

Научная статья

УДК 351+342.9

doi: 10.22394/2079-1690-2022-1-4-53-58

## **РАЗРАБОТКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО ВНЕСЕНИЮ ИЗМЕНЕНИЙ В КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ЧАСТИ ИЗМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ШТРАФОВ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, А ТАКЖЕ ЗАКОНА О НЕДРАХ**

**Юлия Алексеевна Героева<sup>1</sup>, Альберт Аршакович Карапетян<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия

<sup>2</sup>Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону, Россия

<sup>1</sup>geroeva@uriu.ranepa.ru

<sup>2</sup>Albert.karapet.2000@mail.ru

**Аннотация.** В Российской Федерации с каждым годом увеличивается статистика по количеству правонарушений в области природоохранной деятельности, в частности, за незаконную добычу полезных ископаемых и недр земли. В статье автор обращает внимание на совершение большого количества административных правонарушений за пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо нарушение условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, а также необходимости внесения изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части увеличения административного штрафа за нарушение части 1 статьи 7.3 КоАП РФ.

**Ключевые слова:** Кодекс об административных правонарушениях, природоохранная деятельность, охрана собственности, недра, природные ресурсы, государственный геологический контроль (надзор)

**Для цитирования:** Героева Ю. А., Карапетян А. А. Разработка предложений по внесению изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения административных штрафов за нарушения природоохранного законодательства, а также закона о недрах // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2022. № 4. С. 53-58. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-4-53-58>

Methodology for creating research consortia for the development and use of the potential  
of young scientists in the public power system

Original article

## **DEVELOPMENT OF PROPOSALS FOR AMENDMENTS TO THE CODE OF ADMINISTRATIVE OFFENCES OF THE RUSSIAN FEDERATION REGARDING CHANGES IN ADMINISTRATIVE FINES FOR VIOLATIONS OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION, AS WELL AS THE LAW ON SUBSOIL**

**Yulia A. Geroeva<sup>1</sup>, Albert A. Karapetyan<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy  
of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia

<sup>2</sup>Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russia

<sup>1</sup>geroeva@uriu.ranepa.ru

<sup>2</sup>Albert.karapet.2000@mail.ru

**Abstract.** In the Russian Federation, statistics on the number of offenses in the field of environmental protection activities are increasing every year, in particular, for illegal extraction of minerals and the subsoil of the earth. In the article, the author draws attention to the commission of a large number of administrative offenses for the use of mineral resources without a license for the use of mineral resources or violation of the conditions provided for by the license for the use of mineral resources, as well as the need to amend the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses in terms of increasing the administrative fine for violation of part 1, chapter 7.3 of Article Administrative Code of the Russian Federation.

**Keywords:** review of the Government of the Russian Federation, Code of Administrative Offences, environmental protection, property protection, subsoil, natural resources, state geological control (supervision)

**For citation:** Geroeva Yu. A., Karapetyan A. A. Development of proposals for amendments to the Code of administrative offences of the Russian Federation regarding changes in administrative fines for violations of environmental legislation, as well as the law on subsoil. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2022;(4):53-58. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-4-53-58>

Наша страна богата полезными ископаемыми и природными ресурсами. Каждый год законодательство в сфере природоохранной деятельности совершенствуется. Сегодня в России происходит процесс постепенного реформирования контрольно-надзорной деятельности, вступил в силу федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации, регламентирующий осуществление государственного геологического контроля (надзора) в стране. Вместе с тем, статистика последних лет указывает на совершение большого количества административных правонарушений за пользование в сфере охраны окружающей среды и природопользования, в том числе, озабоченность у уполномоченных органов и гражданского общества вызывает количество нарушений законодательства о недрах, в частности, пользование недрами без лицензии, либо нарушение условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) утвержденных требований. Все это детерминировало необходимость разработки предложений для внесения изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части увеличения административного штрафа за нарушение части 1 статьи 7.3 КоАП РФ. Актуальность выбранной темы подтверждает статистика по количеству правонарушений, связанных статьей 7.3. КоАП РФ, в частности незаконной добычи природных ресурсов и недр земли физическими лицами. Так, за прошедший 2021 год было совершено только в Ростовской области более чем 200 правонарушений.

На сегодняшний день в половине субъектов Российской Федерации выявлен высокий процент загрязнения атмосферного воздуха. Имеющиеся условия захоронения отходов не соответствуют существующим требованиям безопасности. Более того, южные регионы охвачены опустыниванием территорий. Все это детерминирует необходимость принятия радикальных мер по охране и восстановлению природных ресурсов и окружающей среды, охране существующих отношений, появляющихся в процессе природопользования, а также обеспечение баланса экологических и экономических интересов – что и является важнейшей задачей государственного регулирования на современном этапе развития.

Как у всех государств, так и у России существует внешняя и внутренняя экологическая политика. Она напрямую зависит от окружающих обстоятельств. Международные договоры, декларации и конвенции вносят значительные ограничения и правила во внешнюю экологическую политику.

В научной литературе толкование экологической политики разное, но суть неизменна. Государственную экологическую политику необходимо рассматривать как совокупность двух взаимосвязанных элементов, а именно [1, с. 72]: общечеловеческого подхода и государственного решения существующих проблем состояния природы и окружающей среды.

В природоохранной деятельности существует четыре уровня государственной политики в сфере защиты окружающей среды:

- международный;
- государственный;
- региональный;
- локальный.

Международный уровень регулирования в сфере защиты окружающей среды осуществляется международными организациями на основании Деклараций и Конвенций [2, с. 198].

Государственный уровень регулирования в сфере защиты окружающей среды осуществляется Конституцией РФ и правительством государства.

Региональный уровень регулирования в сфере защиты окружающей среды находится в ведении региональных властей.

Локальный уровень относится к местному самоуправлению [3, с. 47].

Популярными методами регулирования природоохранной деятельности на государственном уровне являются:

- административный;
- информационный;
- экономический;
- добровольный.

Анализируя большой массив материалов и докладов, мы пришли к выводу, что на сегодняшний день базой природоохранной деятельности в России остается «экологическое нормирование». Нормирование основывается на системе норм предельно-допустимых концентраций (ПДК) вредных веществ. Также, существует еще два стандарта ПДВ и ПДС – предельно-допустимые выбросы и предельно-допустимые сбросы соответственно [4, с. 117].

Предельно-допустимая концентрация — это санитарный стандарт, при котором не наносится вред природной среде и здоровью человека. ПДВ и ПДС в свою очередь носят динамический характер сбросов на период времени, где хранятся предельно-допустимые концентрации.

Стандарты прописаны для узких направлений и имеют сложную технологическую направленность. Надзор осуществляется со стороны органов власти. Сущность этого надзора заключается в том, что он направлен только на узкий спектр вредных веществ. При исследовании учитываются только те, что прописаны в стандарте, все остальные просто не берутся в счет. Как следствие, от уровня мониторинга состояния окружающей среды зависит степень развитости данной области.

Недостатком стандартов ПДК выступает неоднозначная трактовка его в законодательстве. Нарушители воспринимают его таким образом: можно загрязнять окружающую среду, главное за норматив не выйти. Методами регулирования охраны окружающей среды выступают прямые запреты и ограничения. Под прямыми запретами выступает ряд нормативных актов запрещающих выполнять любую коммерческую деятельность, предпринимательскую и иную деятельность, которая наносит ущерб среде. Под ограничениями выступает запрет или частичное приостановление деятельности на определенный период времени. Также, третьим методом выступает лицензирование продукции, вида деятельности и услуги.

Исходя из практики осуществления регионального государственного геологического контроля (надзора), можно сделать следующие выводы:

- подавляющее большинство правонарушений связаны с халатностью во время проведения природоохранной деятельности;
- недобросовестные землевладельцы и арендаторы земельных участков осуществляют добычу общераспространенных полезных ископаемых с целью реализации потребителю, при этом не оформляя, или не продлевая лицензии на пользование недрами.
- индивидуальные предприниматели прекращают деятельность в качестве лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, и как физические лица продолжают осуществлять добычу общераспространенных полезных ископаемых с целью его реализации [5, с. 112].

В таких условиях количество лицензионных участков недр будет уменьшаться, а самовольное использование недр увеличиваться [6, с. 32].

На сегодняшний день российское законодательство содержит официальное нормативное определение термина «недра», которое гласит, что все подземные и подпочвенные месторождения полезных ископаемых на территории государства являются стратегическим запасом страны и ее собственностью. Согласно статье 1.2 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» – недра в границах территории Российской Федерации, являются государственной собственностью. В КоАП РФ частями 1 и 2 статьи 7.3 предусмотрен административный штраф за нарушение условий лицензии по добыче природных ископаемых на территории России. Пользование недрами без лицензии образует состав административного правонарушения.

За прошедший год надзорными органами власти было выявлено и пресечено 8 750 нарушений. Так, в общей сложности провели проверки у 2500 лицензиатов на добычу природных ресурсов, большая часть проверок были внеплановыми. Только за 2021 год было наложено порядка 281 млн. рублей штрафных санкций<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Доклад о деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в 2021 году.  
<https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/rpn-activity-reports/>

Отметим, что на сегодняшний день в России активно применяется экологическая сертификация, разрешающая добывать природные ресурсы. Помимо этого, сертификат дает право на аудирование. Первым видом сертификации выступает добровольная - по желанию компании или организации. Вторым видом является обязательная - по закону и стандартам.

В первом случае добровольной сертификации компания получает доступ на международные рынки, так как за рубежом действует стандарт ISO. Это необходимые стандарты качества и минимизации нанесения ущерба экологии. Положительным эффектом добровольной сертификации является переход от администрирования процессов к «умному» регулированию среды [7, с. 334].

Рассмотрим процедуру выявления правонарушения в области охраны природы и окружающей среды. В нашей стране используется для этих целей оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС). Данный инструмент позволяет качественно провести анализ правонарушения и дать правильное заключение органам власти.

Оценка воздействия на окружающую среду проводится в рамках законодательства в области охраны природопользования и регистