



Правовой энергетический форум 2013-2024

ISSN 2079-8784

URL - <http://ras.jes.su>

Все права защищены

Выпуск № 3 Том . 2023

Правовое регулирование и правоприменительная практика в области осуществления государственного мониторинга состояния недр

Салиева Роза Наильевна

*Главный научный сотрудник, зав. лабораторией Института проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан; профессор кафедры гражданского права Казанского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», Институт проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан
Казанский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»*

Российская Федерация, Казань

Аннотация

Рассмотрены вопросы правового регулирования в сфере осуществления государственного мониторинга состояния недр в Российской Федерации. На основе анализа нормативных правовых документов, правоприменительной практики предложено актуализировать положения, содержащиеся в Приказе МПР 2001 года; при подготовке проектов нормативных актов в рассматриваемой сфере регулирования целесообразно учитывать также обобщения и выводы, содержащиеся в государственных докладах о правоприменительной практике при осуществлении федерального государственного контроля (надзора); задачи обеспечения экологически безопасного недропользования целесообразно закрепить на уровне закона «О недрах».

Ключевые слова: энергетическое право, энергетическая безопасность, государственный мониторинг состояния недр, эффективность недропользования

Дата публикации: 12.10.2023

Салиева Р. Н. Правовое регулирование и правоприменительная практика в области осуществления государственного мониторинга состояния недр // Правовой энергетический форум – 2023. – Выпуск № 3 С. 27-31 [Электронный ресурс]. URL: <https://mlcjournal.ru/S231243500027972-7-1> (дата обращения: 03.07.2024). DOI: 10.61525/S231243500027972-7

¹ В соответствии с Доктриной энергетической безопасности Российской Федерации задачами по поддержанию минерально-сырьевой базы топливно-энергетического комплекса и основных производственных фондов организаций топливно-энергетического комплекса на уровне, необходимом для обеспечения энергетической безопасности, является, в частности, повышение эффективности недропользования. Приоритетами государственной политики в сфере развития минерально-сырьевой базы в соответствии с задачами Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года, являются также обеспечение рационального использования созданной минерально-сырьевой базы; снижение негативного влияния освоения недр на окружающую среду.

² Задача снижения негативного воздействия недропользования на окружающую среду решается за счет осуществления государственного мониторинга состояния недр, включая мониторинг подземных вод.

³ Согласно положениям ст.6 Закона РФ «О недрах» региональное геологическое изучение включает, в частности, работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контроль за режимом подземных вод. С 1 марта 2024года из ст. 6 Закона РФ «О недрах» исключаются работы по созданию и ведению мониторинга состояния недр.

⁴ По действующему законодательству в случае осуществления регионального геологического изучения, государственного мониторинга состояния недр государственными (бюджетными или автономными) учреждениями, находящимися в ведении федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа, на основании государственного задания в соответствии с пунктом 11 части первой статьи 10.1 Закона РФ «О недрах» пользование недрами осуществляется без получения лицензии.

⁵ Организация работ по мониторингу состояния недр осуществляется в соответствии с установленными правилами. Проектная документация по созданию и ведению мониторинга состояния недр, контролю за режимом подземных вод является объектом экспертизы. Предметом экспертизы проектной документации является соответствие проектной документации требованиям законодательства Российской Федерации о недрах, документам, предусмотренным законодательством Российской Федерации о техническом регулировании и в сфере стандартизации, а также лицензии на пользование недрами (для проектной документации, подготовленной в соответствии с лицензией на пользование недрами), контракту на проектирование или на выполнение работ по геологическому изучению недр, заключенному в соответствии с Федеральным

законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» Федеральным агентством по недропользованию или его территориальным органом, а в отношении участка недр местного значения - органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Целевым назначением государственного мониторинга состояния недр является обеспечение органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан Российской Федерации достоверной и актуальной информацией о состоянии недр и его изменении под влиянием природных и техногенных факторов.

6 Основания и порядок осуществления мониторинга состояния недр регламентируются различными нормативными правовыми актами, при этом в законодательстве мониторинг состояния недр характеризуется как часть государственного экологического мониторинга, а также рассматривается как подсистема единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Кроме того, информация о состоянии недр, получаемая при ведении государственного мониторинга состояния недр, относится к государственным информационным ресурсам, являющимся составной частью государственного фонда геологической информации. Так, согласно ст.36.2. Закона «О недрах» государственный мониторинг состояния недр является составной частью государственного экологического мониторинга. В связи с этим отношения в сфере осуществления мониторинга за состоянием недр регулируются наряду с нормами Закона РФ «О недрах», также нормами Закона РФ «Об охране окружающей среды», согласно ст. 1 которого под государственным экологическим мониторингом (государственным мониторингом окружающей среды) понимаются комплексные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, оценка и прогноз изменений состояния окружающей среды. Согласно Постановлению Правительства РФ от 30.12.2003 N 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» мониторинг состояния недр включен в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций как ее функциональная подсистема [1]. Приказом Роснедр от 24.11.2005 N 1197 утверждено Положение о функциональной подсистеме мониторинга состояния недр единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в соответствии с которым функциональная подсистема мониторинга состояния недр предназначена для организации и проведения регулярных наблюдений за состоянием недр, прогнозирования его изменений под влиянием природных и техногенных факторов с целью предупреждения органов государственной власти, организаций и граждан Российской Федерации о возможном возникновении чрезвычайных ситуаций, обусловленных природными и природно-техногенными стихийными бедствиями. Поскольку указанное Положение разработано во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. N 794, в данной сфере отношений применяются также положения Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Согласно п.9 Положения о порядке осуществления государственного мониторинга состояния

