



МИНИСТЕРСТВО ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО НАДЗОРУ
В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

ПРИКАЗ

г. МОСКВА

26.08.2022

386

№

**Об утверждении докладов
о правоприменительной практике при осуществлении
федерального государственного контроля (надзора) в 2021 году**

В соответствии с частью 4 статьи 47 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» п р и к а з ы в а ю:

1. Утвердить прилагаемые доклады о правоприменительной практике Федеральной службы по надзору в сфере природопользования при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в 2021 году (приложения 1–8 к настоящему приказу) (далее – Доклады).

2. Начальнику Управления координации проектной деятельности и автоматизации (А.В. Холодов) обеспечить размещение Докладов на официальном сайте Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в трехдневный срок со дня утверждения.

Руководитель



С.Г. Радионова

**Доклад о правоприменительной практике Федеральной службы по надзору
в сфере природопользования при осуществлении федерального
государственного геологического контроля (надзора)
за 2021 год**

Раздел I. Анализ текущего состояния осуществления федерального
государственного геологического контроля (надзора)

1.1. Федеральный государственный геологический контроль (надзор) осуществляется на основании статьи 37 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон «О недрах») и Положения о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1095.

1.2. Предметом федерального государственного геологического контроля (надзора) является:

Предметом федерального государственного геологического контроля (надзора) в отношении участков недр, за исключением участков недр местного значения, является соблюдение организациями и гражданами обязательных требований в области использования и охраны недр, установленных Законом «О недрах», Водным кодексом Российской Федерации (в части требований к охране подземных водных объектов), Налоговым кодексом Российской Федерации (в части нормативов потерь при добыче полезных ископаемых и подземных водных объектов) и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также требований, содержащихся в лицензиях на пользование недрами и иных разрешительных документах, предусмотренных указанными нормативными правовыми актами (далее – обязательные требования).

1.3. Федеральный государственный геологический контроль (надзор) направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями и гражданами обязательных требований, за исключением требований, являющихся предметом государственного горного надзора в соответствии со статьей 38 Закона «О недрах», в том числе по следующим вопросам:

наличие утвержденной проектной документации, предусмотренной статьями 23.2 и 36.1 Закона «О недрах»;

соблюдение требований проектной документации, предусмотренной статьями 23.2 и 36.1 Закона «О недрах», недопущение сверхнормативных потерь, разубоживания и выборочной обработки полезных ископаемых;

ведение геологической и иной документации при осуществлении видов пользования недрами, предусмотренных статьей 6 Закона «О недрах», обеспечение ее сохранности;

соблюдение требований по рациональному использованию и охране недр;
достоверность содержания геологической и иной документации
о состоянии и изменении запасов полезных ископаемых;

соблюдение установленного порядка представления государственной отчетности, а также геологической информации о недрах в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды;

своевременное и правильное внесение платежей за пользование недрами;
выполнение условий, установленных лицензией на пользование недрами или соглашением о разделе продукции;

сохранность находящихся на участке недр горных выработок, буровых скважин и иных сооружений, связанных с использованием недрами, которые могут быть использованы при разработке месторождений полезных ископаемых и (или) в иных целях;

сохранность образцов горных пород, керн, пластовых жидкостей, флюидов и иных материальных носителей первичной геологической информации о недрах, полученных при осуществлении пользования недрами на участке недр;

предотвращение самовольного пользования недрами;

предотвращение самовольной застройки земельных участков, расположенных за границами населенных пунктов и находящихся на площадях залегания полезных ископаемых, а также размещения за границами населенных пунктов в местах залегания полезных ископаемых подземных сооружений;

достоверность данных о разведанных, извлекаемых и оставляемых в недрах запасах полезных ископаемых, содержащихся в них компонентах, об использовании недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, включаемых в государственную отчетность организациями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу;

приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования;

исключение негативного воздействия на окружающую среду при размещении в пластах горных пород попутных вод, вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд, вод, образующихся у пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу, а также первичную переработку калийных и магниевых солей;

ликвидация и консервация горных выработок, буровых скважин и иных сооружений, связанных с использованием недрами.

