

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту постановления Правительства Российской Федерации
«О внесении изменений в Положение о федеральном государственном
геологическом контроле (надзоре)»

Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре)» (далее – проект постановления) разработан во исполнение поручений Правительства Российской Федерации от №27.02.2024 № ВА-П11-5692 и от 04.04.2024 № ВА-П11-10030 и предусматривает корректировку критериев отнесения объектов контроля к категориям риска для деятельности, связанной с геологическим изучением, включающим поиски и оценку, разведкой и добычей россыпного золота, имея ввиду перевод в более высокую категорию, позволяющую обеспечить своевременное принятие мер по пресечению нарушений природоохранного законодательства на месторождениях россыпного золота.

Проектом постановления вносятся изменения в Положение о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1095 «Об утверждении Положения о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре)» в части отнесения объектов, на которых осуществляется хозяйственная деятельность, связанная с геологическим изучением, включающим поиски и оценку, разведкой и добычей россыпного золота к категории значительного риска, а также возможности отнесения к категориям чрезвычайно высокого, высокого, значительного, среднего, умеренного риска соответственно при выявлении по результатам контрольного (надзорного) мероприятия нарушения пользователем недр, осуществляющим геологическое изучение, включающее поиски и оценку, и (или) разведку и добычу россыпного золота, условий лицензии на пользование недрами, однократное несоблюдение которых в соответствии с такой лицензией является основанием для досрочного прекращения права пользования недрами в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 20 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах».

Необходимость изменения правового регулирования в части перевода объектов контроля в более высокую категорию риска основана на проведенном Росприроднадзором анализе правоприменительной практики, доложенном Заместителем Председателя Правительства В. В. Абрамченко руководителем Федеральной службы по надзору в сфере природопользования С. Г. Радионовой (письмо от 21.08.2023 № СР-08-03-07/30646).

Золотодобывающая отрасль имеет стратегическое значение для экономики любой страны. По данным Государственного доклада Минприроды России о состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2020 году Российская Федерация вошла в тройку крупнейших стран-производителей драгоценного металла. Россыпная золотодобыча обеспечивает основную занятость населения в субъектах Российской Федерации, на территории которых расположены месторождения полезного ископаемого.

Процесс освоения месторождений полезных ископаемых, начиная с геологоразведочных работ и заканчивая добычей полезных ископаемых, всегда сопряжен с негативным воздействием на окружающую среду и ее компоненты.

В настоящее время на государственный баланс поставлены месторождения россыпного золота, находящиеся на территории 32 субъектов Российской Федерации, расположенных в 7 федеральных округах.

Согласно данным Федеральной государственной автоматизированной системы лицензирования недропользования (далее – ФГИС «АСЛН») по состоянию на 31.12.2023 на территории Российской Федерации свыше 2,8 тыс. недропользователей осуществляли пользование недрами на основании более 7,5 тыс. лицензий на россыпное золото, из которых:

5,6 тыс. лицензионных участков недр с россыпным золотом (75 %) расположены в Дальневосточном федеральном округе Российской Федерации;

1,6 тыс. лицензионных участков недр с россыпным золотом (21 %) расположены в Сибирском федеральном округе Российской Федерации;

0,3 тыс. лицензионных участков недр с россыпным золотом (4 %) в общей сложности расположены в Уральском, Приволжском, Северо-Западном, Северо-Кавказском и Южном федеральных округах Российской Федерации.

Необходимость корректировки критериев отнесения объектов контроля к категориям риска для деятельности на месторождениях россыпного золота обусловлена значительным негативным воздействием данной деятельности и результатами правоприменительной практики контрольной (надзорной) и профилактической деятельности.

Технология поиска и добычи золота за последние 200 лет практически не претерпела изменений, кроме увеличения масштаба деятельности и применения механизмов и машин, механизмирующих процессы.

Основными способами промышленной разработки месторождений россыпного золота являются открытый (карьерный) и дражный (с использованием драги – плавучего горно-обогажительного агрегата).

Независимо от способа разработки в результате данной деятельности производится вырубка лесов, нарушение обширных земельных участков, необратимое изменение русел рек, сопряженное с изменением скорости течения и, как следствие, нарушением гидрогеологических характеристик, изменением береговой линии, вплоть до полного уничтожения водного объекта.

Совокупность данных нарушений приводит к изменению биогеоценоза отдельной территории и экосистемы в целом.

При геологическом изучении, поиске и разведке на месторождениях россыпного золота принимаются технические решения и технологические режимы, практически ничем не отличающиеся от технологии добычи россыпного золота: процесс поисковых работ на лицензионных участках сопровождается строительством котлованов, эффелей, траншей, использованием промприборов для «пробного» намыва золота, разница заключается лишь в объемах проводимых работ.