недр Российской Федерации информация о состоянии недр относится к государственным информационным ресурсам, являющимся составной частью государственного фонда геологической информации. В связи с этим пользователи недр обязаны обеспечить представление, полноту, достоверность и качество геологической информации о недрах по участку недр, предоставленному в пользование, в соответствии с установленными требованиями.

7 Необходимо отметить, что с 01.03.2024 п. 2 ст. 36.2 Закона «О недрах» излагается в новой редакции в соответствии с изменениями, внесенными ФЗ от 29.12.2022 N 598-ФЗ [2]. В частности, предусмотрено, что порядок осуществления государственного мониторинга состояния недр и мониторинга состояния недр на участке недр, предоставленном в пользование, будет устанавливаться Правительством Российской Федерации.

8 Поскольку мониторинг состояния недр является частью государственного экологического мониторинга, общие положения об организации и осуществлении экологического мониторинга применяются и в данной сфере. Так, в соответствии с Законом РФ «Об охране окружающей среды» к таким общим положениям, определяемым органами государственной власти Российской Федерации, относятся: установление порядка осуществления государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), порядка организации и функционирования единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы; порядка создания и эксплуатации государственного фонда данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), перечня видов включаемой в него информации, порядка и условий ее представления, а также порядка обмена такой информацией.

9 В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» Правительством РФ утверждено Положение о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) [3], в котором определено, что работы по организации и функционированию единой системы мониторинга координирует Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, а создание и функционирование наблюдательных сетей и информационных ресурсов (государственного фонда данных государственного экологического мониторинга) в рамках подсистем осуществляют соответствующие федеральные министерства и ведомства. Единая система государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) включает в себя перечисленные в ст. 63.1 подсистемы. К их числу относится и государственная подсистема государственного мониторинга состояния недр.

10 В настоящее время порядок осуществления государственного мониторинга состояния недр регламентируется специальным Положением, которое было утверждено Приказом МПР в 2001 году. Полномочия по созданию и функционированию наблюдательных сетей и информационных ресурсов в сфере

мониторинга состояния недр осуществляет Федеральное агентство по недропользованию. Мониторинг состояния недр включает следующие подсистемы: мониторинг подземных вод; мониторинг опасных экзогенных геологических процессов; мониторинг опасных эндогенных геологических процессов. Одной из задач государственного мониторинга состояния недр является разработка, обеспечение реализации и анализ эффективности мероприятий по обеспечению экологически безопасного недропользования и охраны недр, а также по предотвращению или снижению негативного воздействия опасных геологических процессов. Задачи обеспечения экологически безопасного недропользования целесообразно закрепить на уровне закона, в частности, возможно дополнение ст. 36.1 Закона РФ «О недрах».

¹¹ Анализ содержания лицензий показал, что нет единообразного подхода к формулировке включаемых в лицензии, выдаваемые недропользователям, условий о мониторинге состояния недр. В отдельных лицензиях прописаны обязательные требования о мониторинге, в частности, установлено, что владелец лицензии обязан вести мониторинг, ежегодно разрабатывать программу мониторинга и представлять отчеты о выполнении программы.

¹² В других лицензиях условия о ведении мониторинга содержатся в разделе о рациональном использовании и охране недр, безопасности ведения работ, связанных с использованием недрами, либо содержится ссылка на проект разработки месторождений. В отдельных лицензиях раздел о требованиях рационального использования и охраны недр содержит ссылки на ст.ст. 23, 24 Закона «О недрах» и ссылки на технические проекты разработки, строительства, эксплуатации, ликвидации горных выработок, скважин, других объектов, связанных с недропользованием.

¹³ Центром государственного мониторинга состояния недр и региональных работ ФГБУ «Гидроспецгеология» ежегодно подготавливаются материалы к Государственным докладам «О состоянии и об охране окружающей среды»; «О состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; «О состоянии использования водных ресурсов» [4]. Приказом Роснедр от 10.02.2022 N 58 определено, что официальным сайтом в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о состоянии окружающей среды (экологической информации), полученной по результатам работ по государственному мониторингу состояния недр является информационный интернет-сайт о состоянии недр Российской Федерации ФГБУ «Гидроспецгеология». По результатам оценки подготавливается, в частности, «Информационный бюллетень о состоянии недр на территории Российской Федерации».

¹⁴ К типовым нарушениям требований законодательства «О недрах», связанных с мониторингом за состоянием недр, в частности, относятся:

¹⁵ - непроведение исследовательских работ, предусмотренных проектом на разработку месторождения;

¹⁶ - неосуществление мониторинга компонентов окружающей среды в районе проведения работ и др.

Анализ нормативных правовых актов и правоприменительной практики показал, что общественные отношения в сфере осуществления государственного мониторинга состояния недр имеют сложный характер, участниками этих отношений выступают разные субъекты в зависимости от того, рассматривается ли государственный мониторинг состояния недр как часть государственного экологического мониторинга, или рассматривается как подсистема единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Существенную специфику имеют отношения, связанные с представлением информации о состоянии недр в государственный фонд геологической информации. В юридической литературе отмечались особенности правового режима геологической информации [5] и государственного фонда геологической информации [6]. В письме Ростехнадзора отмечается, что согласно п. 5 части 5 статьи 24, п. 6 части 2 статьи 22 Закона Российской Федерации «О недрах» пользователь недр обязан обеспечить проведение комплекса геологических, маркшейдерских и иных наблюдений, достаточных для обеспечения нормального технологического цикла работ и прогнозирования опасных ситуаций, своевременного определения и нанесения на планы горных работ опасных зон [7]. Проведение недропользователями маркшейдерских работ (наблюдений) в соответствии с лицензией также свидетельствует о сложном и многоаспектном характере отношений в сфере мониторинга состояния недр.

С учетом сложного характера рассматриваемых отношений целесообразно определить в Законе «О недрах» задачи обеспечения экологически безопасного недропользования. Необходимо закрепить также актуальные правила исходя из того, что государственный мониторинг состояния недр является частью (подсистемой) государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды). В целях создания непротиворечивой согласованной системы правового регулирования в рассматриваемой сфере представляется необходимым определить на уровне закона «О недрах» объекты мониторинга, а также структуру (виды) мониторинга, систему наблюдений. требование о включении в содержание лицензии на пользование недрами условия о мониторинге за состоянием недр и условия о представлении отчетов о проведении такого мониторинга. Поскольку информация о состоянии недр относится к государственным информационным ресурсам, являющимся составной частью государственного фонда геологической информации, видимо, на уровне закона «О недрах» следовало бы определить правовой режим такой информации. При подготовке нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере организации и осуществления мониторинга состояния недр, представляется целесообразным учитывать обобщения по вопросам правореализационной практики, содержащиеся, в частности, в Государственных докладах о правоприменительной практике при осуществлении федерального государственного контроля (надзора).

Библиография:

1. Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 N 794 (ред. от 16.02.2023) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных

ситуаций»// СЗ РФ..2004, N 2, ст. 121

2. Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 (ред. от 29.12.2022) «О недрах»// СЗ РФ.1995, N 10, ст. 823,

3. Постановление Правительства РФ от 09.08.2013 N 681(ред. от 30.11.2018) "О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)" //Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.08.2013

4. Информационный бюллетень о состоянии недр на территории Российской Федерации за 2021 г. // https://geomonitoring.ru/gmsn_sostoyanie_nedr.html#item1.

5. Попов А.А. О необходимости совершенствования правового регулирования получения, предоставления и использования геологической информации // Энергетическое право. 2014. N 2. С. 20 - 26.

6. Амелин Р.В. Правовой режим государственных информационных систем: монография / под ред. С.Е. Чаннова. М.: ГроссМедиа, 2016. 338 с.

7. Вопрос-ответ // Ростехнадзор: официальный сайт. 2021. URL: <https://www.gosnadzor.ru>

Правовое регулирование и правоприменительная практика в области осуществления государственного мониторинга состояния недр

Roza N. Salieva

*Главный научный сотрудник, зав. лабораторией Института проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан; профессор кафедры гражданского права Казанского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», Институт проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан
Казанский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»
Russian Federation, Kazan*

Abstract

Рассмотрены вопросы правового регулирования в сфере осуществления государственного мониторинга состояния недр в Российской Федерации. На основе анализа нормативных правовых документов, правоприменительной практики предложено актуализировать положения, содержащиеся в Приказе МПР 2001 года; при подготовке проектов нормативных актов в рассматриваемой сфере регулирования целесообразно учитывать также обобщения и выводы, содержащиеся в государственных докладах о правоприменительной практике при осуществлении федерального государственного контроля (надзора); задачи обеспечения экологически безопасного недропользования целесообразно закрепить на уровне закона «О недрах».

Keywords: энергетическое право, энергетическая безопасность, государственный мониторинг состояния недр, эффективность недропользования

Publication date: 12.10.2023

Citation link:

Salieva R. Правовое регулирование и правоприменительная практика в области осуществления государственного мониторинга состояния недр // Energy law forum – 2023. – Issue 3 С. 27-31 [Electronic resource]. URL: <https://mlcjournal.ru/S231243500027972-7-1> (circulation date: 03.07.2024). DOI: 10.61525/S231243500027972-7