и исходя из содержания игнорирует необходимость обеспечения безопасного, рационального использования и охраны недр в целом.

Схожая проблема наблюдается в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, где определено, что государственная политика по обеспечению экологической безопасности и рационального природопользования реализуется, в частности, посредством повышения эффективности государственного экологического надзора[118]. Возникают вопросы и к Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2050 года, которая в качестве механизма экологического обеспечения освоения недр предусматривает усиление экологического контроля за недропользованием на всех стадиях геолого-разведочных работ и освоения месторождения[119], данная формулировка полностью дублирует аналогичную в утратившей силу Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года[120]. Неизвестно, что в рамках действующего законодательства имеется в виду: государственный экологический контроль (надзор) или производственный и общественный экологический контроль в сфере недропользования, тем самым исключая необходимость осуществления не только государственного геологического контроля (надзора), как в первом случае, но и государственного экологического контроля (надзора). При этом отметим, что с 01.07.2024 понятие «контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль)» исключено из Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», соответственно, во втором случае

---

[118] Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

[119] Распоряжение Правительства РФ от 11.07.2024 № 1838-р «Об утверждении Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2050 года» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.01.2026).

[120] Распоряжение Правительства РФ от 22.12.2018 № 2914-р «Об утверждении Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. II). Ст. 8762. (утратил силу).

предотвращение негативного влияния на окружающую среду вследствие пользование недрами предполагается достичь мерами, не связанными с осуществлением контрольной (надзорной) деятельности.

В то же время сложно отрицать, что законодатель понимает важность роли государственного экологического контроля (надзора) как критерия эффективности государственной экологической политики, отмечая это как одно направлений совершенствования государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием, такая логика прямо прослеживается при обращении к указанным ранее документам стратегического планирования вне зависимости от времени их принятия. Согласимся с позицией М. М. Бринчука, что «отсутствие санкций обрекает экологическое требование на бездействие» [121] , органы государственного экологического контроля (надзора) обеспечивают неотвратимость юридической ответственности за экологические правонарушения, осуществляя профилактические мероприятия, при необходимости применяя меры карательного характера, сопутствуя реализации иных функций экологического управления, являясь гарантом соблюдения требований по охране окружающей среды и природопользованию. Практически все перечисленные в документах стратегического планирования пути и средства реализации государственной экологической политики предусматривают прямое или косвенное участие органов, ответственных за осуществление государственного экологического контроля (надзора), поэтому результаты мероприятий, выполнение которых предусматривается указанными документами, в немалой степени зависят от степени причастности данных органов. Однако представляется, что достижение эффективной государственной экологической политики невозможно в отсутствие системного единства видов контроля (надзора) в отношении отдельных компонентов природной среды, в том числе и недр, а также комплексного контроля (надзора) за выполнением обязательных требований в рассматриваемой сфере, что в документах стратегического планирования не отражено.

[121] Бринчук М. М. Экологическое право: учебник // СПС КонсультантПлюс. 2008. С. 189.

Доктрина энергетической безопасности РФ представляет собой основу единой государственной политики в сфере развития энергетики, в отраслях топливно-энергетического комплекса (далее – ТЭК), при этом законодатель отмечает, что избыточность требований по обеспечению экологической безопасности в сфере ТЭК относится к рискам в области энергетической безопасности. В документе определено, что задачами по совершенствованию государственного управления в области обеспечения энергетической безопасности в том числе являются: осуществление федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов ТЭК, защита данных объектов от совершения актов незаконного вмешательства; повышение эффективности федерального государственного надзора в области промышленной безопасности[122]. Вместе с тем необходимость осуществления на объектах ТЭК государственного геологического контроля (надзора) не учитывается, хотя самовольное пользование недрами, несогласованное строительство объектов капитального строительства в границах земельных участков, где залегают полезные ископаемые, несоблюдение требований по ликвидации и консервации горных выработок, а также иные нарушения законодательства о недрах являются не менее серьезной угрозой энергетической безопасности.

Остаются актуальными проблемы пространственного развития, Г. В. Выпханова и Н. Г. Жаворонкова негативно отзывались в отношении документа стратегического планирования, ранее действующего в рассматриваемой сфере, отмечая, что стратегия «должна содержать решения принципиального вопроса о соотношении и целях экономического и экологического развития, «пределах роста» недропользования…»[123]. Данная проблема не была решена при разработке и утверждении нового документа государственного стратегического планирования, теперь в числе принципов пространственного развития в сфере экологии и природопользования законодатель акцентирует внимание на

[122] Указ Президента РФ от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 20. Ст. 2421.

[123] См.: Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Эколого-правовые проблемы и подходы к стратегированию в области пространственного развития Российской Федерации // Экологическое право. 2020. № 6. С. 9.

потребностях увеличения объемов геологического изучения недр, проведения данных мероприятий в основном в пределах минерально-сырьевых центров, необходимости обеспечения рационального и эффективного использования и воспроизводства природных ресурсов[124]. Таким образом, подчеркивается важность экономического развития отдельных территорий и акваторий ввиду наличия у них перспектив по обеспечению ресурсами потребностей экономики России. Однако игнорируется необходимость обеспечения безопасного, рационального использования и охраны недр как обязательного условия развития минерально-сырьевой базы.

Рациональное использование природных ресурсов связано с максимальным извлечением из них полезных свойств, грамотным расходованием, а эффективное использование направлено на уменьшение необоснованных потерь полезных ископаемых, избежание их разубоживания[125]. В то же время понятие «развитие минерально-сырьевой базы», как отмечает В. Д. Мельгунов, «это процесс поддержания числящихся на государственном балансе минерально-сырьевых запасов в объемах, обеспечивающих компенсацию их потребления»[126]. Таким образом, представленные в документе стратегического планирования формулировки имеют экономическую направленность, тем самым учитывается не опасный характер недропользования, а добыча и использование полезных ископаемых в угоду реализации инфраструктурных проектов, однако недра как источник природных ресурсов находится за рамками внимания законодателя. При этом отметим, что риску негативного воздействия эксплуатации недр подвергается не только окружающая среда, но и местное население, которое располагается в опорных населенных пунктах (муниципальных образованиях), обеспечивающих развитие минерально-сырьевых центров.

---

[124] Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» // СЗ РФ. 2025. № 2. Ст. 74.

[125] См.: Лунева Е. В. Категория «экологические потери» в эколого-правовой действительности и ее значение для обеспечения рационального природопользования // Lex russica. 2019. № 12. С. 41-55.

[126] Мельгунов В. Д. Указ соч. С. 8.

Акцентирование внимания законодателя на экономической составляющей прослеживается и в Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, которая в качестве приоритетного направления выделяет повышение эффективности добычи и глубокой переработки углеводородного сырья [127]. Эффективность добычи необязательно подразумевает обеспечение соблюдения требований по безопасному, рациональному использованию и охране недр, а с точки зрения экономической эффективности необходимых показателей добычи можно достигнуть и в случае отклонения от требований проектной документации. Отметим, что в настоящее время существенно уменьшилось количество утвержденных комиссиями Роснедр технических проектов на выполнение работ на участках недр, что подтверждает наличие сомнений уполномоченных органов власти к содержанию проектной документации, которая представляет собой основу для начала ведения горных работ, включает в себя обязательные для недропользователя мероприятия, направленные на обеспечение требований законодательства как об охране окружающей среды, так и о недрах, а выполнение требований проектной документации является предметом проверки в рамках контроля (надзора) в сфере недропользования. Соответственно, достижение эффективности добычи полезных ископаемых невозможно без обеспечения безопасного, рационального использования и охраны недр.

Результат вышеуказанных проблем нашел свое отражение непосредственно в законодательстве о недрах. Исходя из положений ст. 35 Закона РФ «О недрах» задачей 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. Также отмечается, что государственное регулирование отношений недропользования осуществляется посредством управления, лицензирования, учета и государственного контроля (надзора). В то же время среди задач государственного регулирования отсутствуют какие-либо

[127] Указ Президента РФ от 28.02.2024 № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 10. Ст. 1373.

положения, направленные на обеспечение безопасного, рационального использования и охраны недр, более-менее подходящий по смыслу абзац был исключен из рассматриваемой статьи с 1 января 2022 года[128], при этом, по нашему мнению, в редакции ст. 35 от 2011 года[129] в отношении данного абзаца была использована даже более корректная формулировка.

На основании изложенного, можно сделать вывод, что эффективность государственного экологического контроля (надзора) рассматривается в качестве одного из важнейших критериев эффективности государственной экологической политики. Однако нынешняя система документов государственного стратегического планирования не может являться надежной основой для правового обеспечения ни указанного вида контроля (надзора), ни государственного геологического контроля (надзора). Отсутствие единого понимания контрольной (надзорной) деятельности в сфере недропользования, единых принципов и подходов по осуществлению государственного геологического контроля (надзора), неоднозначность позиции законодателя по разграничению государственного экологического и государственного геологического контроля (надзора), превалирование экономической составляющей целей и задач государственного регулирования отношений недропользования становятся серьезной проблемой в достижении соблюдения требований законодательства как об охране окружающей среды, так и о недрах. Представляется, что документы государственного стратегического планирования должны отражать приоритеты в повышении экологической эффективности пользования недрами, обязательным элементом этого должен стать государственный геологический контроль (надзор).

---

[128] Федеральный закон от 30.04.2021 № 123-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах", статью 1 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" и признании утратившими силу Постановления Верховного Совета Российской Федерации "О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами" и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Российская газета. 2021. № 96.

[129] Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2011. № 30. Ст. 4590.

В то же время излишне масштабное внесение изменений в действующие документы государственного стратегического планирования в рассматриваемых сферах. С целью повышения роли и значения государственного геологического контроля (надзора), являющегося подсистемой государственного экологического контроля (надзора), для обеспечения рационального использования и охраны недр предлагается отразить в специальном документе стратегического планирования основные направления развития рассматриваемого вида контроля (надзора). Более эффективным вариантом решения проблемы будет принятие Плана деятельности Росприроднадзора на 2026-2030 годы, в котором следует определить единую систему показателей эффективности деятельности данной службы, применяемых к пользователям недр санкций, способов выявления фактов нарушения требований законодательства о недрах, а также типовых моделей добросовестного поведения пользователя недр. Также данный документ должен включать в себя цели, задачи и приоритетные направления в области государственного геологического контроля (надзора), соответствующую структуру управления в рассматриваемой сфере, результаты и целевые показатели.

Кроме того, с учетом реформы контрольной (надзорной) деятельности, а также существующих экологических проблем, в ближайшем будущем в рамках настоящего исследования тенденцией к совершенствованию новой Стратегии экологической безопасности Российской Федерации должно стать отражение в ней новой государственной политики в области государственного геологического контроля (надзора) по следующим направлениям:

1) Развитие риск-ориентированного подхода в сторону адаптации к существующим и будущим угрозам и рискам нарушения законодательства о недрах;

2) Совершенствование инструментов по выявлению и пресечению нарушений законодательства о недрах, в особенности связанных с самовольным пользованием недрами на труднодоступных территориях;

3) Повышение суммы штрафных санкций в том числе за непостановку на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

4) Создание необходимой правовой основы для организации и проведения контрольными (надзорными) органами в сфере недропользования совместных проверочных мероприятий;

5) Правовое обеспечение участия некоммерческих организаций и граждан в процессе осуществления геологического контроля (надзора);

6) Цифровая трансформация государственного геологического контроля (надзора);

7) Установление эффективных мер по мотивации пользователей недр к соблюдению обязательных требований и вовлечение в процесс цифровизации контрольной (надзорной) деятельности;

8) Улучшение технологий дистанционного зондирования с целью быстрого выявления и пресечения нарушений законодательства о недрах;

9) Увеличение кадрового состава органов, осуществляющих государственный геологический контроль (надзор).

Отдельно отметим, что специально создаваемые минерально-сырьевые центры должны быть не только перспективными объектами экономического роста, но и использоваться для реализации экспериментальных правовых режимов по осуществлению контроля (надзора) в сфере недропользования. Данные центры могут стать полем для внедрения новых технических решений и технологических режимов разведки и добычи полезных ископаемых с целью оценки их влияния на компоненты природной среды и дальнейшего включения используемых технологий в проектную документацию, правового обеспечения согласования данных проектов с органами контроля (надзора) в сфере недропользования.

§ 1.3. Принципы государственного геологического контроля (надзора)

Трудно переоценить значение принципов права как для российской правовой системы в целом, так и для системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в частности. Как отмечают Н. И. Матузов и А. В. Малько, «принципы права – это основные, исходные начала, положения, идеи, выражающие сущность права как специфического социального регулятора. Они воплощают закономерности права, его природу и социальное назначение, представляют собой наиболее общие правила поведения, которые либо прямо сформулированы в законе, либо выводятся из его смысла» [130]. По мнению С. С. Алексеева в принципах права «непосредственно выявляются сущность права, его основы, закономерности общественной жизни, ее тенденции и потребности»[131]. В учебнике Л. А. Морозовой указано, что принципами права являются «основополагающие идеи, закрепленные в действующем законодательстве или получившие признание в юридической практике и отражающие закономерности развития общественных отношений»[132]. Т. Н. Радько считает, что принципы права представляют собой «основополагающие, исходные начала, определяющие содержание воздействия права на общественные отношения и выступающие критериями его ценности для субъектов права»[133]. Таким образом, существует множество определений представленного понятия, однако едино мнение ученых в том, что принципы права, являясь идеями, положениями фундаментального характера, отражают существенные потребности общества, специфику правового регулирования общественных отношений, влияют на процессы правотворчества, правоприменения и правозащиты. При этом отметим, что принципы необязательно должны быть закреплены в нормативных правовых актах, чтобы иметь востребованность как правовые регуляторы.

---

[130] Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. С. 82.

[131] Алексеев С. С. Общая теория права: Курс в 2-х т. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. С. 98.

[132] Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2024. С. 247.

[133] Радько Т. Н. Теория государства и права: учебник для бакалавров. Москва: Проспект, 2019. С. 64.

Вследствие реформы контрольной (надзорной) деятельности сформировалась новая система общих принципов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, что в результате оказало существенное влияние на характер реализации профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий в том числе в сфере государственного геологического контроля (надзора). К общим принципам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (далее – общие принципы), отраженным и конкретизированным в главе 2 Закона № 248-ФЗ, относятся следующие: 1) принцип законности и обоснованности; 2) принцип стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований; 3) принцип соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц, 4) принцип охраны прав и законных интересов, уважения достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц; 5) принцип недопустимости злоупотребления правом; 6) принцип соблюдения охраняемой законом тайны; 7) принцип открытости и доступности информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля; 8) принцип оперативности при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Перечисленные принципы фактически отражают базовый замысел законодателя, направленный на обеспечение соблюдения обязательных требований посредством масштабной гуманизации законодательства о контрольной (надзорной) деятельности с целью уменьшения административного давления на контролируемых лиц.

Государственный геологический контроль (надзор) находится в зависимости от тех правил, которые в целом свойственны отношениям по контролю (надзору). Изложенные ранее общие принципы являются правовой основой развития публичного взаимодействия между субъектами контроля (надзора), однако не носят универсальный характер и далеко не всегда учитывают специфику деятельности недропользователя и органов государственного геологического контроля (надзора), что обуславливает необходимость определения отраслевых (или специальных) принципов рассматриваемого вида контроля (надзора), на которые необходимо ориентироваться уполномоченным органам власти при

развитии и фактическом применении положений законодательства о недрах. Соответственно, определение данных принципов имеет не только теоретическое, но и практическое значение, формируя общее представление о деятельности органов государственного геологического контроля (надзора), способствуя принятию решений, направленных на повышение эффективности реализации профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий в сфере недропользования.

В результате исследования современной нормативной правовой базы и складывающейся правоприменительной практики можно выделить следующие специальные принципы государственного геологического контроля (надзора): 1) разграничение и системная связь государственного геологического контроля (надзора) и федерального государственного горного надзора; 2) инициативное уменьшение административного давления; 3) адаптивность риск-ориентированного подхода; 4) участие консультативно-совещательных органов, общественных инспекторов, организаций и граждан в оценке и организации деятельности органов государственного геологического контроля (надзора); 5) добросовестность пользователя недр.

Принцип разграничения и системной связи государственного геологического контроля (надзора) и федерального государственного горного надзора. Проблема взаимодействия и определения пределов полномочий Росприроднадзора и Ростехнадзора долгое время была предметом изучения ученых-правоведов [134]. Реформирование законодательства привело к разграничению полномочий указанных федеральных служб в обеспечении рационального использования и охраны недр в рамках одного вида контроля (надзора), тем самым практически решив проблему дублирования функций данных органов власти, что в то же время не исключило системную связь деятельности органов государственного геологического контроля (надзора) и федерального государственного горного надзора в достижении соблюдения требований законодательства о недрах как

[134] См.: Блажеев Я. А. Эколого-правовое регулирование отношений в нефтегазовом комплексе России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.

общей цели, это обусловлено комплексным характером отношений при осуществлении данных видов контроля (надзора) в силу сложности и многогранности процесса разведки, эксплуатации месторождений, дальнейшей ликвидации, консервации горных выработок. При этом данные процессы теперь требуют не только наличия специальных знаний в отношении различных технологических аспектов недропользования, но и в некоторых случаях допуска на объекты, подведомственные органам обеспечения безопасности, что в совокупности с вышеизложенным стало причиной постепенного увеличения количества субъектов правоотношений в сфере недропользования, уполномоченных осуществлять контрольные (надзорные) функции. В совокупности рассматриваемые виды контроля (надзора) образуют государственный контроль (надзор) в сфере недропользования как одну из функций государственного управления фондом недр[135].

Представляется ошибочным тот факт, что законодатель не признает органы государственного геологического контроля (надзора) частью системы органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление отношениями недропользования, в число которых в соответствии со ст. 36 Закона РФ «О недрах» входят: Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, исполнительные органы субъектов Российской Федерации, Роснедра и Ростехнадзор. Причастность органов государственного геологического контроля (надзора) к органам управления отношениями недропользования подтверждается позициями ученых[136]. Например, по мнению Д. В. Василевской государственное управление в сфере недропользования «представляет собой организующее и регулирующее воздействие, осуществляемое в общегосударственном масштабе, специальными субъектами»[137]. Целесообразно

---

[135] См.: Агафонов В. Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности в сфере недропользования: монография. М.: ПравоТЭК, 2014. 480 с.

[136] См.: Салиева Р. Н. Государственное управление в сфере недропользования в Российской Федерации // Георесурсы. № 1(56). 2014. С. 43-48. Яковлев В. Н. Горное право современной России (конец XX - начало XXI века): Учебное пособие // М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2012. 576 с.

[137] Василевская Д. В. Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах. М.: ООО «ПравоТЭК», 2010. С. 167.

прибегнуть к классической системе разделения органов государственной власти исходя из объема и характера их полномочий на органы управления отношениями недропользования общей и специальной компетенции. При этом необходимо отметить разнообразие, многоаспектность данных отношений, в связи с чем функции управления в рассматриваемой сфере присутствуют и у других органов государственной власти, полномочия которых могут быть напрямую и не связаны с вопросами использования и охраны недр.

Представляется, что к органам специальной компетенции относятся в том числе органы государственного геологического контроля (надзора), деятельность которых в системе государственного управления отношениями недропользования основана на властных полномочиях, реализуемых в отношении контролируемых лиц для достижения законности и целесообразности их действий (бездействий). Кроме осуществления функций по контролю (надзору) Росприроднадзор и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации участвуют в принятии решений о согласовании технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, а также иной проектной документации, содержащей технические и технологические решения, которые имеют ключевое значение для пользования недрами, их безопасного, рационального использования и охраны. Принятию данных решений способствует и Ростехнадзор, совместно с Росприроднадзором участвуя в комиссии по согласованию проектной документации [138]. Также ФСБ России осуществляет не только государственный геологический контроль (надзор), но и выполняет согласующую функцию: участвует в согласовании проектов решений Правительства Российской Федерации о предоставлении заявителю права пользования участком недр федерального значения, о проведении аукциона на право пользования данным участком, о возможности осуществления пользователем недр разведки и добычи полезных ископаемых на этом участке, о

[138] Представляется, что в согласовании проектной документации целесообразно участие ФСБ России и ФСО России при планировании осуществления пользования недрами на объектах, подведомственным данным органам.

прекращении права пользования и тд [139] . Следовательно, органы власти, осуществляющие государственный контроль (надзор) в сфере недропользования, выполняют различные управленческие функции, за исключением ФСО России, как обособлено, так и во взаимодействии друг и другом.

В соответствии с действующим законодательством Ростехнадзор является органом, ответственным за обеспечение безопасного использования недр. Однако известно, что безопасное использование недр неразрывно связано с их рациональным использованием и охраной[140]. Например, выполнение требований по ликвидации и консервации горных выработок преимущественно относится к безопасному пользованию недрами. В то же время, реализация данных мероприятий возможна при использовании вскрышных и вмещающих пород, тем самым обеспечивается рациональное использование недр. Охрана недр достигается вследствие приведения таких объектов в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения и охрану окружающей среды, то есть достижение состояния защищенности вне зависимости от факта пользования недрами. Таким образом, довольно сложно разграничить данную триаду требований применительно к мерам, выполняемым в соответствии с законодательством о недрах. Тем не менее, с учетом изложенного, не возникает сомнений относительно того, что органы государственного геологического контроля (надзора) обеспечивают не только рациональное использование и охрану недр, но и их безопасное использование, что является очередным подтверждением причастности к системе органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление отношениями недропользования.

---

[139] См., например: Постановление Правительства РФ от 08.01.2009 № 4 «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на предоставляемых в пользование без проведения аукционов участке недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, участке недр федерального значения, расположенном на территории Российской Федерации и простирающемся на ее континентальный шельф, участке недр федерального значения, содержащем газ» // СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 405.

[140] См.: Дудиков М. В. Правовое обеспечение публичных интересов в горном праве: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2015.

Принцип инициативного уменьшения административного давления заключается в возможности пользователя недр прибегнуть к реализации мер, уменьшающих уровень административного воздействия в отношении объекта государственного геологического контроля (надзора), в чем проявляется гибкость данного вида контроля (надзора). В настоящее время среди перечня проводимых профилактических мероприятий в рамках государственного геологического контроля (надзора) главную роль в обеспечении соблюдения обязательных требований играет профилактический визит. В случае проведения данного мероприятия инспектор вправе собирать сведения, необходимые для отнесения объекта контроля (надзора) к определенной категории риска, однако, к сожалению, публичная оценка уровня соблюдения обязательных требований не проводится. Профилактика рисков нарушений обязательных требований в области недропользования реализуется посредством применения и иных профилактических мероприятий: информирование; обобщение правоприменительной практики; объявление предостережения; консультирование. Росприроднадзор открыто заявляет о необходимости приоритизации применения данных мер и повышении заинтересованности в этом самих недропользователей [141] . Участие недропользователей в профилактических мероприятиях позволяет контрольному (надзорному) органу либо же самому хозяйствующему субъекту обнаружить факторы, свидетельствующие о возможном нарушении обязательных требований, и, в случае наличия, устранить их без проведения контрольных (надзорных) мероприятий, уменьшая вероятность привлечения недропользователя к юридической ответственности, что, соответственно, не создает условий для отнесения объекта геологического контроля (надзора) к более высокой категории риска.

Пользование недрами в силу своей специфики связано с высоким риском возникновения аварийных ситуаций, в том числе сопровождающихся разливом

[141] См.: Приказ Росприроднадзора от 05.02.2025 № 72 «Об утверждении программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям по видам государственного контроля (надзора) на 2025 год» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

нефти и нефтепродуктов. Особую важность повышения уровня защищенности объектов добычи полезных ископаемых подчеркивала Н. О. Ведышева, отмечая, что «для обеспечения экологической безопасности объектов топливно-энергетического комплекса необходимо учитывать риски изменений климатических и гидрологических условий наравне с учетом финансово-экономических параметров при технико-экономическом обосновании проектов и их реализации…» [142] . Немаловажно и экономическое стимулирование рационального природопользования и охраны окружающей среды, являясь одной из мер, способствующей принятию природопользователем экологоориентированных решений в инициативном порядке. Учеными подчеркивалось, что фактор отсутствия аварий на объекте предпринимателя, заключение договора экологического страхования, проведение природоохранных мероприятий в качестве превентивных мер должны учитываться и поощряться посредством применения налоговых льгот[143].

Активные действия пользователя недр по предотвращению вреда окружающей среде не только в рамках участия в профилактических мероприятиях, но и при наступлении аварийной ситуации также подтверждают высокий уровень экологической ответственности контролируемого лица, готовности к несению установленных законом обязанностей. Представляется, что учет данных действий органом государственного геологического контроля (надзора) является одним из видов эколого-правовых стимулов, преимущества использования которых, как отмечает Н. И. Хлуденева, заключаются в том, что «субъекту права будет выгодно не только соблюдать установленные правом экологические обязанности, но и брать на себя выполнение дополнительных экологических требований, демонстрировать

[142] Ведышева Н. О. Экологическая безопасность объектов топливно-энергетического комплекса: правовой аспект // Пожарная и аварийная безопасность: сборник материалов XV Международной научно-практической конференции, посвященной 30-й годовщине МЧС России, Иваново, 17–18 ноября 2020 г. Иваново: ФГБОУ ВО Ивановская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России, 2020. С. 422.

[143] См.: Вагина О. В. Инструменты экономического механизма, способствующие стимулированию хозяйствующих субъектов к рациональному природопользованию // Бизнес, Менеджмент и Право. 2018. № 1. С. 62-64.

сверх-позитивное поведение в сфере охраны окружающей среды»[144]. Однако на практике часто наложение контрольным (надзорным) органом повышенного штрафа за нарушение обязательных требований становится основанием для обращения пользователя недр в суд, аргументируя необходимость смягчения ответственности принятием достаточных мер, направленных на устранение нарушений еще до обнаружения уполномоченным органом факта аварии и составления протокола об административном правонарушении. Кроме того, контрольный (надзорный) орган в некоторых случаях привлекал пользователей недр к двойной ответственности после проведения рекультивации, принуждая также возместить вред в денежном выражении, не принимая во внимание правомерность возложения дополнительных обязанностей порой сверх понесенных затрат. Однако спустя некоторое время сформировалась иная практика, согласно которой контрольный (надзорный) орган все чаще заблаговременно учитывает ответственное поведение пользователя недр, в то же время это исключает вероятность применения санкционных мер, несоразмерным последствиям нарушения и поведению пользователя недр. Таким образом, можно утверждать о постепенном переходе к поощрительно-экологическому методу регулирования отношений в сфере использования и охраны недр.

Ключевую роль в принятии решения об уменьшении размера ответственности играет своевременность ликвидации вреда окружающей среде. Кроме того, представляется, что и уровень общественной опасности правонарушения также должен оцениваться контрольным (надзорным) органом при определении меры наказания по отношению к недропользователю, так как ответственное поведение контролируемого лица после совершения правонарушения по своей значимости не может перевешивать случаи причинения существенного вреда окружающей среде, последствия которого могут проявиться спустя время.

---

[144] Хлуденева Н. И. Эколого-правовые ограничения и стимулы экономической деятельности в России: Монография. М., 2023. С. 95.

Принцип адаптивности риск-ориентированного подхода предполагает формирование индикаторов риска нарушения обязательных требований и учет территориальных особенностей места размещения объекта государственного геологического контроля (надзора), что является критерием, непосредственно влияющим на установление и изменение категорий риска.

Настоящий принцип наиболее эффективно проявляет себя при осуществлении регионального государственного геологического контроля (надзора), при котором законодатель фактически приспосабливает категорию риска объекта контроля (надзора) под региональные особенности недропользования. Например, когда проведение горных работ в субъекте РФ осуществляется в границах ООПТ или в водоохранной зоне, то в соответствии с положениями о региональном геологическом контроле (надзоре) это автоматически влечет увеличение категории риска объекта. Категории риска тоже обладают свойством адаптивности, ведь в случае отсутствия на территории субъекта РФ масштабных карьерных выработок, предполагающих уделение пристального внимания со стороны органа регионального геологического контроля (надзора), нецелесообразно установление в подзаконном акте более серьезных категорий риска объекта контроля (надзора). Индикаторы риска, которые свидетельствуют о вероятном нарушении обязательных требований, тоже в некоторой степени специфичны для каждого региона.

Можно утверждать о дифференциации правового регулирования отношений по организации и осуществлению государственного геологического контроля (надзора) исходя из экологических, экономических и социальных рисков. При этом сложно отрицать наличие индивидуального подхода к обеспечению безопасного, рационального использования и охраны недр в каждом отдельном регионе, приспособляемости государственного геологического контроля (надзора) исходя из существующей вероятности нарушения требований законодательства о недрах в субъекте РФ с учетом специфики и интенсивности осуществляемой деятельности по недропользованию, ресурсного и экологического потенциала, а также наличия

у региональных органов власти достаточных средств для реализации имеющихся контрольных (надзорных) полномочий.

Однако необходимо отметить, что адаптивность риск-ориентированного подхода не предполагает единообразия в регулировании отношений в сфере недропользования при осуществлении регионального государственного геологического контроля (надзора), так как каждый субъект РФ устанавливает собственные требования в рамках управления рисками и в пределах, установленных Законом № 248-ФЗ. Наличие территориальных границ субъекта РФ вряд ли может быть основанием для введения послаблений административно-правового воздействия на пользователя недр с учетом связи недр с другими компонентами природной среды. Соответственно, не представляется возможным установить максимально объективные параметры оценки риска нарушения законодательства о недрах в зависимости от места расположения участка недр. Данное утверждение особенно актуально в случае пользования недрами на территории с одинаковыми природно-ландшафтными характеристиками и горно-геологическими условиями. В таком случае установление в двух и более смежных регионах кардинально различных друг от друга индикаторов риска, более высоких категорий риска объектов геологического контроля (надзора) может быть нецелесообразно, при этом с точки зрения недропользователя наличие административной границы будет носить не сущностный, а формальный характер. Соответственно, увеличивается вероятность причинения вреда окружающей среде, а также риск миграции недропользователей в другие регионы в силу наличия там конкурентных преимуществ. Более того, рассматриваемая проблема будет иметь существенное значение при расположении участка недр на территории двух и более субъектов РФ, т.е. при изучении и освоении трансграничного месторождения. При этом, если у природных, природно-антропогенных объектов можно определить границы, то установить пространственно-территориальные границы естественных экологических систем невозможно, ведь по справедливому

утверждению Е. В. Луневой, «экологические системы плавно переходят от одного их вида к другому, они не имеют четких границ»[145].

Таким образом, в рамках представленного принципа одним из направлений развития правового регулирования государственного геологического контроля (надзора) является районирование и типизация органами исполнительной власти субъектов РФ территорий каждого субъекта РФ в зависимости от совокупности данных: видов полезных ископаемых и видов природных объектов, расположение которых в границах участка недр является основанием для отнесения объекта геологического контроля (надзора) к более высокой категории риска.

Принцип участия консультативно-совещательных органов, общественных инспекторов, организаций и граждан связан с оказанием влияния общественных советов, научно-технических советов, рабочих групп, общественных палат, инспекторов и объединений, а также граждан на повышение эффективности мер по осуществлению государственного геологического контроля (надзора). Одним из принципов охраны окружающей среды является обязательность участия в данной деятельности не только органов публичной власти, но и общественных объединений и других организаций, в том числе негосударственных некоммерческих организаций, физических лиц [146]. Указанный принцип содержится в различных источниках экологического и природоресурсного права: Водном кодексе Российской Федерации, Земельном кодексе Российской Федерации, Федеральном законе «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», однако отсутствует в Законе РФ «О недрах», тем самым определить сущность и содержание правового регулирования отношений в сфере использования и охраны недр можно только после полноценного исследования положений данного закона. Тем не менее, в контексте рассматриваемого принципа в подп. 3 ст. 15 Закона РФ «О недрах» лишь определены полномочия органов государственной власти по защите прав граждан, а также конкретизирована цель лицензирования пользования

[145] Лунева Е. В. Экосистемный подход в праве // Экологическое право. 2023. № 5. С. 14.