В связи с этим применение технологий геологического изучения недр (например, траншейный способ), а также нарушение принятых проектных решений при поиске и оценке, приводит к таким же масштабным негативным последствиям,

как и процесс добычи: прогрессирующим нарушениям природных геотехнических систем.

В результате применения указанных технологий естественные речные долины на большой протяженности речной сети преобразуются в техногенные ландшафты, что сопровождается утратой многих важных экосистемных функций.

Следует отметить, что масштабы негативного воздействия определяются не только качественными показателями, но и количеством недропользователей, осуществляющих деятельность в границах месторождений россыпного золота.

Негативному воздействию в результате применения экологически опасной технологии подвергается территория порядка 97,8 млн км², расположенная в границах 7 федеральных округов Российской Федерации (1,1 % от общей площади округов), представленная руслами рек (в том числе нерестовыми), водоохранными зонами и пойменными лесами.

По состоянию на 31.12.2023 в перечень объектов федерального государственного геологического контроля (надзора), которым присвоены категории риска, было включено 7 503 объекта.

В соответствии с Положением о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1095, объекты геологического надзора отнесены к следующим категориям риска:

- 23 объекта – к высокой (0,3 %);
- 586 объектов – к значительной (7,7 %);
- 2 659 объектов – к средней (36 %);
- 4 237 объектов – к умеренной (56 %).

В условиях действующих ограничений на проведение проверочных мероприятий в отношении объектов, не отнесенных в чрезвычайно высокой и высокой категориям риска, с учетом применяемого риск-ориентированного подхода, из-под контроля практически выведены 99,7 % участков недр, содержащих россыпное золото.

В условиях установленных ограничений, контрольная (надзорная) деятельность переориентирована на профилактическую работу (профилактические визиты, консультирование) и применение новых видов контрольных (надзорных) мероприятий, осуществляемых без взаимодействия с контролируемым лицом.

Росприроднадзором организован системный мониторинг за соблюдением обязательных требований при осуществлении деятельности на участках недр с применением средств дистанционного зондирования Земли (без взаимодействия с контролируемыми лицами).

В 2022-2023 гг. проведено более 5 тыс. наблюдений за соблюдением обязательных требований, в ходе которых выявлено свыше 5,5 тыс. нарушений, из которых порядка 1,9 тыс. нарушений – существенные, являющиеся основанием для досрочного прекращения права пользования недрами.

По результатам мониторинга безопасности территориальными органами Росприроднадзора объявлено 1 919 предостережений о недопущении нарушений обязательных требований.

По фактам наличия существенных нарушений материалы наблюдений в отношении 1 426 лицензий направлены в Роснедра для принятия мер в сфере компетенции.

Комиссией Роснедр по фактам невыполнения пользователем недр лицензионных условий было принято решение об аннулировании 331 лицензии.

Вместе с тем, правоприменительная практика указывает на недостаточную эффективность профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемым лицом в части предотвращения и пресечения причинения вреда компонентам окружающей среды в ходе осуществления деятельности по пользованию недрами.

Например, краткосрочность проведения профилактических визитов не позволяет в полной мере оценить соблюдение обязательных требований, предусмотренных федеральным государственным геологическим контролем (надзором), поскольку проверка требований проектной документации, ведения эксплуатационной документации, учета потерь полезных ископаемых,

предоставления статистической и геологической отчетности, а также определения фактических границ ведения работ с границами уточнённого горного отвода и границами лицензионного участка в рамках маркшейдерских работ не могут быть в полной мере реализованы в срок, не превышающий 1 день, определенный для проведения профилактического визита.

Наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности), в свою очередь, не предусматривает проведение действий по обследованию лицензионного участка недр, проведению лабораторной оценки объема извлеченной породы и содержания полезного ископаемого в извлеченной породе, в целях сбора доказательной базы по фактам самовольного (безлицензионного) пользования недрами и определения показателей, требуемых для производства расчета размера вреда причиненного компонентам окружающей среды.

Результаты проводимых Росприроднадзором контрольных (надзорных) мероприятий свидетельствуют о наличии высоких рисков причинения вреда компонентам окружающей среды в результате хозяйственной деятельности на месторождениях россыпного золота.

Например, на территории Амурской области по согласованию с органами прокуратуры в марте-июне 2023 года проведены внеплановые выездные проверки в отношении 11 участков недр, предоставленных в пользование для целей геологического изучения, включающего поиски и оценку, разведки и добычи россыпного золота.

По итогам проведенных проверок подтвердись факты осуществления добычных работ по 5 поисковым лицензиям, а также ведение горных работ за границами лицензионного участка и с нарушением границ горного отвода по 1 лицензии.

При совместной работе Росприроднадзора, органов ФСБ России, органов прокуратуры Российской Федерации в 2023 году возбуждено 5 уголовных дел по статье 246 Уголовного кодекса Российской Федерации – несоблюдение экологических требований при производстве работ, материалы 5 проверок

направлены в территориальные органы ФСБ России, МВД России, Ростехнадзора, Роснедра для установления виновных лиц и принятия мер реагирования в пределах компетенции.

Ведение разведки и добычи на месторождениях россыпного золота с использованием примитивных методов и средств приводит к снижению качества жизни населения создает социальную напряженность в регионах присутствия деятельности золотодобытчиков.

По результатам анализа обращений граждан и организаций, поступающих в территориальные органы Росприроднадзора, прослеживается ежегодное увеличение количества обращений, в которых отмечено ухудшение экологической обстановки, ассоциируемое гражданами с деятельностью недропользователей на месторождениях россыпного золота.

Так, в 2020-2023 году в территориальные органы Росприроднадзора поступили более 1,9 тыс. обращений на качество поверхностных водных объектов, из которых более 1 тыс. от общественных экологических организаций (53 % от общего количества обращений), более 550 обращений от граждан и юридических лиц (28 % от общего количества обращений), порядка 190 обращений от прокуратур и иных лиц (менее 10 % от общего количества обращений).

В качестве основных негативных аспектов, которые заявители связывали с результатами деятельности золотодобывающих компаний, указывались:

загрязнение поверхностных водных объектов;

изменение ландшафта (так называемые «лунные пейзажи»);

вырубка лесных насаждений;

повреждение дорог общего пользования тяжелой спецтехникой;

отсутствие заинтересованности работодателей – недропользователей в привлечении местного населения в качестве работников на месторождениях;

общая напряженность во взаимодействии недропользователей и местного населения.

Негативная динамика экологических последствий деятельности золотодобытчиков на окружающую среду подтверждается ростом в 2023 году

размера причиняемого вреда, установленного Росприроднадзором, в том числе при проверке фактов, изложенных в обращениях граждан и общественных организаций.

За период с 2020 по 2023 гг. общая сумма размера вреда, причиненного компонентам окружающей среды, установленного Росприроднадзором, составила более 1,5 млрд рублей, из них:

в 2020 г. – 232 061,1 тыс. рублей;

в 2021 г. – 68 174,5 тыс. рублей;

в 2022 г. – 60 580,3 тыс. рублей;

в 2023 г. – 1 147 847 тыс. рублей.

Следует отметить, что суммы применяемых административных штрафов не сопоставимы с размерами причиненного вреда компонентам окружающей среды в результате деятельности на месторождениях россыпного золота.

Так, среднее значение расчета размера вреда за период 2020-2023 гг. составляет более 7,5 млн рублей, при этом средняя сумма административного наказания за тот же период не превышает 163 000 рублей, что составляет менее 3 % от суммы фактически причиненного вреда компонентам окружающей среды.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, указанным в письме Генеральной прокуратуры от 17.02.2023 № 75-02-2023, в 2022 году прокурорами в Республиках Бурятия и Саха (Якутия), Забайкальском, Камчатском, Красноярском, Приморском, Хабаровском краях, Амурской, Иркутской, Магаданской, Новосибирской, Свердловской, Челябинской областях, Еврейской автономной области, Чукотском автономном округе по результатам проверки 479 золотодобывающих организаций (630 лицензий) выявлено более 1,2 тыс. нарушений природоохранного законодательства, 537 лиц привлечено к административной и дисциплинарной ответственности, в суды направлено 47 исковых заявлений, по материалам прокуроров следственными органами возбуждено 13 уголовных дел.

Имеющиеся риски причинения вреда компонентам окружающей среды при ведении золотодобычи требуют пересмотра общих подходов к категоризации риска данных объектов, предусматривающего исходить не только из вида деятельности,

но и из аспектов значительности негативного влияния как на компоненты окружающей среды, так и на социальную инфраструктуру.

Принятие и реализация проекта постановления не потребуют дополнительных расходов федерального бюджета, а также не приведут к потерям доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Полномочия, связанные с реализацией проекта постановления, будут осуществляться Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в пределах, установленных Правительством Российской Федерации предельной численности работников Росприроднадзора, а также бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на руководство и управление в сфере установленных функций.

Проект постановления разработан не в рамках реализации государственных программ и не повлияет на индикаторы государственных программ Российской Федерации и их результаты.

Проект постановления соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.

Принятие проекта постановления не повлечёт за собой негативных социальных, экономических и иных последствий, в том числе для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности.

Проектом постановления не вводятся дополнительные обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при рассмотрении дел об административных правонарушениях, а также не вводятся дополнительные обязательные требования, соответствие которым проверяется при выдаче разрешений, лицензий, аттестатов аккредитации, иных документов, имеющих разрешительный характер.