1.4. К разрешительным документам, содержащим требования, оценка соблюдения которых проводится в рамках федерального государственного геологического контроля (надзора), относятся:

а) проектная документация, предусмотренная статьей 23.2 Закона «О недрах»;

б) проектная документация, предусмотренная статьей 36.1 Закона «О недрах»;

в) документы, удостоверяющие уточненные границы горного отвода, предусмотренные статьей 7 Закона «О недрах»;

г) план и (или) схема развития горных работ, предусмотренные статьей 24 Закона «О недрах»;

д) разрешение на застройку земельных участков, которые расположены за границами населенных пунктов и находятся на площадях залегания полезных ископаемых, а также на размещение за границами населенных пунктов в местах залегания полезных ископаемых подземных сооружений в пределах горного отвода, предусмотренное статьей 25 Закона «О недрах»;

е) решение о согласовании нормативов потерь твердых полезных ископаемых (за исключением общераспространенных) и подземных вод (за исключением питьевых и технических), превышающих по величине нормативы, утвержденные в составе проектной документации, предусмотренной статьей 23.2 Закона «О недрах», оформленное в соответствии с порядком, предусмотренным абзацем вторым подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации.

1.5. Объектами федерального государственного геологического контроля (надзора) являются деятельность организаций и граждан в области использования и охраны недр, участки недр, предоставленные в пользование, а также неиспользуемые части недр, за исключением объектов, подведомственных Федеральной службе безопасности Российской Федерации (далее соответственно – контролируемые лица, объект геологического надзора).

1.6. До 1 июля 2021 года Росприроднадзором осуществлялся федеральный государственный экологический надзор, который включал в себя 15 подвидов надзора.

По состоянию на 31.12.2020 количество объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, составляло:

Всего	Категории риска в рамках федерального государственного экологического надзора					
	Чрезвычайно высокая	Высокая	Значительная	Средняя	Умеренная	Низкая
110091	345	3685	11149	29991	49460	15461

После вступления в силу Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», иных законодательных и подзаконных актов федеральный государственный геологический контроль (надзор) является обособленным видом контроля (надзора).

Для обеспечения осуществления видов федерального государственного контроля (надзора) и в целях исполнения требований Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и положений о видах федерального государственного контроля (надзора) территориальными органами Росприроднадзора сформированы перечни объектов контроля для

каждого вида федерального государственного контроля (надзора), осуществление которых возложено на Росприроднадзор.

Количество объектов контроля для федерального государственного экологического контроля (надзора) по категориям риска на 31.12.2021:

Вид государственного контроля (надзора)	Количество объектов контроля по категориям рисков					
	Чрезвычайно высокая	Высокая	Значительная	Средняя	Умеренная	Низкая
Федеральный государственный геологический контроль (надзор)	50	792	2934	2659	7057	1283

1.7. Данные об осуществлении Росприроднадзором государственного контроля (надзора) в 2021 году:

Показатель	1ое полугодие 2021 года	2021 год
Общее количество проведенных проверок, в т.ч.:	5756	13044
плановых	1452	3569
внеплановых	4304	9475
Общее количество ЮЛ и ИП, в ходе проведения проверок которых был выявлены нарушения	3003	5764
Общее количество проверок, по итогам которых были выявлены нарушения, в т.ч.:	3764	8710
плановых	1403	3384
внеплановых	2361	5326
Выявлено нарушений в ходе проверок, всего, в т.ч.:	17396	42986
обязательных требований	13718	34039
невыполнение предписаний в установленный срок	3678	8947
Общее количество наложенных административных наказаний, в т.ч.:	7936	21408
по итогам плановых проверок	6153	17540
по итогам внеплановых проверок	1783	3868

Раздел II. Анализ мер, направленных на привлечение к ответственности лиц, допустивших нарушения обязательных требований. Выявление типичных нарушений обязательных требований, причин, факторов и условий, способствующих возникновению нарушений

2.1. Меры реагирования, принятые по фактам выявленных нарушений по итогам осуществления Росприроднадзором федерального государственного контроля (надзора) за 2021 год:

Показатель	1-ое полугодие 2021 года	2021 год
Общее количество наложенных	7936	21408

административных наказаний, в т.ч. по виду наказания:		
дисквалификация	1	1
административное приостановление деятельности	2	5
предупреждение	1172	2812
административный штраф, в т.ч.:	6761	18590
на должностное лицо	3091	8286
на индивидуального предпринимателя	14	31
на юридическое лицо	3656	10273
Общая сумма наложенных штрафов, в тыс. руб., в т.ч.:	357388	987943
на должностное лицо	36203	104851
на индивидуального предпринимателя	228	375
на юридическое лицо	320957	882716
Общая сумма уплаченных (взысканных) штрафов, в тыс. руб.	204147	567078

2.2. В 2021 году Росприроднадзором проведено 2 873 контрольных (надзорных) мероприятия в отношении недропользователей по 2 557 лицензиям на пользование недрами, в том числе:

574 плановые проверки;

2 057 внеплановых проверок.

Всего в ходе контрольных (надзорных) мероприятий выявлено 8 750 нарушений обязательных требований. По результатам указанных мероприятий наложено 2 947 административных наказаний, в том числе административных штрафов на общую сумму 281 907 тысяч рублей.

По результатам проведённых контрольно-надзорных мероприятий предъявлено 68 расчетов размера вреда, причиненного недрам, на общую сумму 443 299 тыс. руб. Из них, сумма вреда, фактически погашенная в добровольном порядке, составляет 809,32 тыс. руб., взыскана в судебном порядке – 480,791 тыс. руб.

Типичным нарушением, по фактам совершения которого, устанавливается вред недрам является самовольное пользование недрами.

2.3. В рамках проведенных контрольных (надзорных) мероприятий объектов контроля, связанных с угледобычей, установлены следующие типичные нарушения:

несоблюдение требований технических проектов в части обеспечения установленного уровня добычи минерального сырья, сроков отработки месторождений, выхода предприятий по добыче полезных ископаемых на проектную мощность;

непредставлением отчетов о выполнении условий пользования недрами, информации об объемах добычи, видах и результатах работ в пределах лицензионных участков, отчетов о результатах мониторинга окружающей среды на участке горных работ, а также форм статистического наблюдения;

отсутствие программ мониторинга состояния недр;
невыполнение в установленный срок мероприятий по рекультивации земель.

Результаты федерального государственного геологического контроля (надзора) свидетельствуют о наличии на предприятиях угледобычи системных проблем в вопросах рационального извлечения полезных ископаемых, охраны недр и окружающей среды.

Особое место в существующих проблемных вопросах занимает отсутствие перспективных технологий утилизации метана из угольных пластов.

Результаты проводимого аудита действующих проектов угледобычи свидетельствуют об отсутствии на объектах угледобычи систем сбора и утилизации метана.

Нормативно обязательные для выполнения мероприятия по дегазации шахт, угольных пластов и выработанного пространства не определены.

Кроме того, действующий информационно-технический справочник по наилучшим доступным технологиям для деятельности по добыче угля «ИТС 37-2017. Информационно-технический справочник по наилучшим доступным технологиям. Добыча и обогащение угля» (далее – ИТС 37-2017) содержит общие мероприятия по вентиляции и дегазации.

Улавливание и утилизация шахтного метана обозначены в ИТС 37-2017 в качестве перспективных технологий только для угольных шахт с высокой метанообильностью, применение данной технологии значителен нецелесообразным на шахтах с низкой метанообильностью в связи со значительными финансовыми затратами на внедрение технологии.

Таким образом, в отсутствие технологий по утилизации метана в угольных шахтах, не обеспечивается наиболее полное извлечение из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов, что предусмотрено Законом Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах».

Учитывая изложенное, целесообразно разработать нормативную правовую базу, предусматривающую внедрение технологий, обеспечивающих повышение эффективности вентиляции и дегазации угольных шахт, а также использование метана.

2.4. По итогам проверок недропользователей, осуществляющих добычу россыпного золота, к типичным нарушениям обязательных требований можно отнести:

несоблюдение требований технических проектов на разработку месторождений в части обеспечения установленных уровней добычи, применяемого оборудования и механизмов, предусмотренных техническими решениями, порядка и сроков отработки месторождения;

строительство заграждающих дамб и руслоотводных каналов с нарушением проектных решений;

размещение размываемых грунтов в водоохранных зонах рек и ручьев;

размещение нефтепродуктов на необорудованных площадках;

осуществление несанкционированного сброса сточных вод в водный объект;

непроведение мероприятий по охране водных объектов, загрязнение водотоков хвостами обогащения;

непринятие мер по ликвидации последствий негативного воздействия деятельности, в том числе рекультивации нарушенных земель и восстановлению водных объектов;

необеспечение соблюдения требований технических проектов на разработку месторождений, а также планов развития горных работ в части

непредставление отчетов о выполнении условий пользования недрами, статистической отчетности, отчетов о результатах мониторинга окружающей среды;

неуплата регулярных платежей за пользование недрами;

непроведение работ по разведке, геологическому изучению, включающему поиски и оценку месторождения;

несоблюдение требований проектов по поиску и оценке месторождений полезных ископаемых, проектов разведочных работ в части видов, объемов и сроков проведения работ;

невыполнение обязательств, установленных лицензионным соглашением, по участию в социально-экономическом развитии региона.

Разработка россыпных месторождений золота несет одно из существенных антропогенных воздействий на природную среду, которое приводит к уничтожению всех компонентов местной экосистемы, так как разрушает на больших площадях ключевой элемент ландшафта – долины рек. Поскольку большая часть месторождений находится в верховьях рек, они становятся источниками массивного загрязнения территорий, расположенных вниз по течению.

При этом загрязнение продолжается и после окончания добычных работ, поскольку незакрепленные растительностью отвалы продолжают размываться.

Обустройство дражных полигонов и прудов-отстойников осуществляется в основном из эйфельных отвалов, которые не могут в полном объеме исключить фильтрацию оборотных технических вод и обеспечить надежную защиту временных гидротехнических сооружений от прямого прорыва.

В целях снижения негативного воздействия процесса добычи россыпного золота на окружающую среду целесообразна разработка технологических нормативов, которые в настоящее время для данной деятельности отсутствуют.

2.5. Типовыми нарушениями обязательных требований, установленными по итогам контрольных (надзорных) мероприятий в отношении пользователей недр, осуществляющих добычу минеральных вод на территории Кавказских минеральных вод, являются:

отсутствие достоверного учета добываемых минеральных вод;

проведение работ на участках недр с нарушением требований технологических схем разработки месторождений;

невыполнение предусмотренных проектной документацией геологоразведочных работ и гидрогеологических изысканий с целью

установления измененных характеристик месторождений подземных вод и пересмотра режимов водоотбора, позволяющих обеспечить рациональное использование недр;

непредставление геологической информации;

неосуществление мониторинга за режимом минеральных вод;

несоблюдение рационального использования ресурсов (допущены сверхнормативные потери);

отсутствие, либо неполное проведение, экологического мониторинга и производственного экологического контроля;

неудовлетворительное техническое состояние фонда скважин, минералопроводов и надкаптажных сооружений, так:

основное количество скважин построены и введены в эксплуатацию в 60-80-е годы прошлого столетия. В действующем фонде имеются скважины, построенные в 19 веке в период с 1861 по 1894 года (8 скважин, из которых 1 скважина на Пятигорском месторождении эксплуатируется в настоящее время)

и в довоенное время до 1940 года (22 скважины, из которых 11 находятся в эксплуатационном фонде.

Из-за неудовлетворительного технического состояния оборудования (разрушенного цементного основания, проржавевших труб) из аварийных скважин происходит самоизлив воды, что приводит к изменению водоотбора, гидрогеологического баланса месторождения и, как следствие, к затапливанию и «засаливанию» рельефа, происходит обеднение плодородных слоев почвы, водоносных горизонтов, ухудшению качества воды, к истощению минеральных вод.

В границах Пятигорского, Бештаугорского, Ессентукского месторождений при снижении фактического водоотбора на скважинах наблюдается выход на земную поверхность водных потоков, а также заводнение каптажных сооружений.

Другим частым нарушением является несоблюдение содержания зон горно-санитарной охраны, либо отсутствие утвержденных проектов зон.

Результаты федерального государственного геологического контроля (надзора) свидетельствуют об отсутствии системного подхода к обеспечению соблюдения требований по охране и рациональному использованию природных лечебных факторов на территории охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации Кавказских Минеральных Вод. Массовая застройка площадей залегания полезных ископаемых создает угрозу сохранению качества природных лечебных факторов и реальную опасность антропогенного воздействия на месторождения минеральных вод и лечебных грязей.

Сложившаяся ситуация требует принятия мер по актуализации и приведению в соответствие с требованиями действующих нормативных правовых актов единой схемы управления курортом Кавказских Минеральных Вод и санитарной зоны охраны курортов Кавказских Минеральных Вод, основанной на рациональном использовании недр в зависимости от потребности обеспечения бальнеолечением и питьевыми источниками

минеральной воды в санаторно-курортных учреждениях, а также на соблюдении ограничений, установленных Земельным кодексом Российской Федерации.

Также необходимо обеспечить на территории охраняемого эколого-курортного региона Кавказских Минеральных Вод формирование единой системы мониторинга состояния подземных вод по месторождениям независимо от принадлежности скважин одному или нескольким недропользователям с оценкой информации о геологической изученности месторождений и разработкой предложений по гидрогеологическим изысканиям и реализации мер, обеспечивающих рациональное пользование недрами.

2.6. Типовыми нарушениями обязательных требований, установленными по итогам контрольных (надзорных) мероприятий в отношении пользователей недр, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду на объектах, расположенных в Арктической зоне Российской Федерации, в результате деятельности которых может быть причинен вред окружающей среде, связанный с разливом нефти, нефтепродуктов и поступлением в окружающую среду иных загрязняющих веществ, являются:

Типовые нарушения требований законодательства «О недрах»:

не проведение исследовательских работ, предусмотренных проектом на разработку месторождения;

не осуществление мониторинга компонентов окружающей среды в районе проведения работ;

отсутствие системы водоотведения площадок скважин, предусмотренной проектом на разработку;

отсутствие контроля за законсервированными/ликвидированными скважинами;

отсутствие ведения геологической документации;

бурение скважин в отсутствие проекта.

К необеспечению эксплуатационного контроля за техническим состоянием сооружений и оборудования:

неплотность фланцевых соединений скважин и трубопроводов;

разрушение и неприлегания опор трубопроводов;

разрушение оснований РВС;

непроведение текущего и капитального ремонта зданий и сооружений.

К несоблюдению требований проектной документации:

нарушение обвалования кустовых площадок скважин;

монтаж оборудования, не предусмотренного проектом;

внесение изменений в технологическую схему, в отсутствие внесения изменений в проектную документацию.

2.7. Результаты проведения контрольной (надзорной) деятельности выявили ряд пробелов в законодательстве в области государственного геологического надзора, требующие правового урегулирования.

В частности, в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 30.11.2021 № 2127, утвердившего новые правила подготовки, согласования и утверждения технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых, технических проектов строительства и эксплуатации подземных сооружений, технических проектов ликвидации и консервации горных выработок, буровых скважин и иных сооружений, связанных с пользованием недрами, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, предлагается актуализировать перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования» заменив постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2010 № 118 «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами», указанное в пункте 105 (приложения 1,2 к приказу Росприроднадзора от 30.12.2020 № 1839) на «Постановление Правительства Российской Федерации от 30.11.2021 № 2127 «О порядке подготовки, согласования и утверждения технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых, технических проектов строительства и эксплуатации подземных сооружений, технических проектов ликвидации и консервации горных выработок, буровых скважин и иных сооружений, связанных с использованием недрами, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» (вместе с «Правилами подготовки, согласования и утверждения технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых, технических проектов строительства и эксплуатации подземных сооружений, технических проектов ликвидации и консервации горных выработок, буровых скважин и иных сооружений, связанных с использованием недрами, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами»).

Также существует необходимость дополнения перечня статей Закона «О недрах», перечисленных в пункте 97 (приложения 1,2 к приказу Росприроднадзора от 30.12.2020 № 1839) статей 26 Закона «О недрах», в соответствии с которой с 01.01.2022 ликвидация и консервация горных выработок, буровых скважин и иных сооружений, связанных с использованием недрами, считаются завершёнными после подписания акта о ликвидации или консервации уполномоченными органами, в том числе осуществляющими федеральный государственный геологический контроль (надзор).

В настоящее время регулятором не установлены нормативные правовые требования в отношении порядка обеспечения контроля за выполнением работ по ликвидации или консервации горных выработок, буровых скважин и иных сооружений, связанных с использованием недрами, в том числе в отношении порядка подписания акта о ликвидации или консервации горных выработок, буровых скважин и иных сооружений, связанных с использованием недрами, что необходимо для реализации части 5 статьи 26 Закона «О недрах».