



**SHARP** | SHAPOVALOV  
TAX • LEGAL | PETROV

## Особенности применения органами Росприроднадзора риск-ориентированного подхода при проведении плановых проверок пользователей недр



**А.В. Вакулenco** — Директор правового департамента Группы компаний Auriant Mining, партнёр Юридической компании «Шаповалов Петров», кандидат юридических наук, член Общества экспертов России по недропользованию

**В**ся деятельность пользователей недр неразрывно связана с проверками государственных органов, в частности органов Росприроднадзора (далее — РПН). Причём, проверки могут быть как внеплановыми, так и плановыми. Об этом нам говорит 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 о защите юридических лиц).

Вполне понятно, что любая проверка РПН несёт в себе риск выявления нарушения компанией природоохранного законодательства или условий пользования недрами и, как следствие, привлечение её к ответственности, вплоть до досрочного отзыва лицензии на разведку и добычу полезных ископаемых.

Нельзя не отметить, что пользователь недр может быть привлечён к административной ответственности не только на основании результатов проверки, проводимой РПН в рамках Закона о защите юридических лиц, но и в рамках административного расследования, в соответствии со ст. 28.7 КоАП РФ.

Вместе с тем, нужно помнить, что в рамках процедуры административного расследования РПН не имеет права выносить предписание об устранении нарушений, поскольку вынесение предписания предусмотрено только Законом о защите юридических лиц.

Если же РПН всё-таки вынес предписание в рамках процедуры административного расследования, то есть все законные основания для его обжалования (определение Приморского краевого суда от 11.02.2016 по делу № 33а-1118).

В этой связи, находясь под «дамокловым мечом» проверок компания должна хотя бы иметь представление о том как часто к ней может прийти РПН с плановой проверкой.

У многих пользователей недр существует устойчивое мнение, что плановую проверку РПН может проводить один раз в три года, но это не совсем так.

Действительно, исходя из общей нормы Закона о защите юридических лиц, плановая проверка проводится один раз в три года (п. 2 ст. 9 Закона).

Однако, в этом же Законе есть оговорка, что при осуществлении риск-ориентированного подхода применяется иная периодичность проведения проверок (п. 9.3 ст. 9 Закона).

Практика показывает, что с 2017 г. РПН активно применяют риск-ориентированный подход при проведении проверок. Этому способствовало принятие постановления Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля...» (далее — Постановление № 806), в котором было отражено, что **риск-ориентированный подход применяется, в том числе, при осуществлении экологического надзора** (п.п. «б» п. 3(1) Постановления).

Сама частота проверок при применении риск-ориентированного подхода была определена Законодателем раньше принятия Постановления № 806, а именно ещё в 2014 г. (Положение о государственном экологическом надзоре (далее — Положение) (утв. Постановлением Правительства РФ от 08.05.2014 № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре»).

В частности, п. 18 Положения определено, что проведение проверок в отношении объектов государственного надзора в зависимости от присвоенной РПН категории риска осуществляется со следующей периодичностью:

- категории *чрезвычайно высокого риска* — не чаще чем один раз в год;
- категории *высокого риска* — не чаще чем один раз в 2 года;
- категории *значительного риска* — не чаще чем один раз в 3 года;
- категория *среднего риска* — не чаще чем один раз в 4 года.

В этой связи, необходимо разобраться какие объекты пользователей недрами относятся к категории среднего и значительного риска.

В частности, категория **значительно-го риска** присваивается объектам, оказывающим значительное негативное воздействие на окружающую среду, относящимся к **I-й категории**, в соответствии с критериями отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 1029 (п. «а» ч. 1 Критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к категориям риска — Приложение к Положению).

**В нашем случае к I-й категории относятся объекты, связанные с добычей и подготовкой руд драгоценных металлов (за исключением песков драгоценных металлов)** (п.п. «д» п. 1 ч. 1 Критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий).

Категория **среднего риска** присваивается объектам, оказывающим умеренное негативное воздействие на окружающую среду, относящимся к **II-й категории** (п. «б» ч. 1 Критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к категориям риска).

**Ко II категории относятся объекты, связанные с добычей песков драгоценных металлов на россыпных месторождениях** (п.п. «б» п. 2 ч. 2 Критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий).

**То есть, если пользователь недр добывает золотосодержащую руду, то его объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, относятся к категории значительного риска, а если он добывает россыпное золото, то его объекты относятся к категории среднего риска.**

В этой связи, после того, как стало понятно какие объекты пользователя недр, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, относятся к той или иной категории риска, нужно разобраться, что непосредственно является «объектом, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду».

**Под объектом, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду, понимается 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** (ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»). Причём, такие объекты должны быть внесены пользователем недрами в специальный Реестр (Постановление Правительства РФ от 23.06.2016 № 572).

Так, например, для того, кто добывает золотосодержащую руду, такими объектами являются карьеры открытых горных работ, шахты, фабрики по извлечению и обогащению золота.

Вместе с тем, пользователю недр нужно помнить, что категория риска объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, может быть повышена РПН на более высокую ступень.

Основания для повышения категории риска с категории значительного до категории высокого, или с категории высокого до категории чрезвычайно высокого указаны в ч. 2 и ч. 3 Критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к категориям риска.

Так, в частности, если объекты пользователя недр находятся в водоохранной зоне, и/или пользователь недр совершил административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.3. КоАП РФ (пользование недрами без лицензии или с нарушением лицензий и (или) технических проектов), ч. 1 и 2 ст. 8.4 КоАП РФ (нарушение законодательства об экологической экспертизе), ст. 8.6 КоАП РФ (порча земель) в течение 3-х лет, предшествующих дате принятия решения РПН об отнесении объекта к категории риска, то категория риска таким объектом повышается на одну или две ступени соответственно.

То есть, например, если фабрика компании по извлечению и обогащению золота находится в водоохранной зоне и компания привлекалась к административной ответственности,

предусмотренной ст. 8.6 КоАП РФ в 2017 г., то РПН должен присвоить объекту, оказывающему негативное воздействие на окружающую среду не значительную, а чрезвычайно высокую категорию риска.

На практике, наблюдаются случаи, когда РПН, желая чаще проводить плановые проверки, весьма произвольно трактует ч. 2 вышеобозначенных Критериев и отождествляет всю лицензионную площадь пользователя недр с объектом, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду. При этом, необоснованно считая, что если граница лицензионного участка пользователя недр находится в водоохранной зоне, то автоматически категория риска объектам компании должна быть повышена на более высокую.

Безусловно, как уже было указано выше, такая позиция является необоснованной и незаконной, так как нужно устанавливать факт нахождения в водоохранной зоне не лицензионной площади, а непосредственно объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду — шахты, фабрики и т.д.

Если у компании возникли подозрения о том, что ей необоснованно завысили категорию риска, например, если она узнала, что её раньше времени включили в план проверок, то необходимо предпринять шаги по уменьшению категории риска в отношении своих объектов.

Эти шаги достаточно простые и описаны в Правилах отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определённой категории риска (утв. Постановлением № 806), а именно:

- *подать в РПН запрос о присвоенной его деятельности категории риска, а также о предоставлении сведений, на основании которых РПН присвоил данную категорию риска;*
- *подать заявление в РПН об изменении присвоенной ранее категории риска;*
- *обжаловать отказ в изменении категории риска в административном или судебном порядке.*

**В этой связи, хочется порекомендовать всем пользователям недр внимательнее относиться к действиям РПН в части присвоения категории риска их объектам и частоте проводимых РПН проверок, а также активно защищать свои права, в случае неправомерного завышения категории риска. ♦**

av@sharplaw.ru