[146] Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

недрами как «соблюдение социальных, экономических, экологических и других интересов населения, проживающего на соответствующей территории, и всех граждан Российской Федерации», хотя в преамбуле указано, что данный закон «обеспечивает защиту интересов государства и граждан Российской Федерации». Таким образом, вопрос участия граждан и общественных объединений в регулировании отношений недропользования в Законе РФ «О недрах» никак не отражен, что является дополнительной причиной для формулирования рассматриваемого принципа.

Справедливо утверждение Н. В. Кичигина, что «участие общественности в охране окружающей среды является неотъемлемым элементом механизма правовой охраны окружающей среды и одной из гарантий права на благоприятную окружающую среду…» [147] . Эффективность принятия экологически значимых решений напрямую связана с причастностью к этому общественности, которое оказывает влияние на деятельность органов государственной власти, в том числе ответственных за контрольные (надзорные) функции. Граждане, группы лиц, организации, их представляющие, имеют право на обращение в суд для защиты коллективных, индивидуальных экологических прав и законных интересов, способствуют правотворческой деятельности, осуществляют общественный экологический контроль, общественную экологическую экспертизу и реализуют иные формы участия. Указанный ранее принцип соотносится с отраженным в Законе № 248-ФЗ принципом открытости и доступности информации о проводимой контрольной (надзорной) деятельности, который, как представляется, должен быть направлен на совершенствование деятельности контрольных (надзорных) органов вследствие повышения уровня доверия к ним контролируемых лиц и всего общества, а в рамках государственного геологического контроля (надзора) – дополнительно способствовать получению гражданами достоверной экологической информации. Тем не менее, данные

[147] Кичигин Н. В. Актуальные правовые проблемы общественного контроля в сфере охраны окружающей среды // Закон. 2023. № 10. С. 76.

положения в Законе № 248-ФЗ не раскрыты, это также послужило причиной выработки предлагаемого специального принципа.

Оценка и организация деятельности органов государственного геологического контроля (надзора) осуществляется различными субъектами управления. Общественный совет при Росприроднадзоре является органом общественного контроля, содействуя в реализации прав в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности в рамках полномочий Росприроднадзора, представляя интересы граждан, общественных объединений и негосударственных некоммерческих организаций. К числу наиболее значимых вопросов, которые рассматривались Общественным советом в 2024 году, следует отнести рассмотрение новых целей, задач и основных направлений формирования новой концепции «Стратегии экологической безопасности Российской Федерации до 2050 года» при необходимости совершенствования нормативной правовой базы и разработки инструментов поддержки предпринимателей, а также обсуждение проектов профессиональных стандартов в сфере экологии и природопользования[148].

Одним из полномочий Росприроднадзора является создание совещательных и экспертных органов в установленной сфере деятельности[149]. Научно-технический совет при Росприроднадзоре, являясь совещательным органом, включает в себя секцию «Охрана и рациональное использование недр», которая действует в целях выработки рекомендаций в области охраны и рационального использования недр, безопасного недропользования[150]. В рамках цифровизации государственного управления в 2025 году также создана секция «Искусственный интеллект для

---

[148] URL: https://rpn.gov.ru/upload/iblock/ec3/eszy102qz93210o0u7owste5a217aade/Geologicheskiy.pdf (дата обращения: 27.01.2026)

[149] Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.

[150] Примечательно, что положение о научно-техническом совете при Росприроднадзоре относит сферу охраны и рационального использования недр, безопасного недропользования к вопросу «повышения эффективности государственного экологического надзора». См.: Приказ Росприроднадзора от 24.04.2019 № 175 «О создании Научно-технического совета Федеральной службы по надзору в сфере природопользования» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

решения экологических проблем», деятельность которой направлена на подготовку, моделирование и апробацию решений по автоматическому выявлению нарушений законодательства об охране окружающей среды, интеллектуальному анализу поступающих данных, их межведомственному обмену, формулирование способов повышения эффективности деятельности инспекторов Росприроднадзора с помощью ИИ-решений[151].

Коллегия Росприроднадзора осуществляет совещательную функцию, обеспечивает оценку деятельности данного органа власти, определяет направления комплексного решения проблем, возникающих при осуществлении Росприроднадзором своих полномочий [152] . Комиссия по экологии и охране окружающей среды Общественной палаты РФ, а также региональные и местные палаты являются совещательными и координационными органами, формируя рекомендации по совершенствованию в том числе законодательства о недрах. При Правительственной комиссии по проведению административной реформы действует рабочая группа в сфере экологии и природопользования, которая обеспечивает рассмотрение и согласование проектов нормативных правовых актов, устанавливающих, изменяющих обязательные требования по соответствующим сферам общественных отношений, принимает участие в признании нормативных правовых актов утратившими силу[153].

В настоящее время деятельность общественных инспекторов по охране окружающей среды не направлена на обеспечение содействия органам государственного геологического контроля (надзора) в рамках общественного экологического контроля, что нами не поддерживается, однако это не исключает возможность направления данными инспекторами в силу наличия специальных знаний более обстоятельных отчетов и предложений в соответствии с законодательством о порядке рассмотрения обращений граждан. Общественные

---

[151] Приказ Росприроднадзора от 15.05.2025 № 301 «О создании при Научно-техническом совете Росприроднадзора секции «Искусственный интеллект для решения экологических проблем» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

[152] Приказ Росприроднадзора от 16.11.2015 № 913 «О Коллегии Федеральной службы по надзору в сфере природопользования» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

[153] URL: https://knd.ac.gov.ru/groups/818 (дата обращения 27.01.2026).

инспекторы осуществляют фиксацию правонарушений и вправе присутствовать при проведении уполномоченными органами власти выездных обследований, рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Общественные объединения реализуют программы в области охраны окружающей среды, ходатайствуют о проведении общественных слушаний, участвуют в подготовке информационных материалов по оценке состояния соблюдения обязательных требований законодательства о недрах, а также проводят общественный экологический контроль. В результате все перечисленные субъекты в разной степени оказывают влияние на принятие управленческих решений органами государственного геологического контроля (надзора).

Принцип добросовестности пользователя недр имеет особое место в системе специальных принципов государственного геологического контроля (надзора), в связи с чем следует максимально подробно раскрыть его понятие и сущность. Серьезное негативное воздействие на окружающую среду оказывается на стадии разведки и добычи полезных ископаемых, в процессе которого также подвергается опасности жизнь и здоровье человека. Очевидно, что экономическая ситуация категорически запрещает нам значительно уменьшать интенсивность добычи природных ресурсов, кроме того, данная радикальная мера не возымеет должного эффекта, не получит одобрения ни со стороны граждан, ни от международного сообщества, ведь, как верно отмечал О. С. Колбасов «всякий раз, когда в конкретных условиях приходится выбирать между соблюдением экологических требований и удовлетворением каких-либо человеческих потребностей, предпочтение отдается последним»[154]. Тем не менее, современная тенденция по уменьшению административного давления на контролируемых лиц внушает уверенность в том, что обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами возможно посредством формирования нового стандарта добросовестного поведения недропользователя.

[154] Колбасов О. С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Государство и право. 2022. № 2. С. 227-234.

Понятие «добросовестность» или «добрая совесть» уже долгое время активно используется в качестве категории частного права, в том числе ввиду исторических причин[155], хотя при этом общепринятое и закрепленное на законодательном уровне определение отсутствует до сих пор[156]. По мнению Т. В. Новиковой, «понятие добросовестности, неся на себе отпечаток категории добра и совести, может быть охарактеризовано как адекватный внутренний регулятор поведения, являющийся в силу обозначенных черт социально ценным явлением»[157]. Г. В. Вердиян, утверждая о необходимости уточнения критериев добросовестности, считает, что рассматриваемое понятие «относится к качественным оценочным понятиям, которые выражают свойства, признаки обобщаемых явлений в зависимости от ценностной ориентации законодателя, без указания на степень соответствия этой ценностной ориентации»[158], в то же время В. В. Витрянский подчеркивает, что «ни в Кодексе, ни в каком-либо ином федеральном законе определить какие-то подходы, параметры, понятия добросовестности, справедливости, разумности в принципе невозможно»[159].

Если среди цивилистов мнения относительно данного вопроса хотя и разнятся, но зачастую находят свой отклик как у научного сообщества, так и у законодателя, являясь поводом для многочисленных дискуссий, то в сфере публичного права категория добросовестности обладает меньшей популярностью и не исследована в должной мере, что в немалой степени обусловлено самой сущностью публичного права - преобладанием императивных норм, т.е. неравенством прав субъектов, наличием множества общеобязательных однозначных властных предписаний. Однако необходимо признать, что в настоящее время отсутствуют какие-либо препятствия, не позволяющие

---

[155] См.: Нам К. В. История развития принципа добросовестности (Treu und Glauben) в период с 1900 по 1945 г. // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2018. № 6. С. 63-97.

[156] См.: Гришаев С. П. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Ч. 2 / Гришаев С. П., Свит Ю. П., Богачева Т. В. // СПС «КонсультантПлюс», 2021.

[157] Новикова Т. В. Понятие добросовестности в российском гражданском праве: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009. С. 24.

[158] Вердиян Г. В. Понятие, содержание и место категории «добросовестность» в системе правовых понятий гражданского права // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2011. № 5. С. 46–51.

[159] Витрянский В. В. Гражданский кодекс и суд // Вестник ВАС РФ. 1997. № 7. С. 132.

задействовать категорию добросовестности относительно публично-правовых отношений[160].

В целом добросовестность понимается в юридической науке как общеправовой принцип[161], как некие этические представления, совокупность правовых и нравственных аспектов[162]. При этом традиционно добросовестность, как оценочное понятие, находится в прямой зависимости от судейского усмотрения и мнения контрольного (надзорного) органа, что может привести к произволу со стороны уполномоченных органов власти. Принятие Закона № 248-ФЗ повлекло отмену презумпции добросовестности контролируемых лиц в отношении большинства видов контроля (надзора), теперь для законодателя важна не столько сущность добросовестности, сколько ее критерии и адресная направленность[163]. В связи с этим соблюдение обязательных требований теперь необходимо доказать, опираясь на установленные в Законе № 248-ФЗ критерии, которые могут быть дополнены в положениях об осуществлении отдельных видов контроля (надзора), что в итоге подразумевает индивидуальный подход к контролируемым лицам в зависимости от осуществляемых ими видов деятельности, позволяя адаптироваться под каждую конкретную ситуацию, при этом не возникает риска отхода от единообразия и предсказуемости процедуры правоприменения, не подвергается опасности ее стабильность[164].

---

[160] Данную позицию также подтверждают различные доктринальные исследования и использование категории добросовестности в налоговом, бюджетном, уголовно-исполнительном и административном праве. См.: Кукушкин Д. С. Генезис принципа добросовестности в налоговом праве // Финансовое право. 2022. № 8. С. 31-35. Даниловская А. В. Конкуренция как объект уголовно-правовой охраны // Lex russica. 2020. № 2. С. 75-91. Желева О. В. Добросовестность и разумность как пределы осуществления субъективных прав в уголовном судопроизводстве // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 407. С. 186-191.

[161] Сложно согласиться с заявлениями некоторых цивилистов о том, что принцип добросовестности является отраслевым принципом исключительно гражданского права. В действительности же принцип добросовестности в силу своей морально-этической природы оказывает влияние на все отрасли российского права.

[162] См.: Богданова Е. Е. Принцип добросовестности: соотношение правовых и нравственных аспектов // Lex russica (Русский закон). 2016. С. 177-182.

[163] См.: Агамагомедова С. А. Категорирование подконтрольных лиц как условие выборочности государственного контроля и надзора // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2020 № 3 (42). С. 167–175.

[164] Отдельно отметим, что оценочный характер добросовестности как раз и подразумевает опору на представления о «правильном» поведении, привнося определенную гибкость в процесс реализации норм права, чему могут воспрепятствовать четко установленные критерии, ограничивающие свободу правоприменения. Тем не менее, несмотря на такую «двойственность», а также принимая во внимание давно возникшую необходимость

И хотя понятие «доброй совести» довольно абстрактно, так как имеет этическую природу, затрудняя формирование максимально четкого определения, исходя из толкования норм Закона № 248-ФЗ, можно предположить, что под добросовестностью законодатель понимает честное, открытое и непрерывное соблюдение контролируемым лицом обязательных требований, оцениваемое в соответствии с установленными законом критериями и поощряемое контрольными (надзорными) органами власти. «Честность» выражается в достоверности сведений, позволяющих как контрольному (надзорному) органу, так и контролируемому лицу определить уровень риска причинения ущерба охраняемым законом ценностям. «Открытость» проявляется в отсутствии учиняемых контролируемым лицом препятствий для контрольных (надзорных) органов по сбору, обработке, анализу и учету сведений об объектах контроля для отнесения их к категориям риска или выявлении индикаторов риска. «Непрерывность», как категория, возникла после отказа законодателя от презумпции добросовестности и определяется в соответствии с установленными критериям риска оценки добросовестности, как общими, так и определенным в положениях об осуществлении отдельных видов контроля (надзора).

Несмотря на общее понимание сущности добросовестности при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности, хотелось бы отдельно подчеркнуть перспективность принципа добросовестности при регулировании экологических и природоресурсных отношений, значимость добросовестности как правотворческого и правоприменительного ориентира, направленного на повышение эффективности деятельности по осуществлению и обеспечению рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Добросовестность соотносится с другими нравственно-этическими принципами права: справедливости, гуманизма, разумности и т.д. При этом данные принципы

усовершенствования риск-ориентированного подхода, стоит отдать предпочтение новой системе оценки добросовестного поведения, акцентировав внимание на установлении более прозрачных и справедливых критериев соблюдения обязательных требований, которые позволят уполномоченным органам власти дать объективную оценку поведению контролируемого лица, гармонично дополняя процесс его деятельности и не будут являться чем-то навязанным и чужеродным.

также влияют на экологические и природоресурсные отношения. По мнению С. А. Боголюбова «если справедливость включается в качестве непосредственного принципа в ГК РФ, КоАП РФ, УК РФ, то акты экологического законодательства, не применяя это понятие (при всей его условности, историчности, философичности, субъективности интеллектуальных и нравственных воззрений соответствующего времени и групп людей), конкретизируют справедливые начала…»[165]. М. М. Бринчук считает, что «экологическое право по своей сути и направленности является и социальным и гуманитарным»[166], подчеркивая «в силу специфики отрасли принцип гуманности как отраслевой в экологическом праве»[167]. В контексте исследования под принципом разумности подразумевается рациональность природопользования, что нашло свое отражение в нормативных правовых актах, а также доктрине экологического и природоресурсного права[168]. Представляется, что принцип добросовестности в экологическом и природоресурсном праве является показателем необходимости гармоничного сочетания публичных и частных интересов, что отражается в наличии готовности природопользователя к эколого-ориентированной деятельности, ее непосредственному осуществлению и фактическому учету уполномоченными органами власти, что в совокупности влечет к позитивным последствиям для окружающей среды и самого природопользователя.

Отдельно отметим, что лишь относительно недавно в российском законодательстве и среди научного сообщества начало появляться и использоваться понятие «добросовестный природопользователь» [169] , однако

---

[165] Боголюбов С. А. Потенциал экологических норм Конституции России // Журнал российского права. 2018. № 5. С. 19.

[166] Бринчук М. М. Особое место и особая роль экологического права в правовой системе России // Экологическое право. 2010. № 5. С. 2-11.

[167] Бринчук М. М. Принципы экологического права: монография. М., 2013. С. 7.

[168] См.: Лунева Е. В. Понятие и место права рационального природопользования в системе экологического права // Экологическое право. 2020. № 6. С. 35-42.

[169] См., например: Васильева Я. В. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (по материалам Северо-Западного федерального округа): монография. М.: Юриспруденция, 2018. 192 с. Кичигин Н. В. Возмещение вреда, причиненного охотничьим ресурсам и среде их обитания в результате заготовки древесины // Комментарий судебной практики / отв. ред. К. Б. Ярошенко. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2020. Вып. 26. С. 56-66. Нестеренко В. Г. Добросовестность природопользования: проблемы

какого-либо дальнейшего активного теоретического обсуждения за этим не последовало. В то же время законодатель ограничился лишь уточнением критериев добросовестности природопользователя посредством создания соответствующих реестров и установлением преимущественного права на осуществление природопользования[170]. Соответственно, несмотря на то, что добросовестность как принцип и как категория упоминалась в некоторых научных работах [171], не уделялось достаточного внимания исследованию понятия и роли добросовестности недропользователя в осуществлении и обеспечении безопасного, рационального использования и охраны недр, учету добросовестного поведения органами государственного геологического контроля (надзора).

Как было указано ранее, принцип добросовестности, сама его идея пронизывает как экологические, так и природоресурсные отношения, что в случае с недропользованием проявляет себя в соблюдении пользователем недр требований по рациональному использованию и охране недр, по безопасному ведению работ при пользовании недрами. Представляется, что соответствие стандарту добросовестности определяется органами государственной власти на различных стадиях:

Во-первых, при предоставлении права пользования участком недр и продлении срока пользования участком недр. Предварительно с целью оказания государственной услуги по организации и проведении аукционов на пользование недрами необходимо предоставить документацию, свидетельствующую о наличии финансовых, технологических возможностей и кадрового потенциала. Кроме того,

---

социальной и экономической ответственности бизнеса // Нефтегаз, энергетика и законодательство. № 17. 2018. С. 45-47.

[170] Распоряжение Правительства РФ от 16.08.2018 № 1697-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018-2020 годы» // СЗ РФ. 2018. № 36. Ст. 5655.

[171] К примеру, Д.В. Спиридонов отмечал, что «принцип добросовестности особенно важен для осуществления предпринимательской деятельности в сфере недропользования». Спиридонов Д. В. Особенности юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 160. Р.О. Шамордин в своей кандидатской работе указывал на то, что «презюмируется добросовестность недропользователя, который осуществляет освоение месторождения полезных ископаемых в соответствии с утвержденной проектной документацией…». Шамордин Р. О. Правовое обеспечение комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021. С. 64.

соискатель проверяется предмет включения в реестр недобросовестных участников аукционов и вносится туда в случае неуплаты разового платежа. Соответственно, заявительный порядок также подразумевает наличие определенных требований к соискателю. В случае отсутствия нарушений условий лицензии недропользователем в течение срока эксплуатации недр уполномоченный орган вправе продлить срок пользования участком недр.

Во-вторых, в процессе осуществления контрольной (надзорной) деятельности. Очевидно, что предоставление права пользования участком недр и продление срока пользования участком недр не исключает вероятность совершения правонарушений в будущем. При этом непрерывное осуществление контрольной (надзорной) деятельности не является панацеей, ведь в настоящее время возможность осуществления контроля (надзора) ограничена не только по причине наличия многолетнего моратория на проведение проверок контролируемых лиц, но и ввиду существования требований нового законодательства, регулирующего контрольную (надзорную) деятельность, зачастую не позволяя оказывать сильное административное давление на хозяйствующий субъект. Соответственно, перед органом государственного геологического контроля (надзора) появляется задача по поиску новых способов обеспечения соблюдения законодательства о недрах, в своих решениях ориентируясь на добросовестное соблюдение обязательных требований контролируемым лицом. В рамках не только государственного геологического контроля (надзора), но и федерального государственного горного надзора осуществляется оценка добросовестности недропользователя при осуществлении профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий, при этом профилактика правонарушений имеет первичное значение. Таким образом, контрольный (надзорный) орган создает условия для «побуждения к добросовестности» контролируемого лица.

В-третьих, на стадии рассмотрении дела в суде. Недропользование само по себе связано с высоким уровнем опасности для окружающей среды и населения. Добросовестный недропользователь, понимая это, принимает необходимые меры

для уменьшения вероятности наступления негативных последствий своей деятельности, при этом далеко не всегда это оценивается контрольным (надзорным) органом власти, обуславливая необходимость обращения в судебные инстанции. Как отмечает К. В. Нам «принцип добросовестности не является обычной правовой нормой, предусмотренной для регулирования определенного отношения или определенной группы отношений. Его применение всегда связано с корректировкой обычных применяемых норм, с вмешательством судьи в обычное правовое регулирование»[172]. Тем не менее, судебный орган обязан осуществлять оценку представленных доказательств, поведения и доводов участников спора на предмет добросовестности, в том числе и недропользователей, при этом суд иногда оперирует понятием «добросовестный недропользователь», приписывая участнику конкретного судебного процесса должную модель поведения, которой необходимо соответствовать исходя из имеющихся сведений и с учетом всех обстоятельств рассматриваемого дела. Однако отсутствие в науке и законодательстве понятия добросовестного недропользователя не может в полной мере восполняться судебной практикой в связи с неоднозначностью трактовки судом данного термина.

Не только способность, но и воля недропользователя к соблюдению законодательства о недрах являются основными факторами для определения добросовестного пользователя недр. Очевидно, что недропользователь должен быть заинтересован в достижении соответствия своей деятельности стандарту добросовестности, и представляется, что это в немалой степени обусловлено экономическими интересами, непосредственно влияющими на волю хозяйствующего субъекта, и, соответственно, его волеизъявление. По мнению О. А. Романовой «основная цель предпринимательской деятельности - получение прибыли, поэтому все действия предпринимателей направлены прежде всего на достижение этой цели и минимизацию своих расходов. При этом добросовестное природопользование само по себе связано с ограничениями деятельности и

[172] Нам К. В. Принцип добросовестности. Система и бессистемность // Вестник гражданского права. 2019. № 1. С. 31.

существенными дополнительными расходами на проведение природоохранных и восстановительных мероприятий» [173]. Таким образом, на формирование воли недропользователя должно влиять наличие позитивной реакции государства, выраженной в предоставлении преференций в случае принятия пользователем недр всех возможных мер к соблюдению законодательства о недрах. При этом представляется, что для обеспечения максимальной эффективности данная реакция должна иметь ретроспективный характер, присутствовать еще на этапе рассмотрения вопроса о предоставлении права пользования участком недр и продления срока пользования, а также заметна для всего круга субъектов права недропользования, тем самым став поводом для конкурентной борьбы, позитивно влияющей на достижение безопасного, рационального использования и охраны недр.

Таким образом, можно сделать вывод, что уполномоченный орган оценивает способность и волю соискателя и недропользователя по соблюдению требований законодательства о недрах, в конечном итоге отдавая предпочтение конкретному субъекту предпринимательской деятельности. В дальнейшем оценка способности и воли недропользователя по соблюдению требований законодательства о недрах осуществляется при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности посредством создания необходимых условий, поддерживающих стремление недропользователя к добросовестному поведению. Суд также исходя из собственного усмотрения оценивает способность и волю недропользователя в случае несогласия последнего с решениями и действиями контрольного (надзорного) органа, принимает во внимание представляемые материалы дела, дает оценку поведению сторон на предмет добросовестности. Только в результате совокупных действий данных органов государственной власти формируется определенный стандарт добросовестности недропользователя, представляя собой ожидаемое от недропользователя поведение по осуществлению и обеспечению безопасного, рационального использования и охраны недр, что необходимо

[173] Романова О. А. О развитии саморегулирования в сфере природопользования как одного из факторов устойчивого развития территорий в Российской Федерации // Lex russica. 2018. № 5. С. 77.

учитывать при осуществлении государственного геологического контроля (надзора).

Не менее важны и репутационные риски, влияющие на волю недропользователя к соблюдению обязательных требований, ввиду наличия прямой зависимости положительной репутации хозяйствующего субъекта от возможности его активного участия в горных правоотношениях, в том числе влияя на взаимоотношения с контрагентами. Эффективным инструментом мотивации недропользователя к добросовестному поведению станет публичное освещение его деятельности в части соблюдения требований законодательства о недрах, для чего могут быть сформированы соответствующие реестры. Однако примечательно, что разграничение недропользователей на «добросовестных» и «недобросовестных» посредством занесения информации в реестры может иметь коррупциогенный фактор, привести к многочисленным судебным разбирательствам. Таким образом, в случае создания реестров перед контрольным (надзорным) органом встанет задача по формированию четких критериев разграничения добросовестных и недобросовестных недропользователей. В то же время, не поддается сомнению вероятность нанесения ущерба деловой репутации вследствие освещения неправомерных действий, бездействий недропользователя, обуславливая необходимость правового регулирования категории добросовестности при осуществлении государственного геологического контроля (надзора).

Неправильно было бы считать, что добросовестность недропользователя связана исключительно с желанием получения большей прибыли и не имеет морально-этическую составляющую. При этом моральный аспект необходимо рассматривать в отношении недропользователя с позиции не юридического, а физического лица, деятельность которого непосредственно связана с пользованием недрами: учредителя, генерального директора, ответственного лица компании-недропользователя и тд[174]. Как верно отметил М. М. Бринчук «правовая и

[174] Ведь исходя из устоявшегося подхода юридическое лицо не может испытывать физических и нравственных страданий и в целом не обладает морально-этическими качествами. См.: Гаврилов Е. В. Компенсация нематериального (репутационного) вреда как способ защиты деловой репутации юридических лиц: монография. М.: Юстицинформ, 2022. 344 с.

моральная обязанность сохранять природу адресована как каждому жителю города, поселка и деревни в России, так и, что весьма важно, каждому, чья трудовая деятельность сопряжена с природопользованием и воздействием на окружающую среду»[175]. Исполнение данной обязанности физическим лицом, принимающим экологически значимые решения как в рамках деятельности по природопользованию, так и вне ее обусловлено не только желанием избежать необходимости компенсации нанесенного вреда, но и пониманием роли природы как ценности, удовлетворяющей в том числе духовные потребности человека.

Формирование стандарта добросовестности недропользователя и стремление недропользователя к добросовестному поведению в первую очередь представляет выгоду для государства и общества, обеспечивая должный баланс публичных и частных интересов, позволяя уполномоченным органам власти сконцентрировать большее внимание на недобросовестных недропользователях, а в перспективе при более серьезном распространении практики добросовестности в сфере публичного права - стать надежной основой для формирования доверительных отношений между субъектами предпринимательства и государственными органами в целом.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что добросовестность недропользователя – это постоянно оцениваемая и подлежащая поощрению органами государственного геологического контроля (надзора) способность и воля пользователя недр честно, открыто и непрерывно выполнять обязательные требования, связанные с осуществлением и обеспечением безопасного, рационального использования и охраны недр. Такое поведение представляется пользователю недр целесообразным ввиду экономической значимости при наличии стимулирующих мер, имеет репутационный эффект и морально-этическую сторону, влияет на поддержание и развитие стандарта добросовестности недропользователя, соответствие которому является основой для увеличения уровня доверия между органами государственной власти и пользователем недр, а также в результате позитивно влияет на правосознание недропользователя, и,

[175] Бринчук М. М. Экологическое право: учебник // СПС КонсультантПлюс, 2008. С. 73.

соответственно, на его готовность осуществлять экологически ориентированную хозяйственную деятельность.

Как мы видим, перечисленные специальные принципы государственного геологического контроля (надзора) являются новыми ориентирами деятельности органов государственного геологического контроля (надзора), отражением совершенно иной концепции развития контрольной (надзорной) деятельности, когда ставшая уже привычной карательная составляющая отходит на второй план, уступая место более перспективным подходам по снижению риска нарушения обязательных требований. Фактически контрольный (надзорный) орган, изменяя собственную модель поведения, ожидает соответствующей позитивной реакции и от контролируемого лица.

Глава 2
ПОРЯДОК ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГЕОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

§ 2.1. Федеральный государственный геологический контроль (надзор)

В рамках реформы контрольной (надзорной) деятельности был затронут широкий спектр общественных отношений, что отразилось на формировании новой нормативной правовой базы, в том числе направленной на обеспечение рационального использования и охраны недр. Несмотря на то, что общий порядок организации и осуществления контрольной (надзорной) деятельности определен в Законе № 248-ФЗ, особенности каждого вида государственного контроля (надзора) регулируются отдельно в специальных отраслевых законах и подзаконных актах. Итогом реформы стало принятие Положения о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре), утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1095[176] (далее - Положение о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре)), а также многочисленных нормативных правовых актов, регулирующих осуществление регионального государственного геологического контроля (надзора) с учетом особенностей, зафиксированных в отраслевых законах.

Положение о федеральном геологическом контроле (надзоре) пришло на замену Положению о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр[177], закрепив новые предмет, задачу и объекты государственного геологического контроля (надзора), виды профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий, а также изменив подход к категоризации объектов геологического контроля (надзора) в

[176] Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1095 «Об утверждении Положения о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре)» // СЗ РФ. 2021. № 28 (ч. I). Ст. 5525.

[177] Постановление Правительства РФ от 12.05.2005 № 293 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» // СЗ РФ. 2005. № 20. Ст. 1885. Документ утратил силу.

зависимости от риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям по причине отделения государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр от федерального государственного экологического контроля (надзора).

В Положении о федеральном геологическом контроле (надзоре) определено, что геологический надзор направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями и гражданами обязательных требований, за исключением требований, являющихся предметом государственного горного надзора в соответствии со ст. 38 Закона РФ «О недрах».

Таким образом, законодатель разграничил сферу полномочий Росприроднадзора и Ростехнадзора в области обеспечения рационального использования и охраны недр. Как отмечалось ранее, проблема взаимодействия и определения пределов полномочий Росприроднадзора и Ростехнадзора долгое время была предметом рассмотрения ученых-правоведов, критически оценивающих состояние законодательства о недропользовании в том числе в связи с нерациональным разделением функций между органами государственного контроля (надзора) в сфере недропользования. В. Б. Агафонов указывал на «наличие в законодательстве о недрах определенного дублирования функций органов государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр и государственного надзора за безопасным ведением работ, связанны с пользованием недрами»[178]. Обращая внимание на вопрос обеспечения эффективности данных служб, О. Ю. Ганюхина утверждала, что данную проблему «необходимо урегулировать отдельным нормативным актом, что приведет к эффективному осуществлению государственного контроля в области охраны окружающей среды, улучшению состояния окружающей среды в России…»[179], Д. В. Василевская предлагала на подзаконном уровне «установить полномочия каждого из органов, а также указать, какие полномочия

[178] Агафонов В. Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014. С. 285.

[179] Ганюхина О. Ю. Правовое регулирование экологического контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 89.

осуществляются органами во взаимодействии и определить порядок и конкретные полномочия в рамках взаимодействия»[180], в то же время А. М. Волков отмечал, что следует «вывести федеральные службы Росприроднадзор и Ростехнадзор из подведомственности Минприроды РФ, выделив их в качестве самостоятельных органов при Правительстве РФ, но, не наделяя их при этом функциями по принятию нормативных правовых актов, что позволит им эффективно осуществлять контрольно-надзорные функции и уйти от конфликта интересов»[181]. Впоследствии в 2010 году предлагаемые ученым изменения коснулись только Ростехнадзора.

Справедливо утверждение Н. Б. Мухитдинова, что «государственное управление – это не только воздействие, но и взаимодействие и взаимопомощь участников общественных отношений»[182]. Несмотря на серьезные изменения в законодательстве, регулирующем осуществление государственного геологического контроля (надзора) и федерального государственного горного надзора, неотделимость безопасности проведения работ от рационального использования и охраны недр остается неоспоримой, а разграничение полномочий федеральных служб не означает отрицание их общей цели в обеспечении соблюдения законодательства о недрах. При этом данные службы не перестают оставаться частью системы органов государственного управления недропользованием[183]. Следует добавить, что данная взаимосвязь обеспечивается не только в рамках государственного геологического контроля (надзора) и федерального государственного горного надзора, но и при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, так как комплексный подход к рациональному использованию и

---

[180] Василевская Д. В. Административно-правовой режим недропользования в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008. С. 480.

[181] Волков А. М. Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 72.

[182] Мухитдинов Н. Б. Основы горного права: (Некоторые важные положения теории и практики). Алма-Ата: Казахстан, 1983. С. 153.

[183] См.: Гудков С. В. Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

охране недр невозможен без принятия мер по предупреждению и предотвращению аварийных ситуаций на участке недр, влекущих негативное влияние на каждый компонент природной среды.

Значительным достижением реформы контрольной (надзорной) деятельности стала нацеленность на повсеместное введение и улучшение системы оценки рисков при осуществлении контрольных (надзорных) мероприятий, что также затронуло сферу государственного геологического контроля (надзора). Законодатель сформировал несколько критериев, позволяющих установить итоговую категорию риска объекта федерального геологического контроля (надзора):

- критерий уровня негативного воздействия объекта федерального геологического контроля (надзора) на окружающую среду;

- критерий территориального местонахождения объекта федерального геологического контроля (надзора);

- критерий фактического привлечения недропользователя и (или) его должностного лица к административной и (или) уголовной ответственности, а также наличия решения суда по обязанию недропользователя возместить вред, причиненный недрам вследствие нарушения законодательства РФ о недрах.

В дальнейшем перечисленные критерии риска объекта федерального государственного геологического контроля (надзора) стали основой для формирования наиболее индивидуально направленной системы категоризации объектов регионального государственного геологического контроля (надзора) в некоторых субъектах РФ[184]. В итоге можно сделать вывод об особой системе риск-ориентированного подхода при осуществлении федерального государственного геологического контроля (надзора), которая сформировалась на основании учета контрольным (надзорным) органом сразу нескольких критериев, влияющих на уровень оказываемого административного давления в течение всего периода пользования недрами.

[184] В отдельных субъектах РФ положения о региональном государственном геологическом контроле (надзоре) имеют отличительные особенности, о чем подробнее будет изложено во втором параграфе данной главы.

Кроме того, в Положении о федеральном геологическом контроле (надзоре) также определены критерии, позволяющие снизить категорию риска объекта геологического контроля (надзора), это возможно, если решения о привлечении к ответственности, перечисленные ранее, отсутствуют в течение 3 лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении объекта геологического надзора к категории риска, но при одновременном соблюдении требований законодательства РФ о недрах[185]. Принимая во внимание изложенное, можно утверждать, что существующая в рамках федерального государственного геологического контроля (надзора) система оценки и управления рисками является способом дифференциации объектов геологического контроля (надзора), позволяющим как определить категорию риска при соответствии поднадзорных объектов утвержденным Правительством РФ критериям негативного воздействия на окружающую среду, так и изменить данную категорию в зависимости от закрепленных в соответствующем положении критериев местонахождения поднадзорного объекта и факторов наличия вступивших в течение установленного положением срока решений о привлечении недропользователя и (или) его должностного лица к ответственности за совершение правонарушений. Существование четко установленных критериев оценки рисков увеличивает уровень осведомленности недропользователя о наличии юридических обязанностей и применяемых административных мерах воздействия, позволяя обеспечить баланс публичных и частных интересов в правовом регулировании недропользования, удовлетворяя как потребность государства в рациональном использовании и охране недр, так и потребность пользователей недр в отсутствии фактов возложения на них дополнительных обязанностей.

Тем не менее, ключевым вопросом является необходимость соблюдения недропользователем законодательства о недрах в целом с целью уменьшения категории риска, определяемой в рамках федерального геологического контроля (надзора), вне зависимости от закрепленного в положении предмета данного вида

[185] Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1095 «Об утверждении Положения о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре)» // СЗ РФ. 2021. № 28 (ч. I). Ст. 5525.

контроля (надзора). Отметим, что аналогичная норма присутствует и в подзаконных актах, регулирующих осуществление государственного геологического контроля (надзора) подразделениями ФСБ России, ФСО России, а также зачастую органами исполнительной власти субъектов РФ. Как отмечается в учебнике Н. И. Матузова и А. В. Малько «законодательство – это форма существования прежде всего правовых норм, средство придания им определенности и объективности, их организации и объединения в конкретные правовые акты»[186]. Исходя из ст. 1 Закона РФ «О недрах» законодательство Российской Федерации о недрах основывается на Конституции РФ, состоит из Закона РФ «О недрах» и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. Справедливо утверждение М. С. Шлютер, что «деятельность в сфере недропользования, помимо Закона «О недрах», регламентируется и множеством подзаконных актов, значительное число которых устанавливают правила, стандарты и регламенты, которыми должны руководствоваться участники этой деятельности. Нарушение этих стандартов и правил влечет за собой неблагоприятные последствия для пользователей недр, в частности в виде приостановления действия либо отзыва лицензий на недропользование»[187]. Альтернативой соблюдения законодательства о недрах является его нарушение, влекущее ответную реакцию со стороны уполномоченных органов власти, что ведет к применению мер воздействия по отношению к недропользователю. Более того, в настоящее время в КоАП РФ до сих пор отсутствует глава, посвященная административным правонарушениям в области использования и охраны недр[188], несмотря на большое значение сферы недропользования для социально-экономического развития страны и существующих экологических рисков эксплуатации недр, в особенности при нынешнем дефиците или же полном отсутствии необходимых технологий для

[186] Матузов Н. И., Малько А. В. Указ соч. С. 290.

[187] Шлютер М. С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 58.

[188] Шлютер М. С. Указ соч. С. 54.

добычи полезных ископаемых. Само законодательство содержит различные требования, обязательные к соблюдению недропользователем, который, в частности, обязуется обеспечить безопасность горных выработок, буровых скважин и иных связанных с пользованием недрами сооружений, безопасное ведение работ на участке недр, соблюдение законодательства в области использования и охраны недр, требований технических проектов, планов или схем развития горных работ, предоставить геологическую информацию о недрах в установленные порядок и сроки. При этом нормы, изложенные в законодательстве о недрах, в первую очередь направлены на удовлетворение публичного интереса, что обеспечивается посредством применения соответствующих мер воздействия на субъектов отношений недропользования[189]. Таким образом, законодательство о недрах представляет собой совокупность нормативных правовых актов, содержащих обязательные к соблюдению правила поведения, которые применяются с целью обеспечения осуществления рационального использования и охраны недр, безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, в интересах нынешних и будущих поколений.

Учитывая изложенное, требование по соблюдению законодательства о недрах является довольно широким понятием, неприменимым исключительно к деятельности недропользователей в рамках осуществления государственного геологического контроля (надзора). Доказательством этого может послужить наличие функциональных особенностей Ростехнадзора, связанных с обеспечением безопасности при пользовании недрами. Если предметом федерального геологического контроля (надзора) является соблюдение организациями и гражданами обязательных требований в области использования и охраны недр, лицензиях на недропользование и иных разрешительных документов в соответствии с законодательством о недрах[190], то предметом федерального государственного горного надзора является соблюдение недропользователями,

[189] См.: Дудиков М. В. Понятие и виды мер правового обеспечения публичных интересов при недропользовании // Lex russica. 2016. № 5. С. 105-116.

[190] Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1095 «Об утверждении Положения о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре)» // СЗ РФ. 2021. № 28 (ч. I). Ст. 5525.

осуществляющими деятельность на объектах пользования недрами, обязательных требований по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами[191]. Таким образом, соблюдение обязательных требований недропользователем в области использования и охраны недр обеспечивается в рамках рассматриваемых видов контроля (надзора). Однако стоит отметить, что в система оценки и управления рисками при осуществлении федерального государственного горного надзора имеет свои отличительные особенности. При осуществлении контроля (надзора) за объектами пользования недрами (участка недр, предоставленного в пользование), являющимися опасными производственными объектами, используется система оценки и управления рисками, применяемая при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности. Если объект пользования недрами не является опасным производственным объектом, то в отношении него плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся. Учитывая вышеизложенное, а также отсутствие в рассматриваемом положении каких-либо критериев, позволяющих определить категорию риска объекта горного надзора, можно утверждать, что риск-ориентированный подход при осуществлении горного надзора лишен своих индивидуальных особенностей, что, безусловно, не означает отрицание предмета деятельности Ростехнадзора в отношении недропользователей в рамках горного надзора.

Также примечательно, что перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых при осуществлении федерального государственного горного надзора, учитывает увеличение на 30% объема добычи полезных ископаемых, что должно свидетельствовать о высокой вероятности нарушения требований законодательства о недрах[192]. Однако вопрос отклонения уровня добычи связан не с обеспечением безопасного ведения работ, а с

---

[191] Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1074 «О федеральном государственном горном надзоре» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. III). Ст. 5450.

[192] Приказ Ростехнадзора от 22.06.2023 № 231 «Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых при осуществлении федерального государственного горного надзора» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.01.2026).

рациональным использованием недр и, соответственно, относится к предмету государственного геологического контроля (надзора).

В конечном итоге, наличие у контролируемого лица и (или) его должностного лица обязанности по соблюдению требований законодательства о недрах, как необходимого условия снижения категории риска объекта федерального геологического контроля (надзора), ставит недропользователя в прямую зависимость от действий Росприроднадзора, так как данный орган становится правомочен отказать в уменьшении категории риска исходя из фактов нарушения недропользователем обязательных требований по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, несмотря на то, что данное полномочие относится к ведению Ростехнадзора. Иными словами, изменение категории риска объекта федерального геологического контроля (надзора) возможно при соблюдении недропользователем абсолютно всех требований законодательства РФ о недрах, которые необязательно должны быть связаны с предметом федерального геологического контроля (надзора) [193] . Тем самым узаконена возможность выхода Росприроднадзора за пределы его полномочий, что не соответствует общим принципам контрольной (надзорной) деятельности, в особенности принципов законности и обоснованности, соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц и стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований. В результате можно утверждать, что проблема разграничения полномочий Росприроднадзора и Ростехнадзора до сих пор не потеряла своей актуальности, а неоднозначность толкования раскрываемого положения может привести к дискретности правового регулирования государственного контроля (надзора) в сфере недропользования, стать причиной необоснованного увеличения административного давления на

[193] Примечательно, что в Забайкальском крае не только повторили данную юридическую коллизию, как в некоторых других регионах, но и усугубили ее, указав в соответствующем подзаконном акте, что объекты регионального государственного геологического контроля (надзора) для уменьшения категории риска должны соблюдать законодательство как в области охраны недр, так и в области охраны окружающей среды. См.: Постановление Правительства Забайкальского края от 27.12.2021 № 546 «О региональном государственном геологическом контроле (надзоре) на территории Забайкальского края» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.01.2026).

контролируемых лиц, снизив эффективность обеспечения безопасного, рационального использования и охраны недр.

На основании изложенного, целесообразно посредством добавления отсылочной нормы связать возможность снижения категории риска объекта геологического контроля (надзора) с предметом федерального государственного геологического контроля (надзора), зафиксированном в Положении о федеральном геологическом контроле (надзоре), а также увеличить количество составов административных правонарушений в качестве критериев нарушения обязательных требований законодательства о недрах, позволяя увеличить масштаб и эффективность федерального геологического контроля (надзора).

Отмена презумпции добросовестности контролируемого лица в результате реформы контрольной (надзорной) деятельности стала основой для создания критериев соблюдения обязательных требований, которые конкретизируются в соответствующих подзаконных актах в зависимости от специфики того вида деятельности, осуществляемого контролируемым лицом. Тем не менее, особое отношение законодателя к категории добросовестности можно увидеть, обратившись к ст. 23 Закона № 248-ФЗ, согласно которой риск-ориентированный подход должен опираться не только на тяжесть причинения вреда (ущерба) и вероятность наступления негативных событий в отношении охраняемых законом ценностей, но и фактор добросовестности контролируемых лиц, что оценивается с учетом следующих сведений: 1) реализация контролируемым лицом мероприятий по снижению риска причинения вреда (ущерба) и предотвращению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям; 2) наличие внедренных сертифицированных систем внутреннего контроля в соответствующей сфере деятельности; 3) предоставление контролируемым лицом доступа контрольному (надзорному) органу к своим информационным ресурсам; 4) независимая оценка соблюдения обязательных требований; 5) добровольная сертификация, подтверждающая повышенный необходимый уровень безопасности охраняемых законом ценностей; 6) заключение контролируемым лицом со страховой организацией договора добровольного страхования рисков причинения вреда (ущерба), объектом которого

являются имущественные интересы контролируемого лица, связанные с его обязанностью возместить вред (ущерб) охраняемым законом ценностям, причиненный вследствие нарушения контролируемым лицом обязательных требований[194].

Как мы видим, данный перечень довольно абстрактный и позволяет адаптировать критерии оценки добросовестности под специфику деятельности, осуществляемой контролируемыми лицами. Признавая существенную значимость фактора добросовестного соблюдения обязательных требований как для предпринимателей в целом, так и для недропользователей в частности, стоит обратить внимание на отсутствие нормативно закрепленной обязанности по учету данной модели поведения при осуществлении федерального геологического контроля (надзора), а именно отказ от применения мер стимулирования добросовестности как одного из видов профилактических мероприятий, что становится препятствием для обеспечения публичной оценки соблюдения недропользователем требований законодательства и уменьшает уровень информированности граждан о состоянии окружающей среды. Предположительно, причиной отказа от данного способа мотивации недропользователя могло стать разнообразие видов пользования на участке недр, что затрудняет проведение комплексного анализа многочисленных аспектов деятельности контролируемого лица. Тем не менее, при обращении к нормативным правовым актам, регулирующим осуществление надзора в области промышленной безопасности, можно заметить наличие у Ростехнадзора полномочий по учету результатов оценки добросовестности контролируемых лиц, которые также могут осуществлять деятельность по ведению горных работ на опасном производственном объекте. Исходя из норм Положения о федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности следует, что при реализации данного вида надзора могут проводиться меры стимулирования добросовестности, предусматривающие оценку соответствия организации, эксплуатирующей опасные производственные

[194] СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

объекты, критериям добросовестности за 5 лет [195]. Также устанавливаются специальные критерии оценки добросовестности, которым должно соответствовать контролируемое лицо, подающее заявление на проведение данной оценки, а именно:

1) отсутствие в течение 5 лет до даты проведения оценки на опасном производственном объекте, эксплуатируемом юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, аварий и инцидентов, несчастных случаев (в том числе групповых);

2) наличие системы управления промышленной безопасностью (вне зависимости от класса опасности опасного производственного объекта);

3) соблюдение обязательных требований к страхованию гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте[196].

Особая значимость категории добросовестности для повышения эффективности государственного геологического контроля (надзора) подтверждается и региональной практикой. К примеру, в Республике Башкортостан уполномоченные органы власти при определении критериев риска объекта регионального государственного геологического контроля (надзора) проводят оценку добросовестности с учетом сведений о реализации недропользователем мероприятий по снижению риска причинения вреда (ущерба) и предотвращения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям [197]. В Сахалинской области уточнили порядок мотивации недропользователей к

---

[195] Примечательно, что формулировка, изложенная в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» не содержит указания на вероятностный характер проведения мер стимулирования добросовестности. Однако в Положении о федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности уточняется, что этот и иные виды профилактики правонарушений «могут проводиться», что является более корректным вариантом по причине обязательного наличия инициативы о начале процедуры оценки добросовестности, исходящей от контролируемого субъекта, эксплуатирующего опасные производственные объекты.

[196] Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1082 «О федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности» // СЗ РФ. 2021. № 28 (ч. I). Ст. 5512.

[197] Постановление Правительства Республики Башкортостан от 16.11.2021 № 609 «Об утверждении Положения о региональном государственном геологическом контроле (надзоре) в Республике Башкортостан» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.01.2026).

соблюдению обязательных требований, местные пользователи недр обращаются в Министерство экологии Сахалинской области с инициативой по оценке добросовестности данным региональным органом власти в соответствии с установленными критериями. Впоследствии министерство может оформить распоряжение о соответствии контролируемого лица данным критериям. Также конкретизированы сами меры стимулирования добросовестного недропользователя: возможность проведения инспекционного визита дистанционно, присвоение репутационного статуса для публичного размещения данной информации в открытых источниках [198] . Несмотря на наличие определенных недостатков в положениях, регулирующих осуществление регионального государственного геологического контроля (надзора) [199] , можно отметить безусловную важность для субъектов РФ использования и развития мер стимулирования добросовестности как способа профилактики совершения правонарушений недропользователями, позволяя не только увеличить степень экологической безопасности региона, но и снизить нагрузку на региональный бюджет.

Применение мер, направленных на мотивацию недропользователя по соблюдению обязательных требований законодательства о недрах имеют превентивный характер, позволяя сформировать необходимые правила поведения контролируемого лица, который будет использовать все имеющиеся у него средства для предотвращения возникновения негативных последствий его деятельности для окружающей среды как во время непосредственного процесса эксплуатации недр, так и в период наступления аварийных ситуаций на участке

---

[198] Постановление Правительства Сахалинской области от 28.09.2021 № 390 «Об утверждении Положения о региональном государственном геологическом контроле (надзоре)» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.01.2026).

[199] В том же Положении о региональном государственном геологическом контроле (надзоре) в Республике Башкортостан не конкретизировано, о каких охраняемых законом ценностях идет речь при осуществлении недропользователем мероприятий по снижению риска причинения вреда (ущерба) и предотвращения вреда (ущерба) и какие меры стимулирования добросовестности будут применяться по отношению к недропользователю за реализацию данных мероприятий. В Положении о региональном государственном геологическом контроле (надзоре) в Сахалинской области не уточнили, каким образом будет изменяться категория риска добросовестного пользователя недр.

недр и за его пределами. Игнорирование мер стимулирования добросовестности как способа профилактики правонарушений в области использования и охраны недр создает угрозу ухудшения экологической обстановки в России, нарушает конституционное право граждан на получение достоверной экологической информации, снижает уровень доверия недропользователей к органам государственной власти и может привести к правовому нигилизму, что в совокупности представляет собой крайне противоречивое явление в условиях политики государства по снижению административного давления на субъекты предпринимательской деятельности посредством стимулирования добросовестности контролируемых лиц и профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. В таких условиях вполне закономерно включение мер стимулирования добросовестности, как вида профилактического мероприятия, в Положение о федеральном геологическом контроле (надзоре), однако далее возникает вопрос относительно критериев оценки добросовестности недропользователя и перечня поощрительных мер.

Отсутствие нарушений законодательства о недрах и добровольное страхование гражданской ответственности в области недропользования в качестве критериев оценки добросовестности недропользователя не вызывают больших вопросов, чего нельзя сказать об использовании механизма независимой оценки обязательных требований. Росприроднадзору в качестве критерия оценки добросовестного поведения следует обратить внимание на факты проведения независимым организациями экологического аудита в отношении объектов федерального геологического контроля (надзора). Соответственно, следует внести изменения в Закон РФ «О недрах», предусмотрев возможность проведения и признания результатов независимой оценки соблюдения обязательных требований, реализуемой в форме экологического аудита, при этом срок действия заключения должен быть ограничен. Однако с учетом действия моратория на проведение контрольных (надзорных) мероприятий, а также несмотря на некоторые исключения в рамках данного моратория, стоит признать, что освобождение недропользователя от проведения плановых контрольных (надзорных)

мероприятий и обязательных профилактических визитов вследствие наличия положительного заключения экологического аудита не принесет желаемого результата, что обусловливает необходимость разработки иных поощрительных мер, применяемых к добросовестному недропользователю. При этом отдельно отметим, что юридическим сообществом уже длительное время отмечается отсутствие надежной правовой основы для регулирования экологического аудита на федеральном уровне, что обуславливает наличие отдельных региональных нормативных правовых актов и, как следствие, приводит к формированию неоднородной практики по реализации рассматриваемого способа независимой оценки соблюдения обязательных требований [200] . Учитывая, что экоаудит проводится преимущественно с целью увеличения инвестиционной привлекательности для иностранных партнеров, можно было бы предположить, что в рамках нынешней экономической ситуации его популярность уменьшится, однако в условиях санкционного давления экологически ответственное поведение недропользователей и продвижение соответствующих инициатив на международной арене в настоящее время является одним из немногих перспективных способов привлечения внимания иностранных партнеров. Так или иначе, данный способ проверки деятельности пользователя недр позволяет существенно снизить издержки на реализацию проверочных мероприятий, являясь взаимовыгодным механизмом обеспечения соблюдения обязательных требований.

Следует рассмотреть иной способ независимой оценки соблюдения обязательных требований, также отраженный в Законе № 248-ФЗ и который можно использовать в сфере федерального геологического контроля (надзора) – членство недропользователя в саморегулируемых организациях, при котором члены данной организации осуществляют контроль за предпринимательской деятельностью друг друга. Результаты такой деятельности приобретают юридическую силу в случае заключения между контрольным (надзорным) органом и саморегулируемой

---

[200] См.: Егиазаров В. А., Кичигин Н. В. Экологический аудит: перспективы законодательного регулирования // Журнал российского права. 2011. № 4. С. 11-18.

организацией соглашения о признании результатов деятельности данной организации. Последствие заключения такого соглашения проявляются в отсутствии осуществления какой-либо деятельности контрольных (надзорных) органов в отношении членов саморегулируемой организации. Рассматриваемая форма некоммерческих организаций обладает нераскрытым потенциалом: как верно отмечает О. А. Романова, «представляется, что особенности каждого вида природопользования, обусловленные естественными свойствами соответствующего природного объекта, дают возможность создавать формы саморегулирования в своей сфере, основанные не на однородности вида деятельности, а на специфике каждого вида природопользования, но такие вопросы требуют дальнейшего изучения, широкого обсуждения профессиональным и научным сообществами и тщательной проработки» [201] . С другой стороны, серьезный уровень общественной опасности недропользования вызывает сомнения относительно необходимости полноценного делегирования полномочий контрольных (надзорных) органов некоммерческим организациям, несмотря на создание компенсационного фонда. Кроме того, большую роль играет фактор финансового обеспечения деятельности контрольных (надзорных) органов, в связи с чем, как справедливо отмечает А. М. Переседов, «ни один контрольный (надзорный) орган в современных реалиях… не будет заинтересован в сознательном ограничении своих полномочий» [202] . Таким образом, внесение соответствующих изменений в Закон РФ «О недрах» и Положение о федеральном геологическом контроле (надзоре) в ближайшее время представляется маловероятным.

Исходя из изложенного, целесообразно включить в Положение о федеральном геологическом контроле (надзоре) меры стимулирования добросовестности как вид профилактики правонарушений, конкретизировать перечень данных мер, установить четкие критерии, позволяющие оценить

[201] Романова О. А. Указ. соч. С. 76.

[202] Переседов А. М. Делегирование контрольных (надзорных) полномочий контролируемым лицам как эффективный инструмент административно-правовой превенции в контроле (надзоре) // Административное право и процесс. 2022. № 3. С. 56.

Росприроднадзором уровень добросовестности недропользователя, тем самым сформировав исчерпывающий перечень профилактических мероприятий, осуществляемых в рамках обозначенного вида контроля (надзора). Кроме того, следует определить порядок принятия решений о соответствии контролируемого лица критериям добросовестности. При формировании критериев необходимо ориентироваться на опыт субъектов РФ и органа федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, а также учитывать, но не ограничиваться, следующими критериями оценки добросовестного поведения недропользователя:

1) наличие заключения о подтверждении соблюдения недропользователем требований законодательства о недрах вследствие проведения недропользователем экологического аудита посредством привлечения организаций с соответствующей аккредитацией;

2) наличие технических решений, позволяющих обеспечить необходимый уровень безопасности при пользовании недрами;

3) отсутствие нарушений законодательства о недрах в течение 3 лет до даты проведения оценки добросовестности;

4) страхование гражданской ответственности в области недропользования;

5) инициатива недропользователя по проведению профилактических визитов при взаимодействии с органом государственного геологического контроля (надзора).

Поощрительные меры, применяемые к добросовестному недропользователю, должны быть вариативны и использоваться по возрастающей степени, т.е. исходя из градации соответствия деятельности недропользователя необходимому количеству критериев и их практической эффективности для целей рационального использования и охраны недр, и включать следующее: уменьшение количества плановых проверок и обязательных профилактических визитов посредством изменения категории риска; проведение инспекционного визита, выездной проверки преимущественно с использованием средств дистанционного взаимодействия; установление налоговых льгот; закрепление преимущественного

права на получение лицензии на участок недр при проведении торгов или же без их проведения; документальное оформление наличия репутационного статуса добросовестного недропользователя с целью публичного размещения им данной информации.

§ 2.2. Региональный государственный геологический контроль (надзор) и муниципальный геологический контроль.

В результате реформы контрольной (надзорной) деятельности на региональном уровне были приняты отдельные нормативные правовые акты, направленные на регулирование отношений недропользования в субъекте РФ, так как развитие регионального государственного геологического контроля (надзора) является действенным инструментом достижения целей данной реформы по причине учета отличительных особенностей тех видов деятельности, которые реализуются в конкретном субъекте РФ, а также снижения нагрузки на федеральные органы власти при осуществлении контрольных (надзорных) мероприятий.

Государственный геологический контроль (надзор) осуществляется также посредством регионального государственного геологического контроля (надзора), реализуемого уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с положениями, утверждаемыми высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Предметом регионального государственного геологического контроля (надзора) в отношении участков недр местного значения является соблюдение организациями и гражданами обязательных требований в области использования и охраны недр, установленных Законом РФ «О недрах», Водным кодексом РФ (в части требований к охране подземных водных объектов), Налоговым кодексом РФ (в части нормативов потерь при добыче полезных ископаемых и подземных водных объектов) и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ,

принятыми ими в пределах полномочий по регулированию отношений в области использования и охраны недр на своих территориях, а также требований, содержащихся в лицензиях на пользование недрами и иных разрешительных документах, предусмотренных указанными нормативными правовыми актами[203].

Как справедливо утверждал А. И. Перчик, «законодательство, его направленность и содержание определяются значимостью недропользования для экономики региона»[204]. Действительно, вопреки распространенной тенденции по практически полному дублированию положений, регулирующих деятельность федеральных органов контроля (надзора), положения о региональном государственном геологическом контроле (надзоре) в некоторых аспектах получились довольно разносторонними, учитывающими экологические, экономические и социальные особенности региона. С другой стороны, в результате исследования множества положений, регулирующих осуществление регионального государственного геологического контроля (надзора), можно заметить их определенную хаотичность и бессистемность, что проявляется в отсутствии должной структуры и различном содержательном наполнении данных подзаконных актов.

К примеру, в Положении о региональном государственного геологическом контроле (надзоре) Республики Башкортостан установлено, что при определении критериев риска уполномоченным органом учитывается оценке добросовестности недропользователя, а именно реализация им мероприятий по снижению риска причинения вреда, предотвращению причинения вреда, также отсутствие выявленных нарушений в течение установленного срока, который в самом подзаконном акте фактически не определен как и не конкретизирован перечень проводимых недропользователем мероприятий по снижению риска и предотвращению вреда, что дает широкий простор для субъективных оценок и вольных толкований контрольным (надзорным) органом [205] . В отсутствие

---

[203] Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

[204] Перчик А. И. Горное право: учеб. пособие. М.: МАКС Пресс, 2008. С. 44.

[205] Постановление Правительства Республики Башкортостан от 16.11.2021 № 609 «Об утверждении Положения о региональном государственном геологическом контроле (надзоре) в Республике Башкортостан»

нарушения пользователем недр законодательства о недрах данное положение противоречит общим принципам соразмерности вмешательства контрольного (надзорного) органа в деятельность контролируемых лиц, а также законности и обоснованности при организации и осуществлении государственного контроля (надзора).

Еще один пример нарушения данных принципов можно обнаружить, если обратиться к нормам Положения о региональном государственно геологическом контроле (надзоре), утвержденным постановлением Правительства Челябинской области от 20.09.2021 № 439-П[206]. Исходя из содержания данного подзаконного акта, объект регионального государственного геологического контроля (надзора) может быть отнесен к высокой категории риска, однако не предусмотрено никаких критериев, позволяющих установить данную категорию риска и определить способы ее уменьшения, несмотря на то что категория риска является важным фактором при принятии решения о проведении внеплановой проверки, а в рамках рассматриваемого региона существенно увеличит административную нагрузку на недропользователя в силу наличия права на проведение планового контрольного (надзорного) мероприятия каждые два года.

В целом при изучении множества подзаконных актов субъектов РФ, регулирующих осуществление регионального государственного геологического контроля (надзора), можно заметить, что существующие в них пробелы и коллизии, устанавливающие порой довольно жесткие требования к деятельности недропользователя, стали отражением не только экономической целесообразности развития ресурсного потенциала региона, но и потребности в решении локальных экологических проблем, существовании территориальных особенностей нахождения эксплуатируемых участков недр, факта нахождения в них полезных ископаемых определенного вида. В доказательство можно привести в пример Положение о региональном государственном геологическом контроле (надзоре) на

[Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.01.2026).

[206] Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.01.2026).

территории Амурской области [207] . Само положение разрабатывалось и утверждалось в условиях масштабной недобросовестной добычи россыпного золота, что являлось следствием ранее бесконтрольной выдачи местным предпринимателям лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых. В результате это привело к ухудшению эколого-биологического состояния рек Амурской области, а сам регион в 2020 году стал лидером по количеству и протяженности шлейфа загрязнений[208], проблема загрязнения водных объектов в регионе до сих пор остается актуальной [209] . Тем не менее, ответная реакция региональных органов власти, которая выражается в массовом инициировании проверочных мероприятий, может затронуть и добросовестных недропользователей, в связи с чем в соответствующем положении законодатель уточнил критерии определения категории риска объекта регионального государственного геологического контроля (надзора). Теперь интенсивность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении недропользователей в регионе определяется исходя из балльной системы, которая, что не менее важно, также учитывает уровень добросовестности контролируемого лица, позволяя более четко разграничить поднадзорные объекты по степени их потенциальной опасности[210].

С другой стороны, конкретную балльную систему в настоящий момент сложно назвать идеальной, так как одним из частных критериев, влияющих на итоговую категорию риска поднадзорного объекта в регионе является наличие вступивших в законную силу в течение 3 лет, предшествующих дате принятия

---

[207] Постановление Правительства Амурской области от 23.11.2021 № 903 «О региональном государственном геологическом контроле (надзоре) на территории Амурской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.01.2026).

[208] URL: https://rg.ru/2020/10/06/reg-dfo/vasilij-orlov-nedobrosovestnyh-dobytchikov-zolota-nado-lishat-licenzij.html (дата обращения 27.01.2026).

[209] URL: https://ampravda.ru/2025/09/08/bolshe-4-millionov-rublejj-vozmestili-zolotodobytchiki-za-ushcherb-reke-na-severe-priamurja?ysclid=mffedgd5em948300356 (дата обращения 23.02.2025).

[210] К примеру, если участок недр с подземными водами (4 балла) стал объектом категории значительного риска (от 9 до 10 баллов), получив данный статус по причине наличия вступившего в законную силу постановления о назначении административного наказания (плюс 5 баллов), категорию риска данного объекта можно изменить на среднюю (от 6 до 8 баллов) в случае добровольной сертификации, подтверждающей повышенный необходимый уровень безопасности охраняемых законом ценностей (минус 3 балла).

решения об отнесении объекта к категории риска, постановлений о назначении недропользователю административного наказания, его должностным лицам за правонарушения в соответствии со статьями КоАП РФ, а также вступившие в законную силу обвинительные приговоры, предусматривающие признание должностного лица юридического лица или индивидуального предпринимателя виновным в совершении преступлений, составы которых относятся не только к вопросам обеспечения рационального использования и охраны недр, но и связаны с соблюдением недропользователем обязательных требований в области охраны окружающей среды уже в рамках регионального государственного экологического контроля (надзора), при этом данная проблема носит массовый характер[211]. Таким образом, орган власти, уполномоченный на осуществление регионального государственного геологического контроля (надзора) в своей деятельности выходит за рамки предмета, установленного соответствующим положением. Более того, данная проблема усугубляется тем, что традиционно один орган исполнительной власти в субъекте РФ уполномочен осуществлять сразу несколько видов контроля (надзора).

В итоге можно утверждать о наличии определенной специфики регионального государственного геологического контроля (надзора) после глобальной реформы контрольной (надзорной) деятельности, которая выражается в отсутствии должного единообразия в применении требований Закона № 248-ФЗ при формировании положений о региональном государственном геологическом контроле (надзоре). Утверждение соответствующих подзаконных актов в некоторых случаях обусловлено как внутренними, так и внешними вызовами, что может привести к игнорированию законодательного замысла в уменьшении административного давления на контролируемых лиц, а также ухудшить

[211] К примеру, в Московской области в качестве обоснования увеличения категории риска объекта регионального государственного геологического контроля (надзора) учитывают осуществление недропользователем предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии) в соответствии со ст. 14.1 КоАП РФ. Стоит согласиться с позицией М.С. Шлютер об ошибочности применения данной статьи к пользователям недр по причине превалирования специальной нормы над общей. См.: Шлютер М. С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования: монография. М.: Проспект, 2015. С. 41.

экологическую обстановку в регионе. Эффективность государственного геологического контроля (надзора) в субъекте РФ зависит не только от учета региональных особенностей, способствующих рациональному использованию и охране недр, но и соответствию подзаконных актов федеральному законодательству, в настоящее время отражающему совершенно иную концепцию осуществления и развития контрольной (надзорной) деятельности.

Также интересен тот факт, что меры стимулирования добросовестности, как способ профилактики правонарушений в самом Положении о региональном государственном геологическом контроле (надзоре) на территории Амурской области не указан, но при этом включен в балльную систему в качестве инструмента по снижению категории риска поднадзорного объекта, что говорит о перспективе дифференцированного применения диспозитивных норм, изложенных в Законе № 248-ФЗ, касающихся проведения профилактических мероприятий контролируемого лица в том числе с целью более грамотного и вариативного правового регулирования деятельности по осуществлению государственного геологического контроля (надзора). В дальнейшем возможно включение в балльную систему иных определенных в федеральном законе мер, направленных на предотвращение случаев возможного причинения вреда охраняемых законом ценностям, что не менее важно в условиях существующих проблем профилактики рисков, уменьшающих уровень доверия между недропользователями и органами государственного геологического контроля (надзора)[212].

Необходимо отметить, что в настоящий момент рассматриваемая балльная система используется лишь в некоторых российских регионах, таких как Амурская, Иркутская и Тамбовская области, Ханты-Мансийский автономный округ, что

[212] К примеру, самообследование на практике оказывается практически бесполезным способом профилактики нарушений обязательных требований, несмотря на его активную цифровизацию: недропользователю при проведении данной процедуры должен предоставляться документ, подтверждающий соответствие его деятельности обязательным требованиям - декларация, которая может быть использована в рекламных целях, однако иные поощрительные меры в законодательстве не предусмотрены. Неизвестно, может ли недропользователь подлежать ответственности за недостоверность предоставляемых для принятия декларации сведений и как это скажется в дальнейшем на выборе уполномоченным органом власти вида проводимого в отношении недропользователя планового контрольного (надзорного) мероприятия.

обуславливает необходимость заимствования опыта данных субъектов РФ для совершенствования системы государственного геологического контроля (надзора) не только на региональном, но и на федеральном уровне с целью введения публичных и максимально понятных для недропользователя индикаторов, позволяющих оценить риски предполагаемого негативного воздействия на окружающую среду вследствие эксплуатации участка недр, а также определить вероятность проведения в отношении недропользователя соответствующих контрольных (надзорных) мероприятий. Но в то же время не стоит забывать, что акцентирование внимания на особой важности развития сферы недропользования для экономики региона не должно быть положено в качестве основы для конфликта между публичными и частными интересами в рамках конкретной территории, в связи с чем процесс совершенствования подзаконных актов субъектов РФ необходимо в должной мере регламентировать, так как своего рода уникальность каждого положения не является бесспорным доказательством их качества, а представляет собой доказательство отсутствия единого подхода к осуществлению государственного геологического контроля (надзора).

Принимая во внимание вышеизложенное, а также многочисленные примеры коллизий и пробелов в положениях, регулирующих осуществление регионального государственного геологического контроля (надзора), что свидетельствует о противоречивости данных нормативных правовых актов общим принципам контроля (надзора), целесообразно разработать на федеральном уровне соответствующий подзаконный акт, направленный на достижение цели унификации образования и применения положений о региональном государственном геологическом контроле (надзоре) при обязательном учете индивидуальных особенностей отношений недропользования в субъектах Российской Федерации, а также наилучших региональных практик правового регулирования данного вида контроля (надзора).

Также необходимо затронуть правовые изменения в отношении геологического контроля, осуществляемого органами местного самоуправления (далее – муниципальный геологический контроль). Муниципальный контроль

осуществляется органами местного самоуправления, при этом его виды устанавливаются соответствующими федеральными законами[213]. Муниципальный контроль является действенным инструментом своевременной локализации и предотвращению нарушений обязательных требований законодательства на территории муниципальных образований, так как эффективность муниципального контроля в первую очередь обуславливается высоким уровнем осведомленности органов местного самоуправления о деятельности, осуществляемой в границах отдельных муниципальных образований.

Как отмечала Л. В. Ельмендеева, «современная роль органов местного самоуправления в защите интересов территории в сфере недропользования является социально значимой и практически действующей», при этом ученый обращал внимание, что «качество деятельности муниципальных образований в указанной сфере во многом зависит от нормативно-правовой базы, обеспечивающей организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований» [214] . В результате автор ставит эффективность деятельности органов местного самоуправления по обеспечению соблюдения законодательства о недрах в зависимость от грамотного формирования соответствующей юридической основы, что позволит органам местного самоуправления сформировать необходимый экономический фундамент по причине делегирования соответствующих государственных полномочий. Тем не менее, в случае с муниципальным геологическим контролем законодатель поступил максимально радикально: с 1 июля 2021 года к вопросам ведения органов местного самоуправления не относится контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при

[213] Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

[214] Ельмендеева Л. В. Полномочия органов местного самоуправления в сфере недропользования: правовые основы и проблемы реализации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2009. С. 119-120.

строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых[215].

Уменьшение полномочий органов местного самоуправления было повсеместным и закономерным, оказывая влияние не только законодательство о недропользовании. С. А. Авакьян справедливо отмечал, что «многие исследователи в России склонны считать, что законодательство последовательно уменьшает самостоятельность местного самоуправления, превращая его в своеобразное звено в системе государственного управления»[216]. П. А. Бышков указывал, что «проблема координации федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении заключается в отсутствии полного и всестороннего нормативного правового регулирования организации и функционирования контрольной деятельности»[217].

Принимая во внимание то, что пользование недрами осуществляется непосредственно на территориях муниципальных образований, можно было бы предположить, что передача органам местного самоуправления прав на решение отдельных вопросов в сфере недропользования могло бы обеспечить удовлетворение как публичных, так и частных интересов. В соответствии со ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта отдельными государственными полномочиями. [218] Исходя из ч. 3 ст. 1 Закона РФ «О недрах» органы местного самоуправления вправе осуществлять регулирование отношений недропользования в пределах предоставленных им действующим законодательством полномочий. Однако содержащийся в ст. 5 Закона РФ «О недрах» перечень полномочий органов

---

[215] См.: Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Российская газета. 2021. № 133.

[216] Авакьян С. А. Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Вестник Московского университета. 2008. № 2. С. 61-75.

[217] Бышков П. А. Проблемы координации муниципального и государственного контроля (надзора) // Евразийская адвокатура. 2015. № 6. С. 103-105

[218] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.01.2026).

местного самоуправления в сфере недропользования с 1 января 2022 года из данного закона полностью исключен[219].

Очевидно, что исключение из Закона РФ «О недрах» полномочий местных органов власти имело свои предпосылки. В случае с муниципальным геологическим контролем Е. С. Шугрина, И. Е. Кабанова, К. А. Иванова в своем докладе обращали внимание на следующие проблемы, которые наиболее явно отразились на практике осуществления контрольной деятельности органов местного самоуправления в области недропользования и, скорее всего, стали причинами упразднения муниципального геологического контроля:

1) Исходя из положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) сфера деятельности органов местного самоуправления не затрагивала осуществление муниципального геологического контроля[220]. Подчеркивается, что перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Закона № 131-ФЗ. Однако Закон РФ «О недрах», наоборот, определял полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования, так как ст. 5 данного закона возникла во время действия старой редакции Закона № 131-ФЗ. Также отмечается отсутствие единообразия судебной практики, связанной с соотношением вопросов местного значения и полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления.

2) Несмотря на то, что в соответствии со ст. 1.1 Закона РФ «О недрах» органы местного самоуправления вправе, но не обязаны осуществлять регулирование отношений недропользования в пределах предоставленных им действующим законодательством полномочий, суды и прокуратура зачастую принуждали

---

[219] См.: Федеральный закон от 30.04.2021 № 123-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах», статью 1 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» и признании утратившими силу постановления Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Российская газета. 2021. № 96.

[220] СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

местные администрации принимать правовые акты в области использования и охраны недр.

3) Обращается внимание на проблему разграничения полномочий Росприроднадзора, Роснедр и органов местного самоуправления по приостановлению работ, связанных с пользованием недрами в силу отсутствия учета специфики местного самоуправления на территории муниципального образования, так и комплексного учета норм законодательства о недрах.

4) Отмечается ограниченность финансовых и функциональных возможностей муниципальных органов власти по предотвращению нарушений в сфере недропользования: наличие права на составление протоколов об административных правонарушениях только по отдельно установленным в КоАП РФ составам, отсутствие возможности по применению мер административной ответственности к недропользователю. Также муниципальный геологический контроль не был отграничен от государственного контроля (надзора).

5) Наблюдается отсутствие нормативно закрепленной обязанности органов государственной власти субъектов РФ по финансированию расходных обязательств муниципального образования по осуществлению муниципального геологического контроля, так как данный вид контроля не отнесен к вопросам местного значения и не делегирован как отдельное государственное полномочие[221].

Представляется, что малоэффективность органов местного самоуправления в сфере муниципального геологического контроля в первую очередь проявлялась в бездействии данных органов по принятию соответствующих правовых актов, регламентирующих осуществление муниципального геологического контроля на территории муниципального образования. На причину данной проблемы указывал арбитражный суд, отметив, что «в отношении муниципального контроля в сфере недропользования предмет муниципального контроля не конкретизирован, поскольку разработка и утверждение норм и правил в области использования и охраны недр относятся к полномочиям федеральных органов государственной

[221] См.: Шугрина Е. С., Кабанова И. Е., Иванова К. А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. М.: Проспект, 2018. 184 с.

власти, а порядок пользования участками недр местного значения регулируется Законом РФ «О недрах» и законами субъектов РФ», а также обратив внимание, что «муниципальный контроль по общему правилу осуществляется за соблюдением требований муниципальных правовых актов; соблюдение требований федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации может являться предметом муниципального контроля только в случаях, если это прямо предусмотрено федеральными законами»[222]. Таким образом, суд обозначил необходимость более четкого определения предмета муниципального геологического контроля и полномочий органов местного самоуправления в соответствующих федеральных законах, как обязательное условие осуществления муниципального геологического контроля.

Исходя из изложенного, можно утверждать о комплексном характере проблем, которые негативно сказались на грамотной реализации муниципального геологического контроля, а также, вероятнее всего, стали причиной постепенного уменьшения полномочий власти в сфере регулирования отношений недропользования в целом органами, решающим вопросы местного значения. Можно предположить, что законодатель, не исключив из ч. 3 ст. 1.1 Закона РФ «О недрах» бланкетную норму о праве органов местного самоуправления регулировать отношения недропользования в пределах предоставленных им действующим законодательством полномочий, создал некий «задел на будущее», позволяя предоставлять данным органам возможность правового регулирования вопросов, в том числе связанных с использованием и охраной недр. Делегирование полномочий органам местного самоуправления осуществляется в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ, при этом неважно, действительно ли данные полномочия предоставлены в установленном законом порядке. Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями РФ и ее субъектов определен в ст. 34

[222] См.: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.06.2020 № Ф04-441/2020 по делу № А27-15640/2019 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 22.10.2020 № 05АП-5484/2020 по делу № А51-6568/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»[223], также в ст. 52 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[224] уточняется подробный перечень государственных полномочий субъекта РФ, наделение которыми муниципальных органов не допускается, при этом полномочия по регулированию отношений недропользования в этот перечень не входят. Особенно важно, что орган государственной власти субъекта РФ и в настоящее вправе предоставить органу местного самоуправления полномочие по осуществлению регионального государственного геологического контроля (надзора).

И в данном случае возникает двойственная ситуация, ведь действительно, муниципальные органы могли бы обеспечить быстрое выявление фактов нарушения законодательства о недрах на определенной территории, что имеет большое значение в условиях ограниченного количества штата инспекторов органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный геологический контроль (надзор). С другой стороны, принимая во внимание указанные ранее возможные причины упразднения муниципального геологического контроля, а также учитывая сложившуюся судебную практику, предоставление полномочий может стать поводом для начала новой вехи многочисленных судебных разбирательств, связанных с неисполнением муниципальными органами власти возложенных на них обязанностей и возникновением препятствий для осуществления недропользователями предпринимательской деятельности, нарушением их прав и законных интересов. Как верно отмечал Б. Д. Клюкин «во многих случаях нормы Законов о недрах декларативны и не сопровождаются законодательными актами о порядке и процедуре применения законодательных требований» [225] . Даже ограничение полномочий органов местного самоуправления в рамках реализации ими функций

[223] СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200

[224] СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

[225] Клюкин Б. Д., Палладина М. И., Колбасов О. С. Теоретическое наследие ученых в области аграрного, земельного, природоресурсного и экологического права: сборник научных трудов. Москва: РГ-Пресс, 2017. С. 75.

по региональному государственному геологическому контролю (надзору) потребует внесения соответствующих изменений в Закон РФ «О недрах» и иные федеральные законы, законодательство субъектов РФ, а также подзаконные акты в том числе с целью формирования и развития единообразных подходов к осуществлению контрольной (надзорной) деятельности. Кроме того, следует учесть высокую вероятность злоупотребления полномочиями органами местного самоуправления при проведении контрольных (надзорных) мероприятий, отнесении объекта регионального государственного геологического контроля (надзора) к конкретной категории риска и ее изменении, применении мер профилактики нарушений, что в совокупности значительно снизит уровень доверия недропользователей к контрольным (надзорным) органам в целом, умаляя значимость проведения глобальной реформы контрольной (надзорной) деятельности.

Отсутствие в Законе РФ «О недрах» исчерпывающего перечня полномочий муниципальных органов в области регулирования отношений недропользования создает неопределенность в вопросе разграничения предметов ведения в сфере использования и охраны недр между органами местного самоуправления, органами государственной власти РФ и ее субъектов. При этом исключение из ч. 3 ст. 1.1 Закона РФ «О недрах» положения, предусматривающего возможность органов местного самоуправления осуществлять правовое регулирование вопросов недропользования серьезно затронуло бы конституционно закрепленную самостоятельность муниципальных органов при решении ими вопросов местного значения и определении способов их решения. На основании изложенного, целесообразно конкретизировать в Законе РФ «О недрах» перечень полномочий органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования, а также исключить из Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» право органов государственной власти субъектов РФ на наделение органов местного самоуправления полномочиями по осуществлению регионального государственного геологического контроля (надзора).

§ 2.3. Специальные режимы государственного контроля (надзора) как способ обеспечения безопасного, рационального использования и охраны недр

Вследствие проведения реформы контрольной (надзорной) деятельности законодатель внедрил новый механизм обеспечения соблюдения обязательных требований, регулируемый отдельно от профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий, а именно - специальные режимы государственного контроля (надзора), которые одновременно направлены как на непосредственное выявление нарушений законодательства, так и на осуществление контрольным (надзорным) органом превентивных действий, имеющих профилактический характер. Стоит отметить, что в Законе № 248-ФЗ не закреплено понятие специального режима государственного контроля (надзора), при этом можно предположить, что причиной этому является невозможность разработки универсального определения, учитывающего многообразие аспектов осуществления различных видов контроля и надзора. Тем не менее, возникают вопросы относительно правового статуса специального режима государственного контроля (надзора). Порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля устанавливается отдельными положениями о виде контроля. Положением о виде контроля определяются в том числе перечень профилактических мероприятий в рамках осуществления вида контроля, а также виды контрольных (надзорных) мероприятий, проведение которых возможно в рамках осуществления вида контроля, и перечень допустимых контрольных (надзорных) действий в составе каждого контрольного (надзорного) мероприятия. Таким образом, законодатель установил, что при проведении контрольного (надзорного) мероприятия совершаются соответствующие контрольные (надзорные) действия. При использовании некоторых специальных режимов государственного контроля (надзора), а именно – постоянного государственного контроля (надзора) и постоянного рейда, также реализуется определенное количество контрольных (надзорных) действий, на которые, как и на

контрольные (надзорные) мероприятия, распространяются общие принципы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Однако можно заметить, что законодатель разграничивает между собой профилактические мероприятия, контрольные (надзорные) мероприятия и специальные режимы государственного контроля (надзора). В ст. 56 Закона № 248-ФЗ содержится исчерпывающий перечень видов контрольных (надзорных) мероприятий. В соответствии с п. 5 ст. 17 рассматриваемого федерального закона информационные системы контрольных (надзорных) органов создаются, в частности, в целях планирования и (или) проведения профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий и использования специальных режимов государственного контроля (надзора), а также учета результатов проведения профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий либо использования специальных режимов государственного контроля (надзора). В п. 1 ст. 58 указано, что сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям контрольный (надзорный) орган также получает при проведении контрольных (надзорных) мероприятий, включая контрольные (надзорные) мероприятия без взаимодействия, специальных режимов государственного контроля (надзора), в том числе в отношении иных контролируемых лиц[226].

Как отметил А. М. Переседов, «законодатель также указал, что профилактические мероприятия не относятся к контрольным (надзорным) мероприятиям. Примечательно, что данное положение установлено в качестве одного из принципов контроля (надзора), а не выделено в отдельную статью, содержащую понятие, признаки, цели и принципы профилактики»[227]. Несмотря на изложенное, в случае с профилактическими мероприятиями подобное разделение вполне объяснимо по причине необходимости должного правового регулирования

[226] Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

[227] Переседов А. М. Институт превенции в законодательстве о контроле (надзоре) // Административное право и процесс. 2021. № 12. С. 51-54.

особо важного вида деятельности контрольного (надзорного) органа. В то же время специальным режимам государственного контроля (надзора) законодатель не уделил достаточного внимания, так как в случае, если специальные режимы не относятся ни к профилактическим, ни к контрольным (надзорным) мероприятиям, то, соответственно, на данные режимы полностью или частично не распространяются многочисленные нормы, регулирующие различные аспекты деятельности как контрольных (надзорных) органов власти, так и контролируемых лиц по различным вопросам: межведомственное взаимодействие, права и обязанности инспектора, права контролируемых лиц и т.д. В итоге можно утверждать о наличии юридической коллизии, решаемой посредством закрепления в Законе № 248-ФЗ нормы о том, что специальные режимы государственного контроля (надзора) представляют собой особый вид контрольных (надзорных) мероприятий, которые реализуются в зависимости от наличия прав и (или) обязанностей применения данных видов контрольных (надзорных) мероприятий на основании Закона № 248-ФЗ, федерального закона о виде контроля и соответствующего подзаконного акта, регулирующего осуществление определенного вида контроля (надзора).

Безусловную важность использования и развития специальных режимов государственного контроля (надзора) с целью уменьшения негативного воздействия на окружающую среду подтверждает практика их применения в деятельности федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности, что проявляется в возможности осуществления постоянного государственного контроля (надзора) на опасных производственных объектах I класса опасности[228]. Кроме того, в начале 2023 года вступили в силу изменения в нормативные правовые акты, регулирующие осуществление федерального государственного охотничьего контроля (надзора) в части проведения постоянного рейда

[228] Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1082 «О федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности» // СЗ РФ. 2021. № 28 (ч. I). Ст. 5512.

федеральной службой по надзору в сфере природопользования.[229] Как можно заметить, целесообразность реализации отдельных видов специальных режимов государственного контроля (надзора) находится в прямой зависимости от специфических особенностей объекта государственного контроля (надзора). В связи с этим действующее законодательство позволяет выбрать и регламентировать наиболее предпочтительный способ осуществления контрольных (надзорных) действий в рамках специальных режимов государственного контроля (надзора), формируя новые инструменты воздействия на контролируемого субъекта. Необходимо добавить, что особую значимость и перспективность специальных режимов для повышения эффективности контрольной (надзорной) деятельности подтверждает сам законодатель, не распространяя ограничения на реализацию уполномоченными органами власти специальных режимов контроля (надзора) в рамках моратория на проведение контрольных (надзорных) мероприятий, продленного Правительством РФ до 2030 года[230].

Тем не менее, в настоящее время можно увидеть лишь первые зачатки по внедрению специальных режимов государственного контроля (надзора) в соответствующие законы, а также подзаконные акты, регулирующие осуществление отдельных видов контроля (надзора). Однако, принимая во внимание существующие экологические и экономическое проблемы, в немалой степени связанные с необходимостью обеспечения рационального использования и охраны недр, а также потребность в формировании надежной альтернативы плановым и внеплановых контрольным (надзорным) мероприятиям в условиях существующей тенденции по уменьшению проверочных мероприятий, стоит рассмотреть возможность использования и перспективы развития рассматриваемого способа обеспечения соблюдения обязательных требований при

---

[229] См.: Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2009. № 137. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1065 «О федеральном государственном охотничьем контроле (надзоре)» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. III). Ст. 5441.

[230] См.: Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

осуществлении государственного геологического контроля (надзора) с учетом специфики деятельности, осуществляемой недропользователями.

В соответствии с положениями гл. 18 Закона № 248-ФЗ, установлен следующий перечень специальных режимов государственного контроля (надзора):

1) Мониторинг заключается в целенаправленном, постоянном (систематическом, регулярном, непрерывном), опосредованном получении и анализе информации о деятельности граждан и организаций, об объектах контроля с использованием систем (методов) дистанционного контроля, в том числе с применением специальных технических средств, имеющих функции фотосъемки, аудио- и видеозаписи, измерения, должностными лицами контрольного (надзорного) органа в целях предотвращения причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (далее – специальный мониторинг).

Специальный мониторинг может проводиться как на основании добровольного волеизъявления контролируемого субъекта, так и на основании требований федерального закона о виде контроля, содержащим критерии, соответствие которым является поводом к проведению обязательной процедуры мониторинга. Кроме того, для проведения специального мониторинга контролируемое лицо должно иметь возможность подключения к автоматизированным информационным системам сбора и обработки данных, обладать дополнительными техническими средствами, позволяющими контрольным (надзорным) органам удаленно собирать и фиксировать необходимую информацию. Порядок организации и осуществления добровольного и обязательного специального мониторинга устанавливается положением о виде контроля, отдельные вопросы регулирования добровольного специального мониторинга конкретизируются в соглашении между контрольным (надзорным) органом и контролируемым лицом[231].

Сам мониторинг как один из специальных режимов государственного контроля (надзора) не упоминается в законах и подзаконных актах, регулирующих

[231] Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

контрольную (надзорную) деятельность в отношении объектов государственного геологического контроля (надзора), несмотря на актуальность применения данного механизма в условиях тенденции на уменьшение вмешательства в хозяйственную деятельность контролируемых лиц в рамках реформы контрольной (надзорной) деятельности. При этом необходимо отметить, что в Законе № 248-ФЗ мониторинг разделили на мониторинг безопасности, при котором взаимодействие с контролируемыми субъектами происходит довольно опосредованно и представляет собой общий порядок сбора сведений о соблюдении требований законодательства, и на специальной мониторинг, как вид специального режима государственного контроля (надзора), подразумевающий формирование отдельных критериев и требований технической оснащенности для осуществления постоянного наблюдения и в целом более индивидуальный подход при взаимодействии с контролируемым лицом[232]. Также не стоит путать специальный мониторинг, осуществляемый в отношении отдельных контролируемых субъектов, и экологический мониторинг, как контроль за состоянием окружающей среды, который, тем не менее, также позволяет локализовать и предотвращать нарушения обязательных требований[233].

В случае с государственным геологическим контролем (надзором) специальный мониторинг, проводимый на добровольной основе (далее – добровольный специальный мониторинг) может стать отличным инструментом для систематического наблюдения за соблюдением обязательных требований особенно на труднодоступных территориях и, что не менее важно, в условиях ограниченного количества инспекторов Росприроднадзора и региональных органов власти, а также имеющихся у них в распоряжении материальных средств. С позиции недропользователя добровольный специальный мониторинг позволит исключить проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий в рамках предмета

[232] См.: Игнатов С. Л. Комментарий к Федеральному закону от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (постатейный, издание второе, перераб. и доп.) / С. Л. Игнатов, А. Н. Борисов // Деловой двор, 2021.

[233] См.: Боголюбов С. А. Экологическое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2011. 482 с.

мониторинга и обеспечить грамотное взаимодействие с контрольным (надзорным) органом особенно в случае необходимости быстрого решения спорных ситуаций на стадии досудебного обжалования. Однако освобождение от вышеуказанных мероприятий при реализации добровольного специального мониторинга не является обязанностью контрольного (надзорного) органа, не уменьшает вероятность осуществления внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, возможность реализации иных специальных режимов государственного контроля (надзора) в отношении недропользователя в случае закрепления рассматриваемого режима в законах и подзаконных актах, регулирующих отношения недропользования. Очевидно, что преимущества добровольного специального мониторинга недостаточно привлекательны для пользователя недр. В связи с этим является целесообразным учет проявления инициативы со стороны недропользователя по добровольному участию в процедуре специального мониторинга, при котором контролируемое лицо за собственный счет устанавливает технические средства дистанционного государственного контроля (надзора), подписывает с Росприроднадзором или региональными органами власти соглашение при соответствии требованиям, предъявляемым к недропользователю для проведения наблюдений. Следовательно, такое активное содействие органам государственного геологического контроля (надзора) в осуществлении их полномочий должно стать основанием для уменьшения категории риска объекта контроля (надзора), длящееся до фактического расторжения соглашения о специальном мониторинге.

Ранее отмечалось, что специальной мониторинг может быть не только добровольным, но и обязательным в случае соответствия контролируемого лица критериям, установленным федеральным законом о виде контроля (далее – обязательный специальный мониторинг). Высокий уровень опасности объекта государственного геологического контроля (надзора) обуславливает необходимость принятия всех необходимых мер по снижению риска загрязнения окружающей среды и нерационального использования природных ресурсов как в процессе эксплуатации участка недр, так и во время его ликвидации и консервации.

Однако, если инициатива недропользователя о добровольном возложении на себя рисков мгновенного обнаружения контрольным (надзорным) органом нарушения законодательства о недрах является справедливым основанием для предоставления контролируемому лицу отдельных привилегий, то соответствие деятельности недропользователя нормам императивного характера отнюдь не является бесспорным доказательством добросовестного соблюдения обязательных требований. При этом даже если недропользователь, эксплуатирующий объект категории чрезвычайно высокого риска, обратится к контрольному (надзорному) органу о применении добровольного специального мониторинга, данная процедура возможна лишь при непосредственном согласии уполномоченного органа власти, а не обусловлена нормативно закрепленной обязанностью применения специального режима государственного контроля (надзора) в соответствии с определенными в федеральном законе критериями, как это происходит в случае с обязательным специальным мониторингом, увеличивая вероятность злоупотребления правом. Кроме того, принимая во внимание разнообразие способов эксплуатации недр, возникает проблема в утверждении максимально четких критериев, необходимых для установления объекта, подлежащего обязательному специальному мониторингу, особенно с учетом условий, что данный режим имеет бессрочный характер и также влечет частичное освобождение пользователя недр от плановых контрольных (надзорных) мероприятий. В итоге внедрение обязательного специального мониторинга в Закон РФ «О недрах» и подзаконные акты, регулирующие осуществление государственного геологического контроля (надзора), не представляется целесообразным и может стать причиной несоразмерного вмешательства в деятельность пользователя недр.

Одним из перспективных вариантов применения механизма обязательного специального мониторинга в отношении пользователя недр может стать оценка исполнения соглашения о надлежащем устранении выявленных нарушений обязательных требований исходя из постановления Правительства РФ № 829[234].

[234] Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.01.2026).

В данном случае вмешательство в хозяйственную деятельность правонарушителя будет обосновано принятием им обязательств перед контрольным (надзорным) органом. При этом наличие материальных затрат для технического оснащения с целью дистанционного взаимодействия не должно стать обременительным с учетом специально ограниченного перечня лиц, имеющих право на заключение данного соглашения: градообразующие, стратегические предприятия, системообразующие организации, предприятия оборонно-промышленного комплекса и др.

2) Постоянный государственный контроль (надзор) заключается в возможности постоянного пребывания инспекторов на объектах постоянного государственного контроля (надзора) и совершении ими контрольных (надзорных) действий в целях предотвращения причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, обеспечения соблюдения обязательных требований на таких объектах.

В ст. 97 Закона № 248-ФЗ определено, что постоянный государственный контроль (надзор) может вводиться федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений, федерального государственного пробирного надзора, федерального государственного пожарного надзора, федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности[235]. При осуществлении данного вида специального режима государственного контроля (надзора) устанавливается обязанность контролируемых лиц по обеспечению допуска к объектам постоянного государственного контроля (надзора), документам и информационным ресурсам, технологическим средствам, используемым на таких объектах. Порядок реализации данного режима регламентируется положением о виде контроля, где также конкретизируются характеристики объекта постоянного государственного контроля (надзора).

[235] СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

Причиной реализации постоянного государственного контроля (надзора) является необходимость уменьшения вероятности наступления ситуаций, влекущих угрозу жизни и здоровью граждан, а также нанесения существенного экологического вреда, к чему могут привести нарушения вследствие недобросовестной эксплуатации опасных производственных объектов I класса опасности, к которым также относятся объекты ведения горных работ. Постоянное пребывание инспекторов Ростехнадзора на данных объектах подразумевает осуществление непрерывной оценки технической и организационной эффективности объекта надзора, анализа полученных сведений и последующем совершенствовании деятельности уполномоченных органов власти в области промышленной безопасности[236]. В целом данный режим ввиду его специфики подразумевает оказание постоянного административного давления на контролируемое лицо, а также узаконенное систематическое вмешательство в его хозяйственную деятельность. Тем не менее, ввиду необходимости предупреждения и своевременного противодействия аварийным ситуациям такой серьезный уровень вовлечения контрольного (надзорного) органа в процесс обеспечения соблюдения контролируемым лицом обязательных требований является обоснованным. Однако реализация контрольных (надзорных) мероприятий в рамках данного режима не исключает организацию и проведение в отношении поднадзорного объекта и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих такие объекты, плановых и внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий в рамках федерального государственного надзора, что говорит о кратном увеличении административной нагрузки на производственные объекты. Недропользование само по себе представляет собой деятельность, создающую повышенную экологическую опасность, риск причинения вреда различным компонентам окружающей среды, что влечет порой колоссальные затраты на восстановление нарушенной экосистемы, которые зачастую не

[236] См.: Тихомирова Л. А. Реформа контрольно-надзорной деятельности («регуляторная гильотина») в сфере промышленной безопасности // СПС КонсультантПлюс, 2021.

соответствуют фактическому уровню нанесенного вреда[237]. По данной причине вопросы обеспечения рационального использования и охраны недр находятся в ведении большого количества органов государственной власти, в том числе контрольных (надзорных) органов, регулирующих исполнение требований законодательства о недрах: Росприроднадзор, Ростехнадзор, ФСБ России, ФСО России, а также органы регионального государственного геологического контроля (надзора). В силу необходимости уменьшения административного давления на контролируемых лиц, а также повышения уровня их добросовестности возникает вопрос о грамотном взаимодействии уполномоченных органов власти в процессе реализации их функциональных полномочий и придания контрольным (надзорным) мероприятиям наиболее комплексного характера.

Исходя из положений Закона № 248-ФЗ порядок осуществления постоянного государственного контроля (надзора), включая порядок взаимодействия контрольных (надзорных) органов, осуществляющих иные виды государственного контроля (надзора) в отношении объекта постоянного государственного контроля (надзора), с контрольным (надзорным) органом, осуществляющим постоянный государственный контроль (надзор) в отношении данного объекта, устанавливается положением о виде контроля. В соответствии с п. 38 постановления Правительства РФ от 30.06.2021 № 1082 «О федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности» (далее – Положение о федеральном надзоре в области промышленной безопасности) при проведении постоянного государственного надзора осуществляется взаимодействие с контрольными (надзорными) органами, реализующими иные виды государственного контроля (надзора) в отношении объекта постоянного государственного контроля. Также уточняется, что при поступлении информации от должностных лиц иных контрольных (надзорных) органов о нарушениях обязательных требований в области промышленной безопасности должностным лицом, уполномоченным на осуществление постоянного государственного

[237] См.: Спиридонов Д. В. К вопросу возмещения и ликвидации экологического вреда в сфере недропользования // Аграрное и земельное право. 2020. № 10 (190). С. 21-26.

надзора, принимаются меры в пределах полномочий, предусмотренных Положением о федеральном надзоре в области промышленной безопасности[238]. Как мы видим, Ростехнадзор не определил порядок взаимодействия с Росприроднадзором при реализации контрольных (надзорных) мероприятий в рамках постоянного государственного контроля (надзора) на опасных производственных объектах I класса опасности, ограничившись лишь общими формулировками о проведении информационного обмена.

Исходя из содержания Положения о федеральном надзоре в области промышленной безопасности и методического руководства по осуществлению постоянного государственного контроля (надзора) на опасных производственных объектах организация осуществления контрольных (надзорных) мероприятий в рамках рассматриваемого режима утверждается соответствующим графиком, на основании которого в дальнейшем создается карта риска объекта, маршрутная карта и обеспечивается формирование надзорного дела[239]. Принимая во внимание обязательность соблюдения принципа соразмерности вмешательства в деятельность контролируемого лица, необходимость повышения эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов власти, а также позитивный опыт межведомственного взаимодействия Росприроднадзора и Ростехнадзора с целью обеспечения рационального использования и охраны недр, возникает необходимость урегулирования порядка проведения комплексной проверки недропользователя данными органами власти в пределах их полномочий при реализации постоянного государственного контроля (надзора) опасных производственных объектов посредством заблаговременного согласования ежегодного плана проверок с графиком осуществления постоянного государственного контроля (надзора), а также создания специальной комиссии с целью грамотного разграничения между контрольными (надзорными) органами власти функциональных полномочий и определения их пределов, позволяя

---

[238] СЗ РФ. 2021. № 28 (ч. I). Ст. 5512.

[239] Приказ Ростехнадзора от 24.12.2021 № 459 «Об утверждении Методического руководства по осуществлению постоянного государственного контроля (надзора) на опасных производственных объектах» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

обеспечить всестороннюю оценку соблюдения контролируемым лицом обязательных требований законодательства о недрах.

3) Постоянный рейд заключается в возможности постоянного нахождения инспекторов в пунктах контроля и (или) перемещения инспекторов по определенной территории (акватории) в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований.

Постоянный рейд осуществляется в отношении транспортных средств, иных производственных объектов, деятельности и действий граждан и организаций на определенной территории (акватории). Время взаимодействия с контролируемым лицом ограничено, как и перечень проводимых контрольных (надзорных) действий, отдельные организационные вопросы регулируются в положении о виде контроля. Безусловная польза данного специального режима государственного контроля (надзора) подтверждается расположением на огромной территории целого ряда компонентов природной среды, подлежащих обязательной охране в условиях ограниченности контрольных (надзорных) органов власти как в материальном обеспечении, так и в штатной численности. В случае с недропользованием довольно хаотичное геолого-географическое распределение мест нахождения природных благ, которые в немалой степени расположены на труднодоступных территориях, и связанные с этим проблемы обеспечения грамотного контроля за изъятием природных ресурсов и их последующего использования становятся причиной их необдуманного и неконтролируемого потребления, повышая риск нанесения вреда окружающей среде в ущерб интересам нынешних и будущих поколений. Кроме того, в некоторых случаях проведение контрольных (надзорных) мероприятий требует согласования с прокуратурой, что также влечет временные затраты, предоставляя нарушителю шанс избежать ответственности. При этом очевидно, что в нынешних условиях в полной мере обеспечить предупреждение и пресечение нарушений обязательных требований фактически невозможно. Однако вполне реализуема стратегия, при которой внимание контрольных (надзорных) органов власти будет концентрироваться на отдельных территориях, наиболее подверженных

негативному влиянию деятельности человека исходя из факторов наличия на данных областях мест расположения наиболее ценных залежей полезных ископаемых, привлекающих внимание недобросовестных недропользователей, осуществляющих незаконную добычу природных ресурсов, которые порой имеют стратегическое значение для целей развития минерально-сырьевой базы России. Не менее актуален вопрос локализации, инвентаризации ликвидированных и законсервированных буровых скважин, а иногда и вовсе заброшенных участков недр и получения достоверной информации об их состоянии, так как в данном случае можно говорить об общественно опасном характере затронутой проблемы: местонахождение некоторых объектов может не совпадать с их реальными координатами, часть скважин может иметь признаки нарушений при их ликвидации или же вовсе быть экологически опасными, систематически оказывая негативное влияние на окружающую среду[240].

Представляется, что эффективным способом решения указанных проблем станет внедрение в законодательство о недрах и активное использование механизма постоянного рейда как вида специального режима государственного контроля (надзора). Режим постоянного рейда должен распространяться на все объекты государственного геологического надзора, закрепленные в Положении о федеральном геологическом контроле (надзоре) и соответствующих региональных положениях. Пункты контроля необходимо располагать в непосредственной близости от мест систематического совершения нарушений законодательства о недрах, т.е. на территориях с повышенным риском причинения вреда охраняемым законом ценностям в сфере рационального использования и охраны недр, основываясь на количестве обращений и заявлений граждан о данных нарушениях, степени освоения природных ресурсов в регионе, учитывая наиболее частые места расположения участков недр. К примеру, при учащении случаев недобросовестной добычи россыпного золота, песка или песчано-гравийной смеси целесообразно

---

[240] URL: https://neftegaz.ru/news/dobycha/696304-v-rossii-zafiksirovano-okolo-26-tys-zabroshennykh-neftyanykh-skvazhin/ (дата обращения 27.01.2026).

размещать пункты контроля и осуществлять процедуру постоянного рейда вблизи акваторий водных объектов. Добавим, что особенно полезный эффект режима постоянного рейда проявится при выявлении «черных копателей», осуществляющих добычу полезных ископаемых и их последующую продажу в обход действующего законодательства.

Как утверждают М. М. Бринчук и И. Ю. Бортник, «социально и экологически ответственное государство для повышения эффективности реализации своей экологической функции заинтересовано в привлечении общественности к природоохранной работе, в том числе в форме контроля»[241]. С целью увеличения доли охвата подконтрольных субъектов в процесс постоянного рейда надлежит привлекать общественных инспекторов по охране окружающей среды, осуществляющих визуальное обследование общедоступных территорий, локализируя факт нарушения законодательства о недрах и предоставляя контрольным (надзорным) органам материалы, содержащие сведения о данных нарушениях. К сожалению, в настоящее время функциональные полномочия данных инспекторов реализуются исключительно в рамках государственного экологического контроля (надзора) и федерального государственного лесного контроля (надзора), что сопровождается отсутствием у общественных инспекторов по охране окружающей среды специальных знаний, позволяющих оказать содействие в обеспечении соблюдения требований законодательства РФ о недрах, в связи с чем необходимо внести соответствующие изменения, расширив права и обязанности данных инспекторов, создав основу для грамотного взаимодействия с органами государственного геологического контроля (надзора).

Так как сбор, обработка, анализ и учет сведений будет происходить при взаимодействии с общественными инспекторами, повысится эффективность учета контрольными (надзорными) органами объектов государственного геологического контроля (надзора). Полноценный учет объектов государственного геологического контроля (надзора) вследствие грамотного применения режима постоянного рейда

---

[241] См.: Бринчук М. М. Бортник И. Ю. Экологический контроль: понятие, виды, место в правовом механизме, проблемы // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 1. С. 127.

позволяет сделать более объективным риск-ориентированный подход, ведь при отнесении объектов контроля к категориям риска, применении критериев риска и выявлении индикаторов риска нарушения обязательных требований контрольным (надзорным) органом могут использоваться сведения, полученные в ходе проведения специальных режимов государственного контроля (надзора), поскольку эффективность данного режима обуславливается его непредсказуемым характером, позволяя инспектору без заблаговременного оповещения о проводимых мероприятиях максимально точно определить время, место и иные существенные обстоятельства совершенного правонарушения.

Таким образом, режим постоянного рейда при осуществлении государственного геологического контроля (надзора) позволит осуществлять непрерывные контрольные (надзорные) действия на ограниченной территории с целью предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований, что будет сопровождаться возможностью запроса соответствующих документов, подтверждающих наличие прав на пользование участком недр, а также составлением инспектором актов контрольного (надзорного) мероприятия, которые необходимы для фиксации полученных сведений о правонарушении, принятия решений в отношении контролируемого лица по результатам проведенного рейда, внесения сведений в информационные системы контрольных (надзорных) органов для планирования дальнейших контрольных (надзорных) мероприятий, а также учета результатов их проведения с возможностью изменения категории риска объекта государственного геологического контроля (надзора). Постоянный рейд будет иметь превентивный характер не только в отношении недропользователей и эксплуатируемых ими объектов, но и заброшенных участков недр с целью их обнаружения и определения уровня негативного воздействия на окружающую среду.

Глава 3
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГЕОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР): ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

§ 3.1. Осуществление государственного геологического контроля (надзора) при нарушении законодательства о недрах с целью предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

Возникновение чрезвычайных ситуаций требует соответствующей реакции от органов публичной власти с целью защиты населения и территории от общественно опасных последствий наступивших событий. Легальное определение чрезвычайной ситуации отражено в Федеральном законе от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», который представляет собой правовую основу для регулирования общественных отношений в области защиты граждан и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера посредством проведения установленных в законе превентивных и ликвидационных мероприятий[242]. Подчеркнем, что «чрезвычайное» законодательство часто является предметом обсуждения юридическим сообществом, в том числе по причине отсутствия внутренней согласованности нормативных правовых актов, игнорирования законодателем региональных особенностей при формировании нормативной правовой базы субъектов РФ[243]. К примеру, отмечается, что в источниках «чрезвычайного» законодательства отсутствует понятие «чрезвычайные экологические ситуации»[244], используемое в перечне обстоятельств введения режима чрезвычайного положения в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном

[242] СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

[243] См.: Абанина Е. Н., Сухова Е. А. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития: монография. М.: Юстицинформ, 2022. 222 с.

[244] См.: Старостин С. А. Чрезвычайное положение: монография. М.: Проспект, 2019. 120 с.

положении» [245] . Тем не менее, определение данного понятия приводится в Федеральном законе от 05.06.2012 № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике» как «инцидент, который оказывает любое значительное и вредное воздействие на окружающую среду Антарктики или создает неотвратимую угрозу такого воздействия» [246] . В указанном определении законодатель акцентирует внимание на территориальном признаке, так как обеспечение экологической безопасности Антарктики является международным обязательством Российской Федерации в районе действия Договора об Антарктике 1959 года[247]. При этом само определение лишь копирует формулировку, изложенную в Приложении VI к Протоколу по охране окружающей среды к Договору об Антарктике, но в должной мере не имплементировано в национальное законодательство.

Не исключено наступление обстоятельств, которые могут привести к возникновению чрезвычайных экологических ситуаций в районе Антарктики, вероятность этого будет усиливаться в связи с активным наращиванием минерально-сырьевой базы в будущем по причине исчерпаемости ресурсов в местах их традиционного залегания и, соответственно, пересмотра международных соглашений, однако в настоящее время в силу запрета на добычу полезных ископаемых на данной территории масштаб деятельности органов контроля (надзора) в сфере недропользования представляется минимальным. Таким образом, целесообразна переработка и использование данного понятия как в законодательстве об охране окружающей среды, так и в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Справедливо утверждение Жаворонковой Н. Г. и Выпхановой Г. В., что «взгляд на легальность, т.е. строгое следование закону непосредственно во время чрезвычайной ситуации, «преломляется» и быстрее оказывается в фокусе легитимности, т.е. признания и одобрения принимаемых в этот период решений и

[245] СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.
[246] СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3067.
[247] Ведомости ВС СССР. 1961. № 31. Ст. 329.

совершаемых действий» [248] , так как чрезвычайная ситуация имеет экстраординарный характер и влечет временное ограничение прав и свобод человека, предоставление особых полномочий органам публичной власти, преобладание императивных начал, что непосредственно сказывается на мнении населения о допустимости и эффективности применяемых мер. Представляется, что необходимость предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций также связана с достаточностью действий. Целесообразность уточнения данного критерия обусловлена характером последствий наступления чрезвычайных ситуаций и применяемых мер по их предупреждению, а также ликвидации негативных последствий, влекущих как человеческие и материальные потери, так и причиняющих вред окружающей среде, в отношении последнего проблематично дать объективную оценку в силу влияния и на компоненты природной среды, и на общество в целом, при этом в случае с недрами дать достоверную экономическую оценку становится еще сложнее [249] . Актуальность рассматриваемого вопроса подтверждается тем, что в некоторых случаях причинение вреда окружающей среде носит вынужденный характер и направлено на достижение общественно полезных целей.

В российском законодательстве оценочные понятия «достаточность» и «эффективность» не являются тождественными и зачастую применяются к оценке действий судьи или суда на предмет соблюдения процессуальных условий отправления правосудия, а также исследуется в науке уголовного права. Под эффективностью понимается то, что дает эффект, является действенным [250] . В случае наступления чрезвычайной ситуации критерий эффективности заключается в соотношении выявленных положительных и отрицательных

---

[248] Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В. Правовые проблемы повышения эффективности мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в современных условиях // Журнал российского права. 2021. № 1. С. 115.

[249] См.: Куделькин Н. С. Проблемы возмещения вреда в сфере недропользования // Вестник. Государство и право. 2018. № 25. С. 111-113. Винницкий А. В., Вагина О. В., Гаевская Е. Ю. Актуальные вопросы возмещения вреда, причиненного недрам вследствие нарушения экологического законодательства // Современное право. 2022. № 6. С. 84-90.

[250] Ожегов С. И. Указ. соч. С. 745.

результатов совершаемых действий и (или) бездействий с уклоном в достижение целей по защите территории и населения от чрезвычайных ситуаций, их последствий.

В то же время вопрос предупреждения чрезвычайных ситуаций также нужно рассматривать в контексте достаточности действий лица, обеспечивающего данную защиту, ведь эффективность применяемых мер можно оценить только после непосредственного наступления общественно опасных последствий. Достаточность есть удовлетворение потребностям и необходимым условиям[251]. Данный критерий учитывается при обеспечении безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, что отражается в проектной документации. Достаточность мер по предупреждению аварий на опасных производственных объектах заключается в разработке декларации промышленной безопасности и оценивается в соответствии с требованиями промышленной безопасности как на этапе вводе объекта в эксплуатацию, так и после возникновения аварии[252]. Также для предупреждения аварий при осуществлении пользования недрами разрабатываются планы мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах [253] . Сложно отрицать, что специфика деятельности по пользованию недрами связана с высоким риском причинения вреда гражданам и окружающей среде, однако на практике возникают ситуации, которые могут потребовать совершения действий, влекущих причинение вреда во избежание наступления общественно опасных последствий более серьезного характера. Вызывает интерес, как учитывается критерий достаточности в случае предупреждения и (или) ликвидации чрезвычайной ситуации, возникшей не по причине действий или бездействий пользователя недр либо лица, нарушающего требования законодательства о недрах.

---

[251] Ожегов С. И. Указ. соч. С. 152.

[252] Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

[253] Постановление Правительства РФ от 15.09.2020 № 1437 «Об утверждении Положения о разработке планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах» // СЗ РФ. 2020. № 38. Ст. 5904.

В последнее время в российской судебно-арбитражной практике все чаще начали рассматриваться дела, связанные с нарушением законодательства о недрах в состоянии крайней необходимости, когда причинение вреда окружающей среде, ее компонентам является вынужденной мерой, направленной на избежание нанесения еще большего вреда правам лиц и охраняемым законом публичным интересам. Рассматривая категорию крайней необходимости в административном праве, стоит согласиться с позицией Ю. Г. Федотовой, что «по смыслу ст. 2.7 КоАП РФ опасность, угрожающая личности и иным интересам, должна быть реальной, не мнимой и не предполагаемой; действия, совершаемые в обстановке крайней необходимости, по времени должны совпадать с реально существующей угрозой причинения вреда; опасность не может быть устранена другими средствами; действия, квалифицируемые как административное правонарушение, - единственное, что могло бы привести к оставлению в опасности» [254] . Представляется, что критерий достаточности применим к случаям оценки применяемых мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в состоянии крайней необходимости, когда необходимо обратить внимание на поведение лица при принятии решения о привлечении его к ответственности.

Наиболее распространенными случаями нарушения требований законодательства о недрах в условиях крайней необходимости является безлицензионная добыча полезных ископаемых и подземных вод с целью обеспечения нужд населения и объектов социально-бытового назначения. Конституционное закрепление использования и охраны природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов отражает ценностный характер природных ресурсов как источника удовлетворения потребностей человека, достижения его благополучия. При этом если сами ресурсы раньше представляли собой общенародное достояние, то в настоящее время такие положения не получили закрепление в действующей Конституции РФ[255]. Однако неизменным осталось то,

[254] Федотова Ю. Г. Крайняя необходимость как основание освобождения от административной ответственности: проблемы юридической квалификации // Российский судья. 2023. № 5. С. 40.

[255] См.: Эйриян Г. Н. Сочетание интересов общества и частных интересов в регулировании использования земель // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2021. № 4. С. 699-721.

что обеспечение использования и охраны природных ресурсов в преимущественной степени возложено на государство, зачастую санкционирующим использование данных ресурсов. В то же время конституционно закреплено признание прав и свобод человека высшей ценностью, государство ответственно за удовлетворение интересов общества, что также обусловлено приоритетом публичного интереса в сфере недропользования[256].

Согласимся с позицией А. Б. Агапова о «необходимости повсеместного внедрения методов гуманистического правоприменения, исключающего чрезмерную обременительность мер публичного принуждения, прежде всего административных и уголовных наказаний, и не допускающего алогичного их упразднения либо необоснованного ослабления бремени правоограничений в случаях защиты общественно-значимых частноправовых потребностей или публичных интересов»[257]. Представляется, что в случае безлицензионной добычи полезных ископаемых и подземных вод в состоянии крайней необходимости для предупреждения, ликвидации последствий чрезвычайной ситуации органы государственной власти должны быть готовы исключить применение мер юридической ответственности в отношении правонарушителя за посягательство на государственную собственность, несмотря на то, что действия хозяйствующего субъекта не позволяют органам публичной власти реализовать свои полномочия в сфере регулирования отношений недропользования. Как отмечает М. М. Бринчук «содержание экологической функции государства не сводится лишь к охране природы - оно гораздо шире» [258], государство определяет, как и кем будут использоваться природные ресурсы, устанавливает случаи отклонения от заданных требований. При этом очевидно, что право на жизнь и здоровье граждан имеет приоритет над иными экологическими интересами, что особенно важно в случае наступления чрезвычайной ситуации. Соответственно, сложно не согласиться с

[256] См.: Гиззатуллин Р. Х. Экологическое право как средство обеспечения публичных интересов // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2017. Т. 27, вып. 4. С. 94-103.

[257] Агапов А. Б. Гуманизация, или Апология публичного принуждения // Административное право и процесс. 2023. № 5. С. 15.

[258] Бринчук М. М. Экологическое право: учебник // СПС КонсультантПлюс. 2008. С. 42.

тем, что охрана жизни и здоровья человека от вредного воздействия превалирует над остальными принципами экологического права[259]. Однако отметим, что отказ от применения мер ответственности не должен стать поводом для совершения многочисленных нарушений законодательства о недрах, что обуславливает необходимость формирования критериев, позволяющих разграничить факты вынужденного нарушения обязательных требований и случаи безответственного отношения к своей обязанности по получению лицензии на право пользования недрами, когда правонарушитель полагается на возможность избежать наказания. Ввиду этого необходимо ознакомиться с судебно-арбитражной практикой по рассматриваемой категории споров.

В августе 2022 года было рассмотрено судебное дело по иску ФГБУ «ЦЖКУ» Минобороны России к Межрегиональному управлению Росприроднадзора по Иркутской области и Байкальской природной территории по вопросу отмены постановления о признании ФГБУ виновным в совершении правонарушения, а именно – в безлицензионной добыче подземных артезианских вод. Истец ссылался на осуществление пользования недрами в состоянии крайней необходимости по причине обеспечения водой военного городка с целью поддержания обороноспособности государства, предоставил доказательства по принятию мер по получению лицензии на пользование недрами. При этом только спустя больше, чем полтора года данная лицензия была получена. Суд поддержал исковые требования, указав, что действия ФГБУ не могли быть приостановлены по причине недопущения санитарной и экологической катастрофы, а также обеспечения социальной сферы[260]. Схожее дело с одними и теми же сторонами рассматривалось несколькими месяцами ранее, где истец указал, что принимались попытки к получению лицензии в период с 2019 по 2021 годы, при этом отказы в выдаче лицензии были обоснованы отсутствием информации о собственнике земельного

[259] См.: Боголюбов С. А. Экологическое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2011. 482 с.

[260] Решение Арбитражного суда Иркутской области от 22.08.2022 по делу № А19-5973/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

участка. Суд в данном случае также встал на сторону истца, подтвердив, что незаконная добыча подземных вод была вынужденной мерой[261].

Возникает вопрос о правомерности самовольного занятия земельного участка с целью безлицензионного пользования недрами в условиях крайней необходимости. Отсутствие информации о собственнике земельного участка, на котором находится участок недр, является довольно распространенной проблемой в случае необходимости получении доступа пользователя недр к территории даже при наличии лицензии. Органы государственной власти не обязаны оказывать содействие в получении земельного участка в пользование в случае противодействия этому со стороны правообладателя земельного участка, при этом существует вероятность препятствованию доступа со стороны собственника или иного правообладателя, предъявления требований, которые делают разработку и пользование участком недр нерентабельными. Кроме того, земельные участки могут быть обременены специальными правовыми режимами, которые также могут ограничить возможность пользователя недр к быстрому доступу к участку недр для начала ведения работ[262]. В данной ситуации удовлетворение интереса в обеспечении водой населения противоречит частным интересам лиц, обладающим вещными правами на земельный участок, и публичным интересам государства, являющегося собственником недр.

Представляется, что квалификация самовольной добычи полезных ископаемых и подземных вод как действия в состоянии крайней необходимости возможна даже в случае отсутствия информации о собственнике или ином правообладателе земельного участка либо в случае их надлежащего уведомления. В то же время следует оценить действия лица, самовольно занявшего земельный участок, на предмет правомерности причинения убытков при нанесении вреда земельному участку и иному чужому имуществу, при этом возмещению

---

[261] Решение Арбитражного суда Иркутской области от 30.05.2022 по делу № А19-6711/2022 // СПС «КонсультантПлюс». Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 23.08.2022 по делу № А19-6711/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

[262] См.: Салиева Р. Н. Перевод земель сельскохозяйственного назначения для целей недропользования: правоприменительная практика // Законы России: опыт, анализ, практика. 2023. № 9. С. 30-34.

непременно подлежат расходы на восстановление нарушенного права, что в рассматриваемом случае будет заключаться в том числе в необходимости проведения рекультивации земельного участка, целостность которого была нарушена в процессе ведения горных работ[263]. Также в научной литературе предлагалось посредством внесения изменений в земельное законодательство создать необходимую правовую основу, позволяющую обеспечить использование чужого земельного участка в случае возникновения аварийных ситуаций[264].

Можно привести еще один пример рассмотрения вопроса применения категории крайней необходимости в отношениях по недропользованию. Межрегиональное управление Росприроднадзора обратилось в суд с целью взыскания с ООО «Водоканал» штрафа и суммы вреда, причиненного самовольным пользованием недрами, которое не прекращалось с июля 2020 года. Если суд первой инстанции удовлетворил требования контрольного (надзорного) органа, то суды апелляционной и кассационной инстанций заняли иную позицию[265]. ООО «Водоканал» обеспечивал водоснабжение муниципального района, однако до сентября 2020 года данную деятельность осуществляла другая организация, которая, находясь на стадии банкротства, не передала ООО «Водоканал» необходимое имущество, что препятствовало обращению за переоформлением лицензии. В таких условиях обеспечение бесперебойного водоснабжения являлось обязанностью ответчика как единственной водоснабжающей организации. В обратном случае это повлекло бы неблагоприятные последствия для здоровья местного населения[266].

Наблюдается и иная практика. К примеру, решением от 26 апреля 2022 года арбитражный суд удовлетворил требования контрольного (надзорного) органа в

---

[263] См.: Тоточенко Д. А. Возмещение убытков, связанных с причинением вреда земельным участкам // Экологическое право. 2019. № 5. С. 26-30.

[264] См.: Мельников Н. Н. Объекты земельных правоотношений: монография. М.: ИНФРА-М, 2024. 302 с.

[265] Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 22.12.2022 по делу № А12-32737/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

[266] Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.03.2023 по делу № А12-32737/2021 // СПС «КонсультантПлюс». Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 18.08.2023 по делу № А12-32737/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

возложении обязанности на МУП «ЖКХ» по возмещении ущерба за незаконный забор воды по причине длительного игнорирования обязательных требований законодательства о недрах, несмотря на то, что ранее производство по делу об административном правонарушении было прекращено в силу предоставления ответчиком доказательств совершения действий в состоянии крайней необходимости[267].

Решением от 26 октября 2022 года суд отказал Межрегиональному управлению Росприроднадзора в удовлетворении исковых требований к МУП ЖКХ «Коммунальник» по вопросу взыскания компенсации за причинение экологического вреда и обязания оформить лицензию на пользование недрами. Ответчик утверждал о своей добросовестности ввиду уплаты водного налога с применением повышенных коэффициентов по причине отсутствия соответствующих средств измерения. При этом суду были представлены доказательства добычи подземных вод в состоянии крайней необходимости: МУП ЖКХ «Коммунальник» являлась единственной организацией в муниципальном районе, которая обеспечивала питьевой водой два населенных пункта. В связи с этим, как утверждал ответчик, невозможно было прекратить добычу подземных вод даже в отсутствие лицензии [268] . Однако Межрегиональное управление Росприроднадзора не согласилось с решением суда, подав апелляционную жалобу, в которой заявила, что лицензия на добычу подземных вод истекла еще в 2014 году, после чего добыча не прекратилась, при этом хоть ответчик и добровольно оплатил штраф, но в то же время свою вину в самовольной добыче полезных ископаемых не отрицал. Суд апелляционной инстанции, за исключением вопроса обязания ответчика оформить лицензию, принял прямо противоположное решение и удовлетворил требования истца по компенсации экологического вреда, указав на несостоятельность следующих доводов ответчика: недоказанность негативных последствий для недр вследствие самовольной добычи; правовое значение

[267] Решение Арбитражного суда Свердловской области от 26.04.2022 по делу № А60-2848/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

[268] Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 26.10.2022 по делу № А43-34416/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

разрешения органов муниципальных образований на безлицензионную добычу; трудное финансовое и имущественное положение ответчика; принятие мер для оформления лицензии[269]. Таким образом, принятие судом настолько категоричного решения в пользу контрольного (надзорного) органа можно обосновать многолетним и, соответственно, грубым нарушением хозяйствующим субъектом требований законодательства о недрах.

Последствия такого поведения хозяйствующего субъекта подробно объяснил Арбитражный суд Псковской области, указав, что «немотивированное бездействие нивелирует восприятие действий Предприятия, как совершенных в состоянии крайней необходимости», что фактически ведет к тому, что недобросовестные организации вследствие судебных решений в любом случае полностью освобождаются от возмещения причиненного вреда недрам, в том числе и при неисполнении ими своих обязанностей по оформлению лицензии на право пользования недрами[270].

В другом деле суд по-иному обосновал свое решение. Межрегиональное управление Росприроднадзора обратилось в суд с иском к МУП «Лог ЖКХ» по вопросу взыскания средств за вред, причиненный недрам вследствие безлицензионной добычи. Суд в данном случае также принял сторону истца, при этом отметил, что даже принятие мер по своевременному получению лицензии на недра не является основанием для освобождения от ответственности, а необходимость подачи воды потребителям не говорит о совершении действий в состоянии крайней необходимости по причине того, что ответчик является профессиональным участником гражданского оборота, в связи с чем должен был своевременно принять меры по недопущению нарушения законодательства о недрах, имел реальную возможность устранить опасность иными средствами[271]. Тем самым суд не принял во внимание принятие хозяйствующим субъектом

---

[269] Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 31.03.2023 по делу № А43-34416/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

[270] Постановление Арбитражного суда Псковской области от 03.02.2023 по делу № А52-963/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

[271] Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 12.09.2022 по делу № А12-12711/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

действий, направленных на получение лицензии, а также не уточнил, какими именно средствами ответчик мог устранить опасность нанесения вреда окружающей среде в сложившихся обстоятельствах. Примечательно, что такая спорная позиция суда не является уникальной[272]. Однако представляется, что совершение всех необходимых действий, способствующих получению лицензии, является доказательством добросовестности пользователя недр. Отметим, что в среднем срок оформления лицензии на добычу подземных вод составляет не более полугода, за исключением наличия обстоятельств, препятствующих ее оформлению: получения отрицательного санитарно-эпидемиологического заключения, наличия запрета на пользование участком недр, необходимости перевода земельного участка в соответствующую категорию[273].

Принимая во внимание вышеизложенное, а также то, что при обосновании своих решений как в пользу хозяйствующих субъектов, так и контрольных (надзорных) органов суд ссылается на уже сформированную судебную практику, можно сделать вывод об отсутствии единого подхода к решению вопроса безлицензионной добычи полезных ископаемых и подземных вод в состоянии крайней необходимости, игнорированию органами государственного геологического контроля (надзора) доказательств, свидетельствующих о том, что самовольная добыча природных ресурсов хозяйствующими субъектами в особых случаях является вынужденной мерой. При этом можно заметить, что отдельные позиции правонарушителей о восполнимости незаконно добываемых природных ресурсов, об отсутствии каких-либо неблагоприятных последствий вследствие добычи, об отсутствии расчета вреда, причиненного недрам, и даже о принятии мер по получению лицензии справедливо не принимаются судом в качестве

---

[272] См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.08.2022 по делу № А32-11017/2022// СПС «КонсультантПлюс». Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.03.2022 по делу № А47-11939/2021// СПС «КонсультантПлюс». Постановление Арбитражного суда Московского округа от 25.08.2021 по делу № А41-16974/2021 // СПС «КонсультантПлюс». Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16.03.2021 по делу № А56-47267/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

[273] См.: Хромов Е. В. Проблемы квалификации незаконного предпринимательства, связанного с незаконной добычей воды // Уголовное право. 2016. № 1. С. 74-83.

обстоятельств, исключающих ответственность хозяйствующего субъекта за самовольное пользование недрами[274].

Таким образом, учитывая рассмотренную судебную практику, можно определить следующие факторы, совокупность которых позволяет юридически квалифицировать действия по самовольной добыче полезных ископаемых, подземных вод актом крайней необходимости:

Во-первых, это либо высокая вероятность возникновения или уже непосредственное наступление чрезвычайной ситуации, в том числе природного и техногенного характера, вследствие чего требуется проведение незаконной добычи полезных ископаемых и подземных вод и их использования с целью предупреждения, устранения негативных последствий произошедшего события, либо наличие реальной угрозы жизни и здоровью граждан, правам и законным интересам граждан и организаций, что может привести к наступлению негативных последствий вследствие отказа от добычи полезных ископаемых и подземных вод: санитарная, экологическая, техногенная катастрофа, обеспечение обороноспособности государства и т.д. В данных случаях лицо, осуществляющее незаконную добычу полезных ископаемых, подземных вод должно действовать в публичных интересах;

Во-вторых, серьезным доказательством невозможности отказа от безлицензионной добычи признается отсутствие вблизи населенных пунктов, воинских частей и иных объектов, подлежащих обеспечению природными ресурсами, какой-либо иной организации, способной в максимально короткие сроки предотвратить негативные последствия;

В-третьих, важное значение имеет факт принятия достаточных мер по своевременному получению лицензии на пользование недрами либо предоставление исчерпывающих доказательств, свидетельствующих о наличии объективных препятствий в получении лицензии, но в то же время совершении всех необходимых действий, направленных на получение данного специального

[274] См.: Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2022. № 10.

государственного разрешения особенно с учетом длительности сроков. Своевременность получения лицензии раскрывается в осуществлении таких действий как до, так и после начала эксплуатации недр, а также с момента истечения срока действия лицензии на пользование недрами в отношении участка недр, на котором продолжают вестись горные работы. Уплата водного налога в процессе безлицензионной добычи водных ресурсов, в том числе с применением повышающих коэффициентов, а также соблюдение лимитов их добычи будет дополнительным смягчающим обстоятельством при одновременном соответствии вышеуказанным критериям.

Отметим, что признание безлицензионной добычи полезных ископаемых, подземных вод актом крайней необходимости необязательно должно повлечь исключение какой-либо ответственности контролируемого лица, а может привести лишь к уменьшению размера ущерба, в связи с этим правонарушитель все равно будет вынужден нести материальные издержки. Данный подход представляется справедливым, к примеру, в случае задержки процесса переоформления лицензии по вине правонарушителя. Кроме того, суд вправе привлечь к ответственности лицо, в интересах которого действовал правонарушитель.

Природные ресурсы представляют собой народное достояние, обладают публичной значимостью, и их использование во благо общества, в том числе с целью обеспечения безопасности граждан, не должно стать однозначным поводом для применения санкционных мер. Вопрос рационального использования природных ресурсов следует рассматривать не только с позиции поддержания экологического равновесия, но и в том числе с учетом удовлетворения естественных потребностей человека.

Таким образом, необходимо принимать во внимание как событие, так и действие (бездействие) правонарушителя, достаточность применяемых мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайной ситуации должна оцениваться с учетом представленных критериев, которые подтверждают экологическую, экономическую и социальную обоснованность совершения деяния.

Примечательно, что в российском законодательстве не отражено, как следует оценивать действия лица, совершаемые в состоянии крайней необходимости для предотвращения чрезвычайной ситуации, если цель совершаемых действий не была достигнута. Хорошим примером законодательного регулирования является положение п. 2. ст. 3.3 КоАП Республики Беларусь, где указано, что состояние крайней необходимости признается также в ситуации, когда действие, совершенное для предотвращения опасности, не достигло своей цели и вред наступил, несмотря на все предпринятые лицом, добросовестно рассчитывавшим его предотвратить, меры[275]. В дополнение целесообразно учесть опыт правового регулирования в Союзном государстве при внесении изменений в законодательство для более обстоятельной оценки совершаемых деяний в состоянии крайней необходимости.

С целью повышения эффективности контрольной (надзорной) деятельности в сфере недропользования, а также снижения судебной нагрузки целесообразно посредством разработки методических материалов, направленных на обеспечение осуществления государственного геологического контроля (надзора), рекомендовать органам государственного геологического контроля (надзора) принимать во внимание вышеуказанные критерии при объявлении предостережений, рассмотрении возражений на предостережения и принятии решений о привлечении хозяйствующего субъекта к ответственности вследствие обнаружения фактов самовольной добычи полезных ископаемых и подземных вод.

[275] URL: https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=HK2100091 (дата обращения 27.01.2026).

§ 3.2. Правовое регулирование государственного геологического контроля (надзора) при отсутствии постановки на учет объектов негативного воздействия на окружающую среду

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» негативным воздействием на окружающую среду является воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды. Объектом, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду (далее – НВОС, объекты НВОС), признается объект капитального строительства и (или) другой объект, а также их совокупность, расположенные в пределах одного или нескольких земельных участков, объединённые единым назначением и (или) неразрывно связанные физически или технологически [276] . Необходимость правового регулирования НВОС обусловлена презумпцией экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности, целесообразна для обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности, ведь категорирование объектов НВОС в соответствии с установленными критериями зависит от постановки данных объектов на учет. В дальнейшем контрольный (надзорный) орган сопоставляет категорию данного объекта с установленными критериями риска в рамках отдельного вида контроля (надзора), данное правило применимо и к государственному геологическому контролю (надзору).

Однако исходя из ст. 69 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» государственный учет объектов, оказывающих НВОС, осуществляется в том числе в целях планирования осуществления государственного экологического контроля (надзора), что обоснованно вызывает сомнения, так как постановка на учет объекта НВОС осуществляется также с целью установления объекта государственного геологического контроля (надзора) и

[276] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

определения уровня административного воздействия на соответствующего пользователя недр исходя из характера деятельности, осуществляемой на участке недр. Объектом НВОС в рамках государственного геологического контроля (надзора) признаются участки недр, предоставленные в пользование, а также неиспользуемые части недр. Отсутствие отнесения данных объектов к конкретной категории риска влечет автоматическое отнесение их к категории низкого риска, что может повлечь существенные негативные последствия для окружающей среды ввиду игнорирования потенциальной опасности проводимых горных работ, так как плановые контрольные (надзорные) мероприятия в отношении объектов категории низкого риска не проводятся. Примечательно, что позиция Росприроднадзора расходится с положениями рассматриваемой статьи: федеральной службой отмечается, что «государственный учет объектов, оказывающих НВОС необходим для планирования осуществления государственного надзора в части исполнения требований природоохранного законодательства, включающего в себя экологический, геологический и земельный надзоры»[277]. Указанное противоречие является очередным аргументом в пользу необходимости определения государственного геологического контроля (надзора) как узкоспециализированного вида контроля (надзора) в системе государственного экологического контроля (надзора) в том числе исходя из специфики и предмета правового регулирования рассматриваемого вида контроля (надзора)[278].

Конституционный суд отмечал, что плата за НВОС «является необходимым условием получения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями права осуществлять хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду» [279] тем самым

---

[277] URL: https://rpn.gov.ru/regions/64/news/razyasnenie-dlya-nedropolzovateley-po-voprosu-postanovki-na-gosudarstvennyy-uchet-obektov-okazyvayushch-5757216.html (дата обращения 27.01.2026).

[278] Подробнее данный вопрос рассмотрен в параграфе 1 главы 1 настоящей работы.

[279] Определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. II). Ст. 5290.

представляя собой одну из форм реализации принципа платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде. Постановка на учет объекта НВОС важна с экономической точки зрения, так как плата за НВОС в том числе зависит от категории данного объекта, имеет компенсационный и стимулирующий характер, и осуществляется не за причинение вреда окружающей среде, а за факт ведения хозяйственной деятельности. Получается, что с учетом всех вышеуказанных факторов скорейшая постановка на учет объекта НВОС является важным условием осуществления эффективной деятельности органами государственного геологического контроля (надзора), которые заинтересованы в скорейшей постановке на учет данного объекта не меньше, чем сам пользователь недр. Отметим, что невнесение или несвоевременное внесение платы за НВОС является основанием для привлечения к административной ответственности, однако размер штрафных санкций в некоторых случаях может кратно превышать размер платы за НВОС, что требует установления системы градации пределов ответственности. При этом перед привлечением к ответственности целесообразно оценивать степень добросовестности плательщика, принимая во внимание принятые меры по снижению НВОС, обращению в уполномоченный орган по переоформлению разрешений в случае проведения мероприятий по реорганизации.

В процессе исследования судебной практики по категории споров, связанной с непостановкой на учет объекта НВОС, возникают проблемы необоснованного привлечения к ответственности пользователей недр, не обратившихся с соответствующей заявкой. К примеру, МПП ВКХ «Орелводоканал» обратилось в суд к Приокскому межрегиональному управлению Росприроднадзора в связи с тем, что недропользователю в соответствии с представлением контрольного (надзорного) органа указали на необходимость устранения причин, способствующих совершению административного правонарушения, т.е. обеспечить постановку объектов пользования недр на учет в качестве объектов НВОС. Суды первой и апелляционной инстанции указали, что участок недр в принципе не может являться объектом НВОС, а также согласились с тем, что негативное воздействие на экологию оказывает не участок недр, а объекты

капитального строительства и иные объекты, располагаемые в границах данного участка[280].

Еще один случай произошел между ООО СП «Волгодеминойл» и Межрегиональным Управлением Росприроднадзора, пользователь недр потребовал признания недействительным предостережения о выполнении обязанности по постановке участка недр на учет в качестве объекта НВОС. Заявка на постановку объекта на учет не подавалась, в государственном реестре объектов НВОС участок недр отсутствует, что исключает наличие предмета государственного геологического контроля (надзора). Суд первой инстанции отказал в удовлетворении исковых требований, указав, что, во-первых, постановка участка недр на учет являлась обязанностью недропользователя, во-вторых, предостережение не нарушает прав и обязанностей истца и не направлено на привлечение к ответственности[281]. Суд апелляционной инстанции удовлетворил жалобу недропользователя, так как участок недр сам по себе не является объектом НВОС в отсутствие осуществляемой хозяйственной деятельности, приводящей к негативным изменениям окружающей среды, а предостережение, наоборот, нарушает права истца[282].

Также на практике встречаются случаи, когда орган государственного геологического контроля (надзора) не принимает во внимание наличие физической и технологической связи объектов НВОС. К примеру, общество обратилось в арбитражный суд к Приокскому межрегиональному управлению Росприроднадзора с целью признания недействительным представления данной службы в связи с непостановкой на учет предприятия с его производственной территорией, в пределах которой находится участок недр, на котором осуществляется добыча подземных вод. Суд встал на сторону Общества, которое

---

[280] Решение Арбитражного суда Орловской области от 04.07.2022 по делу № А48-9662/2021 // СПС «КонсультантПлюс». Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.09.2022 по делу № А48-9662/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

[281] Решение Арбитражного суда Саратовской области от 23.05.2022 по делу № А57-50/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

[282] Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.08.2022 по делу № А57-50/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

указало, что добыча воды ведется для обеспечения деятельности производственного оборудования через трубопровод, а скважины технологически неразрывно связаны с производственными объектами, при этом сам трубопровод не может функционировать автономно от основной производственной площадки, которая в то же время уже поставлена на учет в качестве объекта НВОС[283].

Отдельно отметим, что вопрос необходимости постановки на учет объекта НВОС является дискуссионным. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду, - объект капитального строительства и (или) другой объект, а также их совокупность, объединенные единым назначением и (или) неразрывно связанные физически или технологически и расположенные в пределах одного или нескольких земельных участков[284]. Законодатель не уточнил, какой «другой объект, а также их совокупность» можно признать объектом НВОС. Исходя из позиции Росприроднадзора объектом НВОС является тот объект, который соответствует критериям отнесения объектов, оказывающих НВОС. В настоящее время данные критерии определены в постановлении Правительства РФ от 31.12.2020 № 2398 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» (далее – Постановление Правительства РФ № 2398), при этом федеральная служба отмечает, что земельный участок к объектам НВОС не относится[285]. Соответственно, участок недр, также являясь природным объектом, не может быть объектом НВОС при отсутствии осуществления на нем хозяйственной и иной деятельности, подтверждение этому можно найти при обращении к критериям, определенным в постановлении Правительства РФ № 2398.

---

[283] Решение Арбитражного суда Тульской области от 11.05.2022 по делу № А68-9688/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

[284] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

[285] Информация Росприроднадзора «О порядке и особенностях постановки объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, на государственный учет» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

Осуществление хозяйственной и иной деятельности не является однозначным доказательством оказания негативного воздействия на недра как компонент природной среды. К примеру, образование особо охраняемых геологических объектов (далее – ООГО) может быть связано с научными и просветительскими целями в отсутствие сброса загрязняющих веществ в водные объекты, размещения источников выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в границах данного объекта, а также деятельности, не влекущей причинение вреда недрам, например, посредством расширения входа в данный геологический объект и проведения иных инженерно-строительных работ, влекущих нарушение целостности недр[286]. В научном сообществе даже выдвигалась идея об отнесении участков недр, предоставленных для создания ООГО, к перечню ООПТ [287]. При этом в рамках действующего законодательства ООПТ являются объектами, подлежащими защите от негативного воздействия, что, в частности, учитывается при подготовке схем территориального планирования в случае наличия рисков причинения вреда ООПТ от планируемых для размещения объектов регионального значения [288]. Таким образом, контрольному (надзорному) органу следует определить характер деятельности, осуществляемой на участке недр. Кроме того, представляется, что обеспечение постановки на учет объекта НВОС необходимо только после оформления акта о вводе данного объекта в эксплуатацию, в ином случае какие-либо меры реагирования контрольного (надзорного) органа, связанные с отсутствием постановки на учет объекта, будут являться нарушением прав пользователя недр.

С последствиями ошибок органов государственного геологического контроля (надзора) встречаются и ответственные лица предприятий, необоснованно привлекаясь к административной ответственности:

---

[286] См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 13.11.2023 № Ф05-22660/2023 по делу № А40-299896/2022 // СПС «КонсультантПлюс». Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 18.10.2023 № 16-4724/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

[287] См.: Агафонов В. Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014. С. 141-142.

[288] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.

постановлением государственного инспектора Центрально-Черноземного межрегионального управления Росприроднадзора ведущий инженер по охране окружающей среды филиала ООО «Газпром трансгаз Москва» был привлечен к административной ответственности по ст. 8.46 КоАП РФ за непостановку на учет артезианских скважин. В свою защиту ответственное лицо указало, что скважины являются частью производственного комплекса филиала Моршанское ЛПУМГ, поставленного на учет как объект НВОС, направлены на функционирование компрессорной станции, являясь частью системы производственно-хозяйственного и пожарного водоснабжения. Суд принял решение в пользу инженера, согласившись, что артезианские скважины являются частью производственного комплекса филиала, поставленного на государственный учет объектов НВОС, как единый линейный объект[289]. Отметим, что возбуждение дела об административном правонарушении произошло вследствие прокурорской проверки, в то же время полученных сведений органу государственного геологического контроля (надзора) было достаточно для привлечения к ответственности, несмотря на то, что законодательством определены и другие способы получения информации об объектах пользования недрами.

С учетом изложенного, можно утверждать, что во всех представленных случаях вопрос непостановки на учет объекта НВОС мог быть решен в досудебном порядке, а именно при объявлении предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований.

Отметим, что механизм объявления предостережений в настоящее время является предметом дискуссий, а позиции судов и органов государственной власти о противоправности выдачи предостережений в отсутствие нарушений разнятся[290]. Также не стоит игнорировать тот факт, что направление предостережения обеспечивается и при отсутствии подтверждения достоверности получаемых

---

[289] Решение Моршанского районного суда Тамбовской области от 13.05.2022 по делу № 12-19/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

[290] См.: Евдокимов А. С., Сергун П. П. Система профилактических мероприятий, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора): оценка регулирующего воздействия // Административное право и процесс. 2023. № 7. С. 53-59. Зайков Д.Е. Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований: проблемы правоприменения // Российский юридический журнал. 2021. № 4. С. 131-138.

контрольным (надзорным) органом сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям[291]. Недостатки данного механизма уже используются недобросовестными недропользователями в рамках конкурентной борьбы посредством направления недостоверной информации о нарушении контролируемым лицом обязательных требований[292].

Таким образом, даже недостоверная информация о неправомерной деятельности пользователя недр влечет направление предостережения фактически по формальным основаниям, что может стать основой для обращения контролируемого лица в суд. Ненадежность описанного способа профилактики нарушений периодически становится причиной отказа от его применения контрольным (надзорным) органом особенно в случае отсутствия достоверных сведений о нарушении контролируемым лицом обязательных требований, в связи с чем ему направляется письмо в рамках иного вида профилактических мероприятий – информирования, который должен использоваться для получения разъяснений по вопросам применения действующего законодательствам и не является мерой реагирования на возможное правонарушение.

Направление предостережения в дальнейшем также может привести к проведению планового контрольного (надзорного) мероприятия, увеличивая административную нагрузку на контролируемое лицо. На данную проблему обращали внимание ученые, утверждая о необходимости предоставить контролируемым лицам право на оспаривание предостережения в судебном порядке[293]. Соглашаясь с позицией ученого, в то же время представляется, что с учетом правовой природы механизма объявления предостережений как одного из вида профилактических мероприятий, главная идея законодателя заключалась в достижении взаимодействия контрольного (надзорного) органа и контролируемого лица во избежание обращения в суд, что является важным и наименее затратным

---

[291] Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

[292] См.: Решение Арбитражного суда Красноярского края от 31.07.2023 по делу № А33-34/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

[293] См.: Переседов А. М. Сущность предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований в представлении органов судебной власти // Административное право и процесс. 2023. № 1. С. 73-75.

для сторон этапом урегулирования спора. Подтверждением этого является закрепленный в ст. 8 Закона № 248-ФЗ принцип стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований, устанавливающий приоритетность проведения профилактических мероприятий по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий[294]. По нашему мнению, предостережение, вопреки некоторым позициям судов, не нарушает права и законные интересы пользователей недр, а является реакцией контрольного (надзорного) органа на сведения о возможном нарушении обязательных требований без вмешательства в хозяйственную деятельность контролируемого лица.

Несмотря на то, что контролируемое лицо вправе подать возражение на выданное предостережение, которое единолично рассматривается контрольным (надзорным) органом, в случае несогласия уполномоченного органа пользователю недр также остается обратиться в суд, другой порядок решения проблемы законом не предусмотрен. Представленный пример с необоснованным привлечением пользователя недр за непостановку на учет объекта НВОС при фактическом отсутствии данного объекта является одним из множества свидетельств малоэффективности объявления предостережений как способа профилактики правонарушений, не предоставляющего иной возможности по эффективному урегулированию споров в досудебном порядке.

Процесс цифровизации государственного управления затронул порядок взаимодействия с должностными лицами и судами в рамках рассмотрения дел об административных правонарушениях, с 1 июля 2025 года создав возможность по предоставлению доказательств в электронном виде, дистанционному участию при составлении протокола об административном правонарушении и непосредственном судебном разбирательстве, облегчая рассмотрение дел и отправление правосудия. Представляется, что цифровая трансформация контрольной (надзорной) деятельности также должна затронуть порядок рассмотрения возражений на предостережения, несмотря на отсутствие данного

[294] СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

положения в Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года[295].

Учитывая изложенное, а также необходимость уменьшения судебной нагрузки, целесообразно предусмотреть возможность рассмотрения подаваемых возражений пользователей недр с вызовом стороны заявителя и (или) его представителя очно либо инициировать рассмотрение в онлайн-формате с целью достижения более глубокого и всестороннего исследования спорного вопроса и, при необходимости, предоставления пользователями недр дополнительных доказательств в обоснование своей позиции. Предлагаемая мера позволит обеспечить самостоятельность субъектов хозяйственной деятельности в сфере недропользования посредством реализации досудебных процедур, уменьшит временные и финансовые затраты сторон, повысит вероятность достижения консенсуса при рассмотрении спорных вопросов, а в случае обращения в суд полученный результат создаст более полную и ясную картину происходящего.

Предостережение не содержит предписаний контрольного (надзорного) органа, влекущих применение мер ответственности к пользователю недр, а является неким маркером осведомленности контрольного (надзорного) органа о возможном нарушении контролируемым лицом обязательных требований законодательства о недрах, предложением об устранении выявленных нарушений, факт совершения которых может быть и не доказан.

В связи с изложенным, а также принимая во внимание отсутствие у контрольного (надзорного) органа права на определение в предписании конкретного перечня действий, необходимых для устранения нарушения, целесообразно в случае рассмотрения возражения в присутствии пользователя недр и (или) его представителя вносить изменения в предостережение с указанием более конкретных способов устранения нарушений, при этом данные способы должны иметь рекомендательный характер. Кроме того, так как учет объявленных предостережений позволяет использовать данную информацию при проведении

[295] Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года» // СЗ РФ. 2024. № 1. Ст. 3510.

профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий, соответственно, с целью формирования более объективной картины деятельности пользователя недр не только предостережения, но и возражения, а также прилагаемые к ним дополнительные документы от заявителя должны учитываться органом государственного геологического контроля (надзора) в журнале предостережений.

§ 3.3. Специфика реализации государственного геологического контроля (надзора) в случае нарушения прав на использование общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод для собственных нужд, а также строительство подземных сооружений

В соответствии со ст. 19 Закона РФ «О недрах» физические, юридические лица и индивидуальные предприниматели обладают правом на использование общераспространенных полезных ископаемых для собственных нужд, а также строительство подземных сооружений на глубину не более 5 метров[296]. Можно заметить, что законодатель под понятием «использование» не подразумевает непосредственно пользование недрами. Рассматриваемая деятельность правообладателей земельных участков на столь незначительной глубине не требует получения лицензии, так как данная глубина является частью земельного участка. Кроме того, в рассматриваемой статье не используется термин «добыча полезных ископаемых», который применим к пользованию недрами, к извлечению их полезных свойств, хотя полноценная реализация рассматриваемого права возможна только вследствие добычи правообладателем земельного участка общераспространенных полезных ископаемых[297]. Таким образом, несмотря на очевидную связь добычи полезных ископаемых с возможностью их последующего использования, законодатель определил пределы правомочий собственника и иного правообладателя земельного участка в контексте реализации права общего

[296] СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

[297] См.: Эйриян Г. Н. Права пользователя земельного участка на подземное пространство // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 4. С. 535-547.

природопользования. В то же время остается до конца нерешенной проблема разграничения земельного участка и недр с терминологической точки зрения, ведь справедливо утверждение И. А. Игнатьевой, что «недра могут начинаться сразу ниже земной поверхности, если на земельном участке отсутствует почвенный слой. Однако наличие последнего на земельном участке в определении земельного участка ныне не учтено…»[298], хотя ранее в определении земельного участка присутствовало упоминание о поверхностном почвенном слое. При этом учеными отмечается, что толщина почвенного слоя может быть разной, а в законодательстве о недрах она прямо не установлена, данный фактор увеличивает вероятность причинения вреда недрам[299].

Отдельная лицензия необязательна также для размещения пользователями недр в пластах горных пород подземных вод после извлечения из них полезных компонентов, попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд, требуется лишь наличие утвержденного технического проекта. Обратная ситуация складывается с садоводческими некоммерческими товариществами, огородническими некоммерческими товариществами, правообладателями садовых, огородных земельных участков, в данном случае деятельность по добыче подземных вод требует наличия лицензии на пользование недрами, но не технического проекта[300]. Однако рассмотренные примеры едины в одном - в осуществлении пользования недрами, а не земельным участком.

Анализ современной судебной практики говорит о наличии проблем правового регулирования при реализации права на использование общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод для собственных нужд, строительства подземных сооружений в контексте настоящего исследования и рассматриваемого положения законодательства о недрах. Немаловажно обратить

---

[298] Игнатьева И. А. Проблемы создания и унификации определений правовых понятий, обозначающих природные объекты // Российский юридический журнал. 2020. № 2. С. 180.

[299] См.: Тоточенко Д. А. Земельный участок как объект недвижимого имущества в России и за рубежом // Нотариус. 2019. № 2. С. 45-48.

[300] Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

внимание на вопросы осуществления контрольных (надзорных) мероприятий и привлечения к ответственности правообладателей земельных участков в рамках государственного геологического контроля (надзора). Принимая во внимание вышеизложенное, а также сложившиеся подходы по осуществлению контрольной (надзорной) деятельности при обнаружении признаков самовольного пользования недрами, необходимо сформировать дополнительный перечень критериев, соответствие которым целесообразно учитывать при привлечении правообладателей земельных участков к ответственности за нарушение положений ст. 19 Закона РФ «О недрах»:

Во-первых, необходимо установить, является ли контролируемое лицо правообладателем земельного участка, тем самым имея право на использование общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, строительство подземных сооружений. Рассматриваемая деятельность в отсутствие прав на земельный участок квалифицируется как пользование недрами без лицензии в соответствии со ст. 7.3 КоАП РФ, при этом не менее важно выявить количество собственников земельного участка, так как ведение работ требует наличие согласия всех долевых собственников[301]. Настоящее положение целесообразно включить в ст. 19 Закона РФ «О недрах», ведь рассматриваемая деятельность с высокой вероятностью затрагивает права и законные интересы каждого собственника земельного участка, может привести к различным негативным последствиям, влияющим на качественное состояние недвижимого имущества и, соответственно, на его реальную стоимость для хозяйственного оборота.

Во-вторых, правообладатель земельного участка должен получить разрешение у органа исполнительной власти субъекта РФ, а также соответствовать отдельным требованиям, предъявляемым в процессе на использования общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, строительства подземных сооружений исходя из положений нормативных правовых актов субъектов РФ.

---

[301] См.: Постановление Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 05.07.2023 № 16-3679/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

Использование общераспространенных полезных ископаемых для собственных нужд возможно в том числе в случае наличия необходимого к использованию вида полезного ископаемого в соответствующем перечне, который различен по содержанию в зависимости от субъекта РФ. Как известно, ст. 19 Закона РФ «О недрах» определены общие требования к лицам, осуществляющим вышеуказанный вид деятельности, однако региональный законодатель в развитие данных положений вправе устанавливать дополнительные требования. К примеру, в Свердловской области определено, что рассматриваемый вид деятельности допускается, если участок недр не числится на государственном балансе, не объявлен геологическим заповедником, заказником либо памятником природы или культуры, не отнесен к особо охраняемым природным территориям федерального или областного значения, а также не предоставлен другому недропользователю в соответствии с лицензией[302]. Пользователь недр вправе ограничивать деятельность прочих лиц в пределах предоставленного ему горного отвода, однако рассматриваемый вид деятельности правообладателей земельных участков не является пользованием недрами, так как, следуя логике законодателя, осуществляется в границах земельного участка, в том числе его почвенного слоя. Также возникают вопросы к ущемлению прав собственников и иных правообладателей земельных участков на пользование и распоряжение своим имуществом в случае наличия вышеуказанных ограничений. К примеру, создание ООПТ на земельных участках частных лиц в некоторых случаях не влечет их изъятия, однако затрагивает имущественные интересы правообладателей, а также становится причиной роста правонарушений и земельных споров [303].

В некоторых регионах реализация права, предусмотренного ст. 19 Закона РФ «О недрах», ограничена еще сильнее, это можно проследить при обращении к перечню обязанностей правообладателей земельных участков. Например, в

---

[302] Постановление Правительства Свердловской области от 03.04.2013 № 420-ПП «О реализации Закона Свердловской области от 24 апреля 2009 года № 25-ОЗ «Об особенностях пользования участками недр местного значения в Свердловской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.01.2026).

[303] См.: Анисимов А. П. Актуальные проблемы теории земельного права России: монография. М.: Юстицинформ, 2020. 800 с.

Республике Башкортостан использование общераспространенных полезных ископаемых и строительство подземных сооружений допускается преимущественно субъектами предпринимательской деятельности, которые обязаны обеспечить перевод земельного участка в категорию земель промышленности и иного специального назначения, оградить территорию использования от доступа посторонних лиц, предоставлять отчеты в установленные законом сроки, составить и утвердить проект рекультивации земельного участка не позднее двух месяцев до прекращения работ на участке недр [304] . Учитывая совокупность предъявляемых требований, фактически региональный законодатель существенно ограничил право общего природопользования собственников и иных правообладателей земельных участков, тогда как для данного права характерны признаки общедоступности и бесплатности, направленности на удовлетворение бытовых потребностей. Ограничение прав общего природопользования возможно при необходимости удовлетворения публичного интереса, обеспечения охраны прав и законных интересов других лиц.

Отметим, что требования по обеспечению безопасного, рационального использования и охраны недр в Законе РФ «О недрах» применительно к правообладателям земельных участков не определены, в связи с чем их конкретизация находится в ведении органов государственной власти субъектов РФ. Безусловно, использование подземного пространства может стать причиной конфликта интересов, особенно при наличии уже возведенных объектов под земельным участком[305]. Однако в некоторых случаях данные требования либо являются чрезмерными, либо не конкретизированными в должной мере, создавая

---

[304] Приказ Министерства природопользования и экологии Республики Башкортостан от 09.10.2015 № 436п «Об утверждении Порядка использования для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, а также строительства подземных сооружений собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков на территории Республики Башкортостан» [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. URL: http://npa.bashkortostan.ru (дата обращения: 27.01.2026).

[305] См. Пономарев М. В. Правовые проблемы освоения и использования подземного пространства в условиях пространственного развития городских агломераций // Журнал российского права. 2020. № 10. С. 118-135.

основу для их вольного толкования гражданами, не имеющими должной квалификации для уяснения смысла устанавливаемых требований, либо же вовсе отсутствуют, что обуславливает необходимость установления обязанности по их определению и законодательного обеспечения их единообразия.

Вышеуказанная проблема может также затронуть интересы коренных малочисленных народов (далее – КМН), хотя защита данных интересов является обязанностью органов государственной власти субъектов РФ исходя из п. 10 ст. 4 Закона РФ «О недрах». Ситуация дополнительно усугубляется тем, что в соответствии с законодательством о недрах представители КМН должны быть правообладателями земельных участков, несмотря на наличие прав безвозмездного пользования общераспространенными полезными ископаемыми в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности[306]. При этом добыча и переработка общераспространенных полезных ископаемых для собственных нужд является одним из видов традиционной хозяйственной деятельности, осуществляемой КМН[307]. Соответственно, сложно быть уверенным, что представители КМН откажутся использовать природные ресурсы лишь по причине отсутствия специального правового регулирования, что повышает риск нарушения требований земельного законодательства и законодательства о недрах, нарушает право на равный доступ к природным ресурсам. Примечательно, что права данных граждан дополнительно ограничены запретом на использование для собственных нужд подземных вод и строительство подземных сооружений на глубину не более 5 метров на земельном участке в отсутствие прав на него, хотя указанные объекты активно используются при осуществлении традиционной хозяйственной деятельности и промыслов.

Как отмечают ученые, жители КМН в преимущественной степени обладают недостаточным уровнем правовой осведомленности и могут проявлять пассивное

---

[306] См.: Яковлева Т. А. О правах коренных малочисленных народов Российской Федерации на земли и земельные участки // Аграрное и земельное право. 2020. № 11 (191). С. 7-10.

[307] Распоряжение Правительства РФ от 08.05.2009 № 631-р «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

отношение к требованиям российского законодательства [308] . Общины КМН являются некоммерческими организациями, в связи с чем недопустимо получение ими прибыли от оборота природных ресурсов, при этом с 2022 года выход из общины малочисленных народов ее представителя не является основанием для отказа в защите его прав на ведение традиционной хозяйственной деятельности[309]. Исходя из пояснений Конституционного суда РФ обеспечение таких прав осуществляется в отношении мест традиционного проживания и хозяйственной деятельности, а выход из общины не свидетельствует об отсутствии этнической и культурной связи с народом и территорией[310]. Необходимо обеспечить расширение и упрощение прав данных граждан на использование полезных ископаемых, строительство подземных сооружений исходя из положений ст. 19 Закона РФ «О недрах».

В совокупности с изложенным возникают вопросы об эффективности государственного геологического контроля (надзора) на территориях осуществления рассматриваемой деятельности как в отсутствие у представителей КМН прав на земельный участок, так и при их наличии, а также об уровне риска нарушения обязательных требований. При этом проблема вывоза (отчуждения) общераспространенных полезных ископаемых и их использования за границами земельного участка является актуальной и в отношении граждан, не являющихся представителями КМН.

Таким образом, в рамках рассматриваемой деятельности требования к правообладателям земельных участков могут разниться в зависимости от положений регионального законодательства, но в то же время недопустимо

---

[308] См.: Абдулвалиев А. Ф. Инструменты правовой поддержки коренных малочисленных народов Севера // Право и политика. 2019. № 3. С. 97-107.

[309] Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

[310] Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2021 № 32-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 3 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и части 1 статьи 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А.Ф. Данилова» // СЗ РФ. 2021. № 28 (ч. II). Ст. 5631.

чрезмерное ограничение прав общего природопользования в целях удовлетворения публичного интереса посредством создания условий, значительно усложняющих доступ к природным ресурсам, нарушая права КМН и в целом конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду, а также игнорируя признание и охрану земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В-третьих, следует определить невозможность или затруднительность осуществления пользователем недр предпринимательской деятельности в случае прекращения реализации своего права на безлицензионное использование. Одним из главных условий правомерности рассматриваемой деятельности является отсутствие экономической выгоды. Иное бы означало замену отношений по лицензированию пользования недрами стандартной реализацией вещного права пользования земельным участком его правообладателем, подвергнув сомнению императивный характер горного права как публично-правовой отрасли права. Правомерность использования может быть связана с удовлетворением не только личных, бытовых, но и технических нужд правообладателя земельного участка, не влекущих получение прибыли.

Коммерческий характер деятельности юридического лица, как правообладателя, сам по себе не является доказательством нарушения законодательства о недрах в случае использования общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод для собственных нужд организации и ее работников[311]. Однако отметим, что на практике зачастую бывает затруднительно точно определить, обусловлена ли реализация прав на использование природных ресурсов именно предпринимательской нуждой. Контрольному (надзорному) органу необходимо доказать невозможность или затруднительность осуществления контролируемым лицом предпринимательской деятельности в случае прекращения реализации своего права на безлицензионное использование. Таким образом, если факт использования природных ресурсов находится в прямой

[311] См.: Котова О. И. Правовое регулирование освоения месторождений общераспространенных полезных ископаемых: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

зависимости от обеспечения нормальной предпринимательской деятельности организации и ее работников, при указанных обстоятельствах положения ст. 19 Закона РФ «О недрах» неприменимы. К примеру, невозможность сдачи в аренду недвижимого имущества в отсутствие обеспечения водоснабжения свидетельствует о коммерческом интересе правообладателя земельного участка[312].

Нарушением законодательства о недрах также является создание инфраструктуры правообладателем земельного участка посредством использования полезных ископаемых в связи с обеспечением осуществления предпринимательской деятельности. Например, отсыпка отъездных путей к обустраиваемым прудам в случае получения прибыли вследствие разведения и выращивания в данных прудах рыб является основанием для привлечения контролируемого лица к ответственности [313] . Исполнение обязанностей, установленных законом или договором, в некоторых случаях не может быть основанием для реализации права на использование полезных ископаемых в соответствии со ст. 19 Закона РФ «О недрах». Безлицензионная добыча общераспространенных полезных ископаемых с целью ее использования правообладателем для рекультивации земельного участка в соответствии с договором о возмездном оказании услуг также будет являться нарушением законодательства о недрах[314]. Показательным примером является судебный спор между АО «Монди Сыктывкарский ЛПК» (далее – Общество) и Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми (далее – Министерство) по вопросу о признании незаконным решения Министерства об отказе в согласовании использования общераспространенных полезных ископаемых для собственных нужд на арендованном лесном участке,

---

[312] Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 03.12.2024 № Ф04-5461/2024 по делу № А27-4861/2024 // СПС «КонсультантПлюс».

[313] Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 27.02.2023 по делу № А07-28003/2021. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.10.2022 № 19АП-5186/2022 по делу № А14-19078/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

[314] См.: Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.06.2021 № 11АП-5897/2021 по делу № А65-23989/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

предоставленном с целью проведения рубок лесных насаждений[315]. Суды трех инстанций поддержали позицию Общества, однако Верховный суд Российской Федерации (далее – ВС РФ) принял иное решение, утверждая о явном наличии связи с коммерческой деятельностью Общества использование общераспространенных полезных ископаемых в целях строительства лесной инфраструктуры, так как затраты на строительство учитываются в себестоимости продукции.

С представленной позицией ВС РФ следует согласиться, однако представляется, что при принятии решения суд не ставил перед собой задачу толкования положений законодательства о недра, а преимущественно исходил из необходимости поддержания существующего правопорядка, защиты публичного интереса, в ином случае это повлекло бы множественные факты обращений лесопользователей в суд в случае отказа органов государственной власти субъектов РФ в реализации предпринимателями прав, предусмотренных ст. 19 Закона РФ «О недрах», а также могло бы стать поводом для массовой подмены отношений лесопользования отношениями недропользования с целью определения перспективных участков недр.

Принимая во внимание обоснованность позиции ВС РФ о коммерческом характере деятельности Общества, необходимо обратиться к другим положениям мотивировочной части позиции высшей судебной инстанции, которые вызывают сомнения:

Во-первых, *Лесным кодексом Российской Федерации и договором аренды лесного участка не предусмотрено право арендатора использовать общераспространенные полезные ископаемые для строительства лесной инфраструктуры.* В то же время отметим, что отсутствие данного права не означает однозначного запрета на использование правообладателем земельного участка общераспространенных полезных ископаемых в соответствии с законодательством о недрах для выполнения своих обязательств.

---

[315] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 26.04.2024 № 301-ЭС23-25529 по делу № А29-13671/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

Во-вторых, *установленная договором арендная плата не включает плату за использование государственных запасов полезных ископаемых.* Однако запасы полезных ископаемых не были поставлены на баланс, что сторонами не оспаривалось, при этом нормативным правовым актом, регулирующим установление ставок арендной платы в Республике Коми, учет использования полезных ископаемых обеспечивался в случае осуществления недропользования на лесном участке, что не соответствует предмету договора, заключенного между Министерством и Обществом[316].

В-третьих, *предоставление арендаторам лесных участков возможности использовать бесплатно имеющиеся в границах участков полезные ископаемые для выполнения обязательств повлечет необоснованные преференции по отношению к иным арендаторам со схожими обязательствами.* Тем не менее, неравность положения субъектов предпринимательской деятельности при наличии равных возможностей по участию в торгах на право заключения договора аренды лесного участка не является самостоятельным основанием для ограничения прав на использование арендатором общераспространенных полезных ископаемых.

В-четвертых, *безлицензионное использование арендаторами лесных участков в промышленных объемах общераспространенных полезных ископаемых для строительства лесных дорог и поддержания состояния имеющихся дорог не влечет принятия правообладателем определенных обязательств, не отвечает требованиям законодательства о недрах, приводит к отсутствию обязательств по рекультивации и консервации горных выработок, невозможности осуществления контроля (надзора).* Однако согласование органами государственной власти субъектов РФ использования общераспространенных полезных ископаемых автоматически влечет возложение на правообладателя земельного участка исполнения обязательств по соблюдению законодательства о недрах. В случае с Республикой Коми данные обязательства изложены в

[316] Постановление Правительства Республики Коми от 24.10.2007 № 246 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в государственной собственности Республики Коми, в целях его аренды» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 27.01.2026).

соответствующем подзаконном акте, исходя из которого правообладателю предписано соблюдать требования законодательства о недрах и охране окружающей среды, стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, не допускать загрязнения подземных вод, негативного воздействия на прилегающую к земельному участку территорию. Кроме того, в рамках осуществляемого вида деятельности контрольные (надзорные) полномочия возлагаются подзаконным актом на само Министерство[317].

Отсутствие обязательств по рекультивации и консервации горных выработок правообладателями земельных участков обусловлено распространением действия законодательства о недрах преимущественно на пользователей недр, однако земельное законодательство предписывает землепользователям осуществлять данные мероприятия в случае ухудшения качества земель, в том числе при нарушении почвенного слоя. Как было указано ранее, положения ст. 19 Закона РФ «О недрах» не ограничивают возможности регионального законодателя по установлению дополнительных требований к правообладателям земельных участков, что также применимо к утверждению проектов рекультивации и консервации земель. Таким образом, риски негативного воздействия на окружающую среду вследствие использования арендаторами лесных участков общераспространенных полезных ископаемых могут быть нивелированы посредством внесения изменений в подзаконные акты субъектов РФ, однако целесообразнее решить данную проблему, закрепив в ст. 19 Закона РФ «О недрах» бланкетную норму, устанавливающую обязанность правообладателей земельных участков обеспечивать рекультивацию и консервацию земель в соответствии с требованиями земельного законодательства.

Принимая во внимание вышеизложенное, контрольным (надзорным) органам следует учитывать представленные критерии при рассмотрении вопроса о

---

[317] Приказ Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми от 05.11.2015 № 486 «Об утверждении Порядка использования для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, а также строительства подземных сооружений в границах земельных участков собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков на территории Республики Коми» // СПС «КонсультантПлюс».

привлечении контролируемых лиц к ответственности в случае нарушения положений ст. 19 Закона РФ «О недрах». Кроме того, с целью законодательного обеспечения безопасного, рационального использования и охраны недр необходимо внести соответствующие изменения в указанную статью, направленные на конкретизацию природоохранных требований, предъявляемых к правообладателям земельных участков, а также представителям КМН, но при этом не создавая условий, существенно ограничивающих права на использование полезных ископаемых для собственных нужд, строительство подземных сооружений или приводящих к фактической невозможности реализации данных прав. Кроме того, предлагается дополнительно включить в ст. 19 Закона РФ «О недрах» норму о недопустимости введения ограничений в отношении представителей КМН, а также собственников и иных правообладателей земельных участков по использованию для собственных нужд имеющихся в границах земельных участков общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, строительства подземных сооружений за исключением случаев, установленных федеральными законами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Возникшие перед государством социально-экономические риски обуславливают необходимость преумножения количества добываемых полезных ископаемых, а также сохранения недр как источника данных природных ресурсов, использование которых становится мощным катализатором развития различных секторов национальной экономики. С другой стороны, высока вероятность причинения вреда недрам и иным компонентам, находящимся в естественной взаимосвязи. В то же время утрачивает актуальность сложившийся за десятилетия подход, позволяющий осуществлять множественные проверки в отношении пользователей недр, что повлияло на эффективность проводимых контрольных (надзорных) мероприятий. Представляется, что в рассматриваемом случае действенным решением является совершенствование государственного геологического контроля (надзора). Таким образом, данный вопрос является стратегической задачей как с теоретической, так и с практической стороны.

Немаловажна адаптация к законодательству о контрольной (надзорной) деятельности и принципам, на которых оно базируется, формирование доверительных отношений между пользователем недр и уполномоченным контрольным (надзорным) органом власти, применение появившихся вследствие административной реформы новых правовых механизмов обеспечения соблюдения обязательных требований законодательства о недрах при учете специфических особенностей пользования недрами. Вместе с тем, отсутствие эффективной правовой базы становится причиной множественных проблем в рамках рассматриваемой темы.

Анализ действующего законодательства позволил автору сформулировать и обосновать собственное определение понятия государственного геологического контроля (надзора), которое отражает его основные характеристики и перспективы развития.

Также автором выделяются специальные принципы государственного геологического контроля (надзора). Это обусловлено спецификой деятельности по контролю (надзору) в сфере недропользования, составом участников, объектом и особенностями осуществления контрольной (надзорной) деятельности.

Исторический анализ развития государственного геологического контроля (надзора) показал, что государственный геологический контроль (надзор) формировался сообразно динамике развития горного дела в России на протяжении долгого исторического периода времени в зависимости от изменения социально-экономических, политических и иных условий.

Повсеместная трансформация деятельности в рассматриваемой области планируется либо уже реализуется в том числе с целью обеспечения безопасного, рационального использования и охраны недр. Представляется необходимой дальнейшая цифровизация государственного геологического контроля (надзора) с целью повышения его эффективности, что должно быть обеспечено посредством внедрения и развития информационных систем, нейронных сетей и цифрового профилирования пользователей недр.

В настоящее время документы государственного стратегического планирования отражают государственную политику в сфере недропользования. Тем не менее, анализ документов государственного стратегического планирования свидетельствует о том, что рассматриваемый вид контроля (надзора) в данных документах отсутствует, при этом используется неактуальная терминология даже в тех документах, которые были приняты спустя долгое время после принятия Закона № 248-ФЗ[318]. Таким образом, неизвестна позиция законодателя о месте и роли рассматриваемого вида контроля (надзора).

Исследование законодательства свидетельствует о возможности Росприроднадзора отказаться от изменения категории риска объекта государственного геологического контроля (надзора) в случае несоблюдения

[318] См.: Распоряжение Правительства РФ от 11.07.2024 № 1838-р «Об утверждении Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2050 года» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.01.2026).

пользователем недр любых требований законодательства о недрах. Автор предлагает способ решения данной коллизии посредством внесения соответствующих изменений в подзаконный акт, регулирующий осуществление федерального геологического контроля (надзора). Также отмечается необходимость унификации требований по организации и осуществлении регионального геологического контроля (надзора), что обусловлено отсутствием единообразия в применении положений соответствующих подзаконных актов. Кроме того, исследуются причины и целесообразность развития муниципального геологического контроля. Определено, что отказ от данного вида контроля являлся закономерным итогом малоэффективности деятельности местных органов власти по обеспечению соблюдения законодательства о недрах.

По мнению автора, действенным инструментом повышения эффективности рассматриваемого вида контроля (надзора) станет включение в подзаконные акты, регулирующие осуществление государственного геологического контроля (надзора) специальных режимов государственного контроля (надзора). Предлагается оптимизировать Закон РФ «О недрах» и данные подзаконные акты с учетом особенностей рассматриваемого вида контроля (надзора).

Также уделено внимание анализу проблем правоприменительной практики при осуществлении контрольных (надзорных) мероприятий в отношении пользователя недр в случае нарушения им требований законодательства о недрах с целью предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Определено, что вопрос предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций нужно рассматривать исходя из критериев эффективности и достаточности действий пользователя недр. В контексте рассматриваемой проблемы исследуется вопрос совершения деяний в состоянии крайней необходимости, когда необходимо обратить внимание на поведение лица при принятии решения о привлечении его к ответственности. Установлены факторы, совокупность которых позволяет юридически квалифицировать действия по самовольной добыче полезных ископаемых, подземных вод актом крайней необходимости.

Рассматривается вопрос правомерности привлечения к ответственности пользователей недр при непостановке ими на учет объекта НВОС. В Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» выявлен правовой пробел в сфере учета объектов, оказывающих НВОС, дополнительно свидетельствующий о необходимости определения государственного геологического контроля (надзора) как узкоспециализированного вида контроля (надзора) в системе государственного экологического контроля (надзора).

По мнению автора, осуществление хозяйственной и иной деятельности не является однозначным доказательством оказания негативного воздействия на недра как компонента природной среды. Органу государственного геологического контроля (надзора) следует определить характер деятельности, осуществляемой на участке недр, при этом обеспечение постановки на учет объекта НВОС необходимо только после оформления акта о вводе данного объекта в эксплуатацию.

Исследуется специфика объявления предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований как одного из вида профилактических мероприятий, который в настоящее время не является достаточно эффективным способом предупреждения и предотвращения нарушения требований законодательства о недрах. Рекомендуется рассматривать подаваемые пользователями недр возражения на предостережения с привлечением стороны заявителя и (или) его представителя очно либо инициировать рассмотрение в онлайн-формате, что целесообразно реализоваться в рамках цифровой трансформации контрольной (надзорной) деятельности.

Рассмотрены особенности осуществления государственного геологического контроля (надзора) в случае нарушения прав на использование общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод для собственных нужд, а также строительство подземных сооружений. Предложены критерии, соответствие которым целесообразно учитывать при привлечении правообладателей земельных участков, представителей КМН к ответственности за данные нарушения. Обоснована необходимость внесения изменений в законодательство о недрах с целью недопущения введения ограничений в

отношении представителей КМН, а также собственников и иных правообладателей земельных участков по использованию для собственных нужд имеющихся в границах земельных участков общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, строительства подземных сооружений.

В диссертации предложены конкретные меры, которые могут быть использованы в правотворческой деятельности для совершенствования действующего законодательства. Это позволит устранить существующие коллизии и пробелы, а также улучшить правоприменительную практику в исследуемой области.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативные правовые акты и иные документы

1.1. Законы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. — Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

2. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ. – 04.06.2001. – № 23. – Ст. 2277.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 07.01.2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 1.

4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 03.01.2005. – № 1 (ч. I). – Ст. 16.

5. Модельный кодекс о недрах и недропользовании для государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. – 2003. – № 30 (ч. II). – С. 5–218.

6. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» // Собрание законодательства РФ. – 06.03.1995. – № 10. – Ст. 823.

7. Федеральный закон от 30.04.2021 № 123-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах», статью 1 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» и признании утратившими силу постановления Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» и

отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Российская газета. – 05.05.2021 – № 96.

8. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. – 14.01.2002. – № 2. – Ст. 133.

9. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 03.08.2020. – № 31 (ч. I). – Ст. 5007.

10. Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Российская газета. – 18.06.2021. – № 133.

11. Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. – 25.07.2011. – № 30. – Ст. 4590.

12. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 03.08.2020. – № 31 (ч. I). – Ст. 5006.

13. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. – 30.12.2008. – № 266.

14. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 30.06.2014. – № 26 (ч. I). – Ст. 3378.

15. Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – 28.07.2009. – № 137.

16. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 27.12.2021. – № 52 (ч. I). – Ст. 8973.

17. Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства РФ. – 24.03.2025. – № 12. – Ст. 1200.

18. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 06.10.2003. – № 40. – Ст. 3822.

19. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 03.05.1999. – № 18. – Ст. 2208.

20. Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 24.07.2000. – № 30. – Ст. 3122.

21. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. – 26.12.1994. – № 35. – Ст. 3648.

22. Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства РФ. – 28.07.1997. – № 30. – Ст. 3588.

23. Федеральный закон от 05.06.2012 № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике» // Собрание законодательства РФ. – 11.06.2012. – № 24. – Ст. 3067.

1.2. Акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации

1. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. – 24.04.2017. – № 17. – Ст. 2546.

2. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.07.2021. – № 27 (ч. II). – Ст. 5351.

3. Указ Президента РФ от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 20.05.2019. – № 20. – Ст. 2421.

4. Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 15.11.2021. – № 46. – Ст. 7676.

5. Указ Президента РФ от 28.02.2024 № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 04.03.2024 – № 10. – Ст. 1373.

6. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

7. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1095 «Об утверждении Положения о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре)» // Собрание законодательства РФ. – 12.07.2021. – № 28 (ч. I). – Ст. 5525.

8. Постановление Правительства РФ от 12.05.2005 № 293 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» // Собрание законодательства РФ. – 16.05.2005. – № 20. – Ст. 1885. Документ утратил силу.

9. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1074 «О федеральном государственном горном надзоре» // Собрание законодательства РФ. – 05.07.2021. – № 27 (ч. III). – Ст. 5450.

10. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1082 «О федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности» // Собрание законодательства РФ. – 12.07.2021. – № 28 (ч. I). – Ст. 5512.

11. Постановление Правительства РФ от 08.05.2014 № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре» // Собрание законодательства РФ. – 19.05.2014. – № 20. – Ст. 2535. Документ утратил силу.

12. Постановление Правительства РФ от 27.01.2009 № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)» // Собрание законодательства РФ. – 02.02.2009. – № 5. – Ст. 625. Документ утратил силу.

13. Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. – 14.03.2022. – № 11. – Ст. 1715.

14. Постановление Правительства РФ от 19.03.2024 № 329 «О федеральной государственной информационной системе состояния окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. – 25.03.2024. – № 13. – Ст. 1800.

15. Постановление Правительства РФ от 16.12.2021 № 2314 «Об утверждении Правил размещения и обновления федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том числе содержания информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) и формы ее размещения» // Собрание законодательства РФ. – 27.12.2021. – № 52 (ч. I). – Ст. 9151.

16. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1065 «О федеральном государственном охотничьем контроле (надзоре)» // Собрание законодательства РФ. – 05.07.2021. – № 27 (ч. III). – Ст. 5441.

17. Постановление Правительства РФ от 31.05.2025 № 829 «Об утверждении Правил заключения, изменения, продления, расторжения соглашения о надлежащем устранении выявленных нарушений обязательных требований» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

18. Постановление Правительства РФ от 08.01.2009 № 4 «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на предоставляемых в пользование без проведения аукционов участке недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, участке недр федерального значения, расположенном на территории Российской Федерации и простирающемся на ее континентальный шельф, участке недр федерального значения, содержащем газ» // Собрание законодательства РФ. – 19.01.2009. – № 3. – Ст. 405.

19. Постановление Правительства РФ от 15.09.2020 № 1437 «Об утверждении Положения о разработке планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах» // Собрание законодательства РФ. – 21.09.2020. – № 38. – Ст. 5904.

20. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // Собрание законодательства РФ. – 09.08.2004. – № 32. – Ст. 3347.

21. Распоряжение Правительства РФ от 08.05.2009 № 631-р «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской

Федерации и перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 18.05.2009. – № 20. – Ст. 2493.

22. Распоряжение Правительства РФ от 11.07.2024 № 1838-р «Об утверждении Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2050 года» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

23. Распоряжение Правительства РФ от 22.12.2018 № 2914-р «Об утверждении Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года» // Собрание законодательства РФ. – 31.12.2018. – № 53 (ч. II). – Ст. 8762. Документ утратил силу.

24. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» // Собрание законодательства РФ. – 13.01.2025. – № 2. – Ст. 74.

25. Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 09.09.2002. – № 36. – Ст. 3510.

26. Распоряжение Правительства РФ от 12.04.2025 № 908-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2050 года» // Собрание законодательства РФ. – 21.04.2025. – № 16. – Ст. 2075.

27. Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2021 № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» // Собрание законодательства РФ. – 20.12.2021. – № 51. – Ст. 8889.

28. Распоряжение Правительства РФ от 16.08.2018 № 1697-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние

конкурентного рынка на 2018-2020 годы» // Собрание законодательства РФ. – 03.09.2018. – № 36. – Ст. 5655.

29. Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года» // Собрание законодательства РФ. – 01.01.2024. – № 1 (ч. IV). – Ст. 285.

30. Распоряжение Правительства РФ от 15.12.2023 № 3664-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, относящейся к сфере деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 01.01.2024. – № 1 (ч. IV). – Ст. 280.

1.3. Ведомственные правовые акты

1. Приказ Ростехнадзора от 24.12.2021 № 459 «Об утверждении Методического руководства по осуществлению постоянного государственного контроля (надзора) на опасных производственных объектах» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

2. Приказ Ростехнадзора от 22.06.2023 № 231 «Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых при осуществлении федерального государственного горного надзора» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

3. Приказ Росприроднадзора от 20.03.2018 № 88 «Об утверждении примерного должностного регламента федерального государственного гражданского служащего Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориального органа» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

4. Приказ Росприроднадзора от 24.04.2019 № 175 «О создании Научно-технического совета Федеральной службы по надзору в сфере природопользования» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

5. Приказ Росприроднадзора от 16.11.2015 № 913 «О Коллегии Федеральной службы по надзору в сфере природопользования» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

6. Приказ Росприроднадзора от 05.02.2025 № 72 «Об утверждении программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям по видам государственного контроля (надзора) на 2025 год» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

7. Приказ Росприроднадзора от 15.05.2025 № 301 «О создании при Научно-техническом совете Росприроднадзора секции «Искусственный интеллект для решения экологических проблем» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

8. Приказ ФСБ России от 26.03.2022 № 125 «Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного геологического контроля (надзора) на объектах, подведомственных ФСБ России» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

9. Приказ ФСО России от 27.03.2025 № 41 «Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного геологического контроля (надзора) на объектах, подведомственных Федеральной службе охраны Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

1.4. Региональное законодательство

1. Постановление Правительства Сахалинской области от 28.09.2021 № 390 «Об утверждении Положения о региональном государственном геологическом

контроле (надзоре)» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

2. Постановление Правительства Свердловской области от 16.09.2021 № 598-ПП «О региональном государственном геологическом контроле (надзоре)» // Областная газета. – № 177. – 24.09.2021.

3. Постановление Правительства Свердловской области от 03.04.2013 № 420-ПП «О реализации Закона Свердловской области от 24 апреля 2009 года № 25-ОЗ «Об особенностях пользования участками недр местного значения в Свердловской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

4. Постановление Правительства Амурской области от 23.11.2021 № 903 «О региональном государственном геологическом контроле (надзоре) на территории Амурской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

5. Постановление Правительства Республики Коми от 24.10.2007 № 246 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в государственной собственности Республики Коми, в целях его аренды» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

6. Постановление Правительства Магаданской области от 29.09.2021 № 746-пп «Об утверждении Положения о региональном государственном геологическом контроле (надзоре) на территории Магаданской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

7. Постановление Правительства Хабаровского края от 30.09.2021 № 474-пр «Об утверждении положений о региональном государственном экологическом контроле (надзоре) и региональном государственном геологическом контроле (надзоре)» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

8. Постановление Правительства Иркутской области от 29.10.2021 № 803-пп «Об организации и осуществлении регионального государственного геологического контроля (надзора) на территории Иркутской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

9. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 16.11.2021 № 609 «Об утверждении Положения о региональном государственном геологическом контроле (надзоре) в Республике Башкортостан» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

10. Постановление Правительства Забайкальского края от 27.12.2021 № 546 «О региональном государственном геологическом контроле (надзоре) на территории Забайкальского края» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

11. Постановление Правительства Челябинской области от 20.09.2021 № 439-П «О Положении о региональном государственном геологическом контроле (надзоре) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

12. Приказ Министерства природопользования и экологии Республики Башкортостан от 09.10.2015 № 436п «Об утверждении Порядка использования для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, а также строительства подземных сооружений собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков на территории Республики Башкортостан» [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. – Режим доступа: http://npa.bashkortostan.ru.

13. Приказ Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми от 05.11.2015 № 486 «Об утверждении Порядка использования для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, а также строительства подземных сооружений в

границах земельных участков собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков на территории Республики Коми» // СПС «КонсультантПлюс».

1.5. Международные договоры, законодательство и нормативно-методические документы Российской Империи и СССР

1. Договор об Антарктике (Вашингтон, 1 декабря 1959 г.) // Ведомости ВС СССР. – 03.08.1961. – № 31. – Ст. 329.

2. Берг-регламент: Утвержден марта 3 дня 1739 года. Санкт-Петербург: Тип. Сухопут. кадет. корпуса [1762].

3. Декрет ВЦИК от 19.02.1918 «О социализации земли» // СУ РСФСР. – 1918. – № 25. – Ст. 346.

4. Декрет СНК РСФСР от 30.04.1920 «О недрах земли» // СУ РСФСР. – 1920. – № 36. – Ст. 171.

5. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 15.10.1928 «О введении в действие Горного закона Р.С.Ф.С.Р.» // СУ РСФСР. – 1928. – № 133. – Ст. 871.

6. Постановление СНК СССР от 08.09.1939 № 139 «Об утверждении Положения о Комитете по делам геологии при СНК Союза ССР» // СП СССР. – 1939. – № 51. – Ст. 425.

7. Временная инструкция по проведению государственного геологического контроля: [Утв. 17/V 1958 г.] / М-во геологии и охраны недр СССР. – Москва: [б. и.], [1958].

8. Инструкция по проведению государственного геологического контроля / Ком-т по делам геологии при СНК СССР Всес. комиссия по запасам полезных ископаемых. – Москва: Госгеолиздат, 1942 – 30 с.

1.6. Материалы судебной практики

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2021 № 32-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 3 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и части 1 статьи 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А.Ф. Данилова» // Собрание законодательства РФ. – 12.07.2021. – № 28 (ч. II). – Ст. 5631.

2. Определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 30.12.2002. – № 52 (ч. II). – Ст. 5290.

3. Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2022. – № 10.

4. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 26.04.2024 № 301-ЭС23-25529 по делу № А29-13671/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

5. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 31.07.2023 по делу № А33-34/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

6. Решение Арбитражного суда Тульской области от 11.05.2022 по делу № А68-9688/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

7. Постановление Арбитражного суда Псковской области от 03.02.2023 по делу № А52-963/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

8. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 03.12.2024 № Ф04-5461/2024 по делу № А27-4861/2024 // СПС «КонсультантПлюс».

9. Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 12.09.2022 по делу № А12-12711/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

10. Решение Арбитражного суда Орловской области от 04.07.2022 по делу № А48-9662/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

11. Решение Арбитражного суда Саратовской области от 23.05.2022 по делу № А57-50/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

12. Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 22.12.2022 по делу № А12-32737/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

13. Решение Арбитражного суда Свердловской области от 26.04.2022 по делу № А60-2848/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

14. Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 26.10.2022 по делу № А43-34416/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

15. Решение Арбитражного суда Иркутской области от 22.08.2022 по делу № А19-5973/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

16. Решение Арбитражного суда Иркутской области от 30.05.2022 по делу № А19-6711/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

17. Решение Моршанского районного суда Тамбовской области от 13.05.2022 по делу № 12-19/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

18. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.08.2022 по делу № А57-50/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

19. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.03.2023 по делу № А12-32737/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

20. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.10.2022 № 19АП-5186/2022 по делу № А14-19078/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

21. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.09.2022 по делу № А48-9662/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

22. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 31.03.2023 по делу № А43-34416/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

23. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.06.2021 № 11АП-5897/2021 по делу № А65-23989/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

24. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 23.08.2022 по делу № А19-6711/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

25. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 22.10.2020 № 05АП-5484/2020 по делу № А51-6568/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

26. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.03.2022 по делу № А47-11939/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

27. Постановление Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 05.07.2023 № 16-3679/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

28. Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 18.10.2023 № 16-4724/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

29. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 18.08.2023 по делу № А12-32737/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

30. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 27.02.2023 по делу № А07-28003/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

31. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 13.11.2023 № Ф05-22660/2023 по делу № А40-299896/2022// СПС «КонсультантПлюс».

32. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 25.08.2021 по делу № А41-16974/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

33. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.08.2022 по делу № А32-11017/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

34. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16.03.2021 по делу № А56-47267/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

35. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.06.2020 № Ф04-441/2020 по делу № А27-15640/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

1.7. Иные официальные документы

1. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс] // Режим доступа: www.government.ru.

2. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс] // Режим доступа: www.government.ru.

3. Доклад о деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в 2024 году [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://rpn.gov.ru/upload/iblock/94a/cd4q42ehs8b7ys3u99kolnatcnn9wgml/Doklad_2024.pdf.

4. Доклад об осуществлении Федерального государственного геологического контроля (надзора) за 2024 год [Электронный ресурс] // Режим доступа:https://rpn.gov.ru/upload/iblock/ec3/eszy102qz93210o0u7owste5a217aade/Geologicheskiy.pdf.

2. Литература

2.1. Научная и учебная литература

1. Административное право Российской Федерации: учебник: в 2 т. Т. 1 / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. – Москва: Проспект, 2024. – 472 с.

2. Алексеев, С. С. Общая теория права: Курс в 2-х т. / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – С. 98.

3. Бахрах, Д. Н. Административное право: учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – Москва: Норма, 2005. – 800 с.

4. Боголюбов, С. А. Экологическое право: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / С. А. Боголюбов. – Москва: Юрайт, 2011. – 482 с.

5. Бринчук, М. М. Экологическое право: Учебник / М. М. Бринчук. – 2008. – 672 с.

6. Горный надзор: Прил.: Маркшейдерские формуляры / Р.С.Ф.С.Р. В.С.Н.Х. Глав. упр. горной пром-сти (Г.У.Г.П.). Центр. упр. горного надзора (Ц.У.Г.Н.). – Москва: [Г.У.Г.П. Центр. упр. горного надзора (Ц.У.Г.Н.)], 1922. – 144 с.

7. Горное законодательство Российской империи / сост. В. В. Грицков. – Москва: Горное дело, Киммерийский центр, 2012. – 423 с. – (Библиотека горного инженера; кн. 1. Т. 17: История горного дела).

8. Клюкин, Б. Д. Теоретическое наследие ученых в области аграрного, земельного, природоресурсного и экологического права: сб. науч. тр. / Б. Д. Клюкин, М. И. Палладина, О. С. Колбасов. – Москва: РГ-Пресс, 2017. – 96 с.

9. Матузов, Н. И. Теория государства и права: курс лекций. – 2-е изд., перераб. и доп. / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – Москва: Юристъ, 2001. – 776 с.

10. Мельгунов, В. Д. Основы горного права: учеб. пособие. Ч. 2. Понятие и структура горных правоотношений. Право пользования недрами как институт

горного права России / В. Д. Мельгунов, К. Д. Горохов. – Москва: Проспект, 2017. – 142 с.

11. Морозова, Л. А. Теория государства и права: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. / Л. А. Морозова. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2024. – 248 с.

12. Мухитдинов, Н. Б. Основы горного права: некоторые важные положения теории и практики / Н. Б. Мухитдинов. – Алма-Ата: Казахстан, 1983. – 248 с.

13. Певзнер, М. Е. Горное право: учеб. для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. / М. Е. Певзнер. – Москва: Изд-во Московского гос. горного ун-та, 2006. – 375 с.

14. Перчик, А. И. Горное право: учеб. пособие / А. И. Перчик. – Москва: МАКС Пресс, 2008. – 525 с.

15. Попов, Л. Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; под ред. Л. Л. Попова. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 318 с.

16. Радько, Т. Н. Теория государства и права: учебник для бакалавров / Т. Н. Радько. – Москва: Проспект, 2019. – 496 с.

17. Сперанский, А. Н. Очерки по истории приказа каменных дел Московского государства / А.Н. Сперанский. – Москва: РАНИОН, 1930. – 221 с.

18. Сыродоев, Н. А. Правовая охрана недр в СССР / Н.А. Сыродоев. – Москва: Знание, 1976. – 64 с.

19. Шорина, Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина; отв. ред. Б. М. Лазарев. – Москва: Наука, 1981. – 301 с.

20. Штоф, А. Сравнительный очерк горного законодательства в России и Западной Европе. Ч. 1. Главные основания горного и соляного законодательств / сост. преп. горн. законоведения в Горн. ин-те А. Штоф. – Санкт-Петербург: тип. М. Стасюлевича, 1882. – 224 с.

21. Шугрина, Е. С. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: спецдоклад / Е. С. Шугрина, И. Е. Кабанова, К. А. Иванова. – Москва: Проспект, 2018. – 184 с.

22. Яковлев, В. Н. Горное право современной России (конец XX - начало XXI века): учеб. Пособие / В. Н. Яковлев. – М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2012. – 576 с.

2.2. Диссертации, авторефераты диссертаций

1. Агафонов, В. Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06 / Агафонов Вячеслав Борисович. – Москва, 2014. – 501 с.

2. Блажеев, Я. А. Эколого-правовое регулирование отношений в нефтегазовом комплексе России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Блажеев Ярослав Александрович. – Москва, 2016. – 229 с.

3. Василевская, Д. В. Административно-правовой режим недропользования в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Василевская Дарья Владимировна. – Москва, 2008. – 547 с.

4. Волков, А. М. Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Волков Александр Михайлович. – Москва, 2009. – 192 с.

5. Галанина, Л. А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Галанина Людмила Александровна. – Москва, 2001. – 184 с.

6. Галькевич, И. В. Административно-правовое регулирование недропользования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Галькевич Игорь Владимирович. – Москва, 2014. – 197 с.

7. Ганюхина, О. Ю. Правовое регулирование экологического контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Ганюхина Оксана Юрьевна. – Саратов, 2007. – 195 с.

8. Голиченков, А. К. Экологический контроль: Теория, практика правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06 / Голиченков Александр Константинович. – Москва, 1992. – 325 с.

9. Гудков, С. В. Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Гудков Сергей Викторович. – Москва, 2005. – 234 с.

10. Дудиков, М. В. Правовое обеспечение публичных интересов в горном праве: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06 / Дудиков Михаил Владимирович. – Москва, 2015. – 494 с.

11. Ельмендеева, Л. В. Полномочия органов местного самоуправления в сфере недропользования: правовые основы и проблемы реализации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Ельмендеева Любовь Владимировна. – Тюмень, 2009. – 198 с.

12. Заславская, Н. М. Правовое регулирование государственного экологического контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Заславская Надежда Михайловна. – Москва, 2010. – 235 с.

13. Заславская Н.М. Концепция правового регулирования цифровизации государственного экологического управления: дис. ... д-ра юридических наук: 5.1.2 / Заславская Надежда Михайловна. – Москва, 2024. – 578 с.

14. Кичигин, Н. В. Правовые проблемы муниципального экологического контроля: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06. / Кичигин Николай Валерьевич. – Москва, 2004. – 26 с.

15. Комиссаренко, В. С. Правовое регулирование охраны недр и окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Комиссаренко Владимир Сергеевич. – Москва, 2004. – 226 с.

16. Корепанов, Н. А. Совершенствование системы государственного геологического контроля в недропользовании (на примере Республики Коми): дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Корепанов Николай Александрович. – Сыктывкар, 2004. – 155 с.

17. Котова, О. И. Правовое регулирование освоения месторождений общераспространенных полезных ископаемых: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Котова Оксана Ивановна. – Москва, 2007. – 212 с.

18. Лагуткин, А. В. История и теория горного права Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Лагуткин Александр Владимирович. – Санкт-Петербург, 1997. – 380 с.

19. Новикова, Т. В. Понятие добросовестности в российском гражданском праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Новикова Татьяна Васильевна. – Ростов-на-Дону, 2009. – 192 с.

20. Пономарев, М. В. Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Пономарев Михаил Вячеславович. – Москва, 2019. – 215 с.

21. Савин, А. В. Проблемы совершенствования государственного экологического контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Савин Александр Владимирович. – Москва, 2011. – 206 с.

22. Спиридонов, Д. В. Особенности юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Спиридонов Денис Вадимович. – Москва, 2014. – 229 с.

23. Шамордин, Р. О. Правовое обеспечение комплексного природопользования при разведке и добыче полезных ископаемых: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Шамордин Роман Олегович. – Москва, 2021. – 208 с.

24. Шлютер, М. С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Шлютер Мария Сергеевна. – Москва, 2013. – 226 с.

25. Ямалетдинов, Р. Р. Правовая охрана недр в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Ямалетдинов Руслан Равильевич. – Саратов, 2004. – 178 с.

2.3. Монографические издания

1. Абанина, Е. Н. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации: состояние и перспективы развития: монография / Е. Н. Абанина, Е. А. Сухова – М.: Юстицинформ, 2022. – 222 с.

2. Агафонов, В. Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности в сфере недропользования: монография / В. Б. Агафонов. – М.: ПравоТЭК, 2014. – 480 с.

3. Анисимов, А. П. Актуальные проблемы теории земельного права России: монография / Е. Н. Абанина, Н. Н. Аверьянова, А. П. Анисимов и др.; под общ. ред. А. П. Анисимова. – М.: Юстицинформ, 2020. – 800 с.

4. Бринчук, М. М. Принципы экологического права: монография / М. М. Бринчук. – Москва: Юрлитинформ, 2013. – 207 с.

5. Василевская, Д. В. Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах. – М.: ООО «ПравоТЭК», 2010. – 336 с.

6. Васильева, Я. В. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (по материалам Северо-Западного федерального округа): монография / Я. В. Васильева. – Москва: Юриспруденция, 2018. – 191 с.

7. Гаврилов, Е. В. Компенсация нематериального (репутационного) вреда как способ защиты деловой репутации юридических лиц: монография / Е. В. Гаврилов. – Москва: Юстицинформ, 2022. – 344 с.

8. Голиченков, А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: монография / А. К. Голиченков. – Москва: Изд-во МГУ, 1992. – 160 с.

9. Горохов, Д. Б. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография / Горохов Д. Б., Радченко В. И., Черногор Н. Н., Чесонокова М. Д. и др.; под ред. Н.Н. Черногора, Междунар. юридический ин-т]. – Москва: Междунар. юридический ин-т, 2010. – 231 с.

10. Заславская, Н. М. Цифровизация государственного экологического управления: правовые основы: монография / Н. М. Заславская – Москва: Статут, 2024. – 360 с.

11. Зырянов, С. М. Государственный контроль (надзор): монография / С. М. Зырянов. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2023. – 232 с.

12. Кичигин, Н. В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): монография / Кичигин Н. В.; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – Москва: [б. и.], 2012. – 327 с.

13. Козлов, Д. В. Система прав на участке недр: монография / Д. В. Козлов. – Москва: Юрлитинформ, 2015. – 286 с.

14. Мельников, Н. Н. Объекты земельных правоотношений: монография / Н. Н. Мельников – Москва: ИНФРА-М, 2024. – 302 с.

15. Старостин, С. А. Чрезвычайное положение: монография / С. А. Старостин. – Москва: Проспект, 2019. – 120 с.

16. Хлуденева, Н. И. Эколого-правовые ограничения и стимулы экономической деятельности в России: монография / Хлуденева Н. И. – М., 2023. – 192 с.

17. Шлютер, М. С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования: монография / М. С. Шлютер; Российский гос. ун-т нефти и газа им. И. М. Губкина, Ин-т горного и энергетического права. – Москва: Проспект, 2015. – 130 с.

2.4. Статьи

1. Абдулвалиев, А. Ф. Инструменты правовой поддержки коренных малочисленных народов Севера / А. Ф. Абдулвалиев // Право и политика. – 2019. – № 3. – С. 97–107.

2. Авакьян, С. А. Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования / С. А. Авакьян // Вестник Московского университета. – 2008. – № 2. – С. 61–75.

3. Агамагомедова, С. А. Категорирование подконтрольных лиц как условие выборочности государственного контроля и надзора / С. А. Агамагомедова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2020. – № 3 (42). – С. 167–175.

4. Агапов, А. Б. Гуманизация, или Апология публичного принуждения / А. Б. Агапов // Административное право и процесс. – 2023. – № 5. – С. 11–17.

5. Агафонов, В. Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами / В. Б. Агафонов // Lex russica. – 2016. – № 6. – С. 61–81.

6. Антропцева, И. О. Цифровой профиль как объект публичного цифрового финансового контроля / И. О. Антропцева // Финансовое право. — 2022. – № 5. – С. 2–4.

7. Богданова, Е. Е. Принцип добросовестности: соотношение правовых и нравственных аспектов / Е. Е. Богданова // Lex russica. – 2016. – С. 177–182.

8. Боголюбов, С. А. Правовое регулирование экологического контроля: теоретические проблемы / С. А. Боголюбов // Аграрное и земельное право. – 2008. – № 12 (48). – С. 72–75.

9. Боголюбов, С. А. Потенциал экологических норм Конституции России / С. А. Боголюбов // Журнал российского права. – 2018. – № 5. – С. 26–25.

10. Бринчук, М.М. Экологическая функция Российского государства: проблемы реализации // Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ.

конференций / М. М. Бринчук // Сост.: А.К. Голиченков, И.А. Игнатьева, А.О. Миняев; под ред. проф. А.К. Голиченкова. – М.: Тиссо. – 2002. – Вып. 3. – С. 8

11. Бринчук, М. М. Особое место и особая роль экологического права в правовой системе России / М. М. Бринчук // Экологическое право. – 2010. – № 5. – С. 2–11.

12. Бринчук, М. М. Планирование как элемент эколого-правового механизма / М. М. Бринчук // Экологическое право. – 2013. – № 5. – С. 6–15.

13. Бринчук, М. М. Экологический контроль: понятие, виды, место в правовом механизме, проблемы / М. М. Бринчук, И. Ю. Бортник // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 1. – С. 126–129.

14. Бышков, П. А. Проблемы координации муниципального и государственного контроля (надзора) / П. А. Бышков // Евразийская адвокатура. – 2015. – № 6. – С. 103–105.

15. Вагина, О. В. Инструменты экономического механизма, способствующие стимулированию хозяйствующих субъектов к рациональному природопользованию / О. В. Вагина // Бизнес, Менеджмент и Право. – 2018. – № 1. – С. 62–64.

16. Ведышева, Н. О. Экологическая безопасность объектов топливно-энергетического комплекса: правовой аспект / Н. О. Ведышева // Пожарная и аварийная безопасность: сборник материалов XV Международной научно-практической конференции, посвященной 30-й годовщине МЧС России, Иваново, 17–18 ноября 2020 г. Иваново: ФГБОУ ВО Ивановская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России. – 2020. – С. 420–422

17. Вердиян, Г. В. Понятие, содержание и место категории «добросовестность» в системе правовых понятий гражданского права / Г. В. Вердиян // Бизнес в законе. – 2011. – № 5. – С. 46–51.

18. Винницкий, А. В. Актуальные вопросы возмещения вреда, причиненного недрам вследствие нарушения экологического законодательства / А. В. Винницкий, О. В. Вагина, Е. Ю. Гаевская // Современное право. – 2022. – № 6. – С. 84–90.

19. Виноградова, Е. В. Цифровой профиль: понятие, механизмы регулирования и проблемы реализации / Е. В. Виноградова, Т. А. Полякова, А. В. Минбалеев // Правоприменение. – 2021. – Т. 5. – № 4. – С. 5–19.

20. Виссаров, А. В. Возможность и время в праве: некоторые аспекты / А. В. Виссаров // Вестник Марийского государственного университета. Сер.: Исторические науки. Юридические науки. – 2017. – Т. 3, № 4. – С. 53–58.

21. Витрянский, В. В. Гражданский кодекс и суд / В. В. Витрянский // Вестник ВАС РФ. – 1997. – № 7. – С. 128–134.

22. Вощинский, М. В. Защита прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с учетом новых положений федерального законодательства / М. В. Вощинский. // СПС «КонсультантПлюс», 2021.

23. Выпханова, Г. В. Эколого-правовые проблемы и подходы к стратегированию в области пространственного развития Российской Федерации / Г. В. Выпханова, Н. Г. Жаворонкова // Экологическое право. – 2020. – № 6. – С. 3–9.

24. Гиззатуллин, Р. Х. Экологическое право как средство обеспечения публичных интересов / Р. Х. Гиззатуллин // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. – 2017. – Т. 27, Вып. 4. – С. 94–103.

25. Даниловская, А. В. Конкуренция как объект уголовно-правовой охраны / А. В. Даниловская // Lex russica. – 2020. – № 2. – С. 75–91.

26. Дудиков, М. В. Понятие и виды мер правового обеспечения публичных интересов при недропользовании / М. В. Дудиков // Lex russica. – 2016. – № 5. – С. 105–116.

27. Дудиков, М. В. Публичные интересы в горном праве: понятие и признаки / М. В. Дудиков // Lex russica. – 2014. – № 8. – С. 928–939.

28. Евдокимов, А. С. «Регуляторная гильотина», совершенствование системы обязательных требований как направления реформирования контрольной и надзорной деятельности России / А. С. Евдокимов, Г. П. Надежкина // Административное право и процесс. – 2022. – № 5. – С. 19–23.

29. Евдокимов, А. С. Система профилактических мероприятий, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора): оценка регулирующего воздействия / А. С. Евдокимов, П. П. Сергун // Административное право и процесс. – 2023. – № 7. – С. 53–59.

30. Егиазаров, В. А. Экологический аудит: перспективы законодательного регулирования / В. А. Егиазаров, Н. В. Кичигин // Журнал российского права. – 2011. – № 4. – С. 11–18.

31. Ерохина, А. М. Правовые аспекты использования машиночитаемых доверенностей в сфере недропользования / А. М. Ерохина, Е. А. Артамонов // Минеральные ресурсы России. – Экономика и управление. – 2025. – № 3 (194). – С. 69–80.

32. Жаворонкова, Н. Г. Современные тренды правового обеспечения стратегического планирования природопользования в Арктике / Н. Г. Жаворонкова, В. Б. Агафонов // Lex russica. – 2018. – № 7. – С. 114–124.

33. Жаворонкова, Н. Г. Конституционно-правовые аспекты обеспечения энергетической безопасности России / Н. Г. Жаворонкова, Ю. Г. Шпаковский // Право и государство: теория и практика. – 2016. – № 1 (133). – С. 54–59.

34. Жаворонкова, Н. Г. Правовые проблемы повышения эффективности мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в современных условиях / Н. Г. Жаворонкова, Г. В. Выпханова // Журнал российского права. – 2021. – № 1. – С. 111–126.

35. Жарова, А. К. Вопросы обеспечения безопасности цифрового профиля человека / А. К. Жарова // Юрист. – 2020. – № 3. – С. 55–61.

36. Желева, О. В. Добросовестность и разумность как пределы осуществления субъективных прав в уголовном судопроизводстве / О. В. Желева // Вестник Томского государственного университета. – 2016. – № 407. – С. 186–191.

37. Зайков, Д. Е. Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований: проблемы правоприменения / Д. Е. Зайков // Российский юридический журнал. – 2021. – № 4. – С. 131–138.

38. Заславская, Н. М. Национальная система пространственных данных в механизме информационного обеспечения государственного экологического управления: организационно-правовой аспект / Н. М. Заславская // Экологическое право. – 2022. – № 6. – С. 23–28.

39. Заславская, Н. М. Пределы цифровизации государственного экологического управления / Н. М. Заславская // Правовое государство: теория и практика. – 2024. – № 4. – С. 44–54.

40. Зиновьева, О. А. Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве / О. А. Зиновьева // Lex russica. – 2013. – № 6. – С. 46–50.

41. Зубарев, С. М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении / С. М. Зубарев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 10. – С. 31–36.

42. Зубарев, С. М. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления / С.М. Зубарев, А.В. Сладкова // Административное право и процесс. – 2019. – № 9. – С. 53–59.

43. Зубарев, С. М. Правовые риски цифровизации государственного управления / С. М. Зубарев // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 6. – С. 23–32.

44. Игнатьева, И. А. Проблемы создания и унификации определений правовых понятий, обозначающих природные объекты / И. А. Игнатьева // Российский юридический журнал. – 2020. – № 2. – С. 177–187.

45. Игнатьева, И. А. Вопросы использования и охраны земель в стратегическом планировании недропользования на федеральном уровне / И. А. Игнатьева // Экологическое право. – 2024. – № 4. – С. 30–35.

46. Игнатьева, И.А. Проблемы правового определения экологической информации / И.А. Игнатьева // Экологическое право. – 2023. – № 3. – С. 7-12.

47. Кичигин, Н. В. Возмещение вреда, причиненного охотничьим ресурсам и среде их обитания в результате заготовки древесины / Н. В. Кичигин //

Комментарий судебной практики / отв. ред. К.Б. Ярошенко. – Москва: ИЗиСП, Контракт. – 2020. – Вып. 26. – С. 56–66.

48. Кичигин, Н.В. Актуальные правовые проблемы общественного контроля в сфере охраны окружающей среды / Н.В. Кичигин // Закон. – 2023. – № 10. – С. 76–85.

49. Колбасов, О. С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) / О. С. Колбасов // Государство и право. – 2022. – № 2. – С. 227–234.

50. Куделькин, Н. С. Экологические конфликты в Арктической зоне Российской Федерации в сфере обеспечения энергетической, экономической и экологической безопасности / Н. С. Куделькин // Право и политика. – 2023. – № 9. – С. 1–12.

51. Куделькин, Н. С. Проблемы возмещения вреда в сфере недропользования / Н. С. Куделькин // Вестник. Государство и право. – 2018. – № 25. – С. 111–113.

52. Кукушкин, Д. С. Генезис принципа добросовестности в налоговом праве / Д. С. Кукушкин // Финансовое право. – 2022. – № 8. – С. 31–35.

53. Лапина, М. А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения / М. А. Лапина // Вестник Финансового университета. – 2016. – № 4. – С. 152–157.

54. Лунева, Е. В. Категория "экологические потери" в эколого-правовой действительности и ее значение для обеспечения рационального природопользования / Е. В. Лунева // Lex russica. – 2019. – № 12. – С. 41–55.

55. Лунева, Е. В. Понятие и место права рационального природопользования в системе экологического права / Е. В. Лунева // Экологическое право. – 2020. – № 6. – С. 35–42.

56. Лунева, Е. В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие и правовые критерии / Е. В. Лунева // Lex Russica. – 2017. – № 8. – С. 61–72.

57. Мартынов, А. В. Философия и феноменология административного надзора: новые научные подходы к формированию концепции в условиях

модернизации Российского государства и права / А. В. Мартынов // Административное право и процесс. – 2010. – № 5. – С. 9–13.

58. 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.

59. Минбалеев, А. В. Реализация и защита прав граждан на достоверную информацию как фактор обеспечения информационной безопасности / А. В. Минбалеев // Библиотеки и просвещение в области прав потребителей: материалы 8-го Всероссийского научно-практического семинара, 26 октября 2018 г. – Москва: Пашков дом. – 2019. – С. 15–18.

60. Нам, К. В. История развития принципа добросовестности (Treu und Glauben) в период с 1900 по 1945 г. / К. В. Нам // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2018. – № 6. – С. 63–97.

61. Нам, К. В. Принцип добросовестности. Система и бессистемность / К. В. Нам // Вестник гражданского права. – 2019. – № 1. – С. 28–74.

62. Нестеренко, В. Г. Добросовестность природопользования: проблемы социальной и экономической ответственности бизнеса / В. Г. Нестеренко // Нефтегаз, энергетика и законодательство. – № 17. – 2018. – С. 45–47.

63. Ноздрачев, А. Ф. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / А. Ф. Ноздрачев, С. М. Зырянов, А. В. Калмыкова // Журнал российского права. – 2017. – № 9. – С. 34–46.

64. Переседов, А. М. Делегирование контрольных (надзорных) полномочий контролируемым лицам как эффективный инструмент административно-правовой превенции в контроле (надзоре) / А. М. Переседов // Административное право и процесс. – 2022. – № 3. – С. 54–58.

65. Переседов, А. М. Институт превенции в законодательстве о контроле (надзоре) / А. М. Переседов // Административное право и процесс. – 2021. – № 12. – С. 51–54.

66. Переседов, А. М. Сущность предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований в представлении органов судебной власти / А. М. Переседов // Административное право и процесс. – 2023. – № 1. – С. 73–75.

67. Пономарев, М. В. Правовые проблемы освоения и использования подземного пространства в условиях пространственного развития городских агломераций / М. В. Пономарев // Журнал российского права. – 2020. – № 10. – С. 118–135.

68. Салиева, Р. Н. Государственный экологический надзор на региональном уровне: вопросы законодательного обеспечения / Р. Н. Салиева // Журнал экологии и промышленной безопасности. – 2014. – № 1–2. – С. 89–93.

69. Салиева, Р. Н. Перевод земель сельскохозяйственного назначения для целей недропользования: правоприменительная практика / Р. Н. Салиева // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2023. – № 9. – С. 30–34.

70. Салиева, Р. Н. Государственное управление в сфере недропользования в Российской Федерации / Р.Н. Салиева // Георесурсы. – № 1(56). – 2014. – С. 43–48.

71. Солдатенков, О. О. Государственный экологический надзор: некоторые вопросы теории и практики / О. О. Солдатенков // Юридический мир. – 2014. – № 8. – С. 43–47.

72. Спиридонов, Д. В. К вопросу возмещения и ликвидации экологического вреда в сфере недропользования / Д. В. Спиридонов // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 10 (190). – С. 21–26.

73. Тарасов, А. М. Обеспечение эффективного взаимодействия и координации при осуществлении государственного контроля – стратегия сегодняшнего дня / А. М. Тарасов. // СПС «КонсультантПлюс», 2002.

74. Тихомирова, Л. А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: Научно-практическое исследование / Л. А. Тихомирова // СПС «КонсультантПлюс», 2010.

75. Тихомирова, Л. А. Проблемы разграничения полномочий в области охраны окружающей среды между органами государственной власти / Л. А. Тихомирова // Актуальные проблемы экономики и права. – 2011. – № 2 (18). – С. 223–227.

76. Тихомирова, Л. А. Реформа контрольно-надзорной деятельности ("регуляторная гильотина") в сфере промышленной безопасности / Л. А. Тихомирова // СПС «КонсультантПлюс», 2021.

77. Тоточенко, Д. А. Возмещение убытков, связанных с причинением вреда земельным участкам / Д. А. Тоточенко // Экологическое право. – 2019. – № 5. – С. 26–30.

78. Тоточенко, Д. А. Земельный участок как объект недвижимого имущества в России и за рубежом / Д. А. Тоточенко // Нотариус. – 2019. – № 2. – С. 45–48.

79. Федотова, Ю. Г. Крайняя необходимость как основание освобождения от административной ответственности: проблемы юридической квалификации / Ю. Г. Федотова // Российский судья. – 2023. – № 5. – С. 36–41.

80. Хайретдинова, М. Д. Типичные дефекты дефиниций современного российского законодательства и основные пути их преодоления / М. Д. Хайретдинова // Юристъ-Правоведъ. – 2008. – № 1. – С. 8–13.

81. Холодная, Е. В. О некоторых элементах технологий цифрового профилирования / Е. В. Холодная // Право и цифровая экономика. – 2022. – № 3. – С. 22–27.

82. Хромов, Е. В. Проблемы квалификации незаконного предпринимательства, связанного с незаконной добычей воды / Е. В. Хромов // Уголовное право. – 2016. – № 1. – С. 74–83.

83. Цуранова, А. И. Рациональное использование недр: понятие и юридические критерии / А. И. Цуранова // Журнал российского права. – 2013. – № 9. – С. 95–98.

84. Чубукова, С. Г. К вопросу о правовом регулировании информационных систем / С. Г. Чубукова // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. – 2017. – № 4 (26). – С. 41– 44.

85. Шаров, И. А. Цифровой профиль гражданина как инструмент эффективного планирования и расходования средств местных бюджетов / И. А. Шаров // Финансовое право. – 2023. – № 8. – С. 32–34.

86. Эйриян, Г. Н. Права пользователя земельного участка на подземное пространство / Г. Н. Эйриян // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – № 4. – С. 535–547.

87. Эйриян, Г. Н. Сочетание интересов общества и частных интересов в регулировании использования земель / Г. Н. Эйриян // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2021. – № 4. – С. 699–721.

88. Яковлева, Т. А. О правах коренных малочисленных народов Российской Федерации на земли и земельные участки / Т. А. Яковлева // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 11 (191). – С. 7–10.

2.5. Комментарии законодательства

1. Берназ, Л. П. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / Л. П. Берназ, И. Н. Жочкина, Н. В Кичигин, А. В. Кодолова и [др.]; отв. ред. Н. И. Хлуденева. – Москва: Контракт, 2018. – 528 с.

2. Гришаев, С. П. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Ч. 2 / С. П. Гришаев, Ю. П. Свит, Т. В. Богачева // СПС «КонсультантПлюс», 2021.

3. Игнатов, С. Л. Комментарий к Федеральному закону от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: постатейный. – Изд. 2-е, перераб. и доп. / С. Л. Игнатов, А. Н. Борисов. – [Б. м.]: Деловой двор, 2021.

4. Пешкова (Белогорцева), Х. В. Комментарий к Закону Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» / Х. В. Пешкова (Белогорцева), К. Н. Аверина, Е. В. Бергер, А. А. Борисов [и др.]. // СПС «КонсультантПлюс», 2021.

2.6. Словари, справочные издания

1. Ожегов, С. И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / Под ред. чл.-корр. Н. Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – Москва: Русский язык, 1986. – 797 с.

2. Голиченков, А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. – Москва: Городец, 2008. – 448 с.

2.7. Электронные ресурсы

1. В России зафиксировано около 26 тыс. заброшенных нефтяных скважин. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://neftegaz.ru/news/dobycha/696304-v-rossii-zafiksirovano-okolo-26-tys-zabroshennykh-neftyanykh-skvazhin/.

2. Василий Орлов: Недобросовестных добытчиков золота надо лишать лицензий [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://rg.ru/2020/10/06/reg-dfo/vasilij-orlov-nedobrosovestnyh-dobytchikov-zolota-nado-lishat-licenzij.html.

3. Глава Роснедр: Геологоразведка получит большой импульс, когда откроется цифровой доступ ко всем геоданным [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.interfax.ru/interview/1031764?ysclid=mc3d1wu7xk510582781.

4. Информация Росприроднадзора «О порядке и особенностях постановки объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, на государственный учет» // СПС «КонсультантПлюс».

5. Разъяснение для недропользователей по вопросу постановки на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на

окружающую среду [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://rpn.gov.ru/regions/64/news/razyasnenie-dlya-nedropolzovateley-po-voprosu-postanovki-na-gosudarstvennyy-uchet-obektov-okazyvayushch-5757216.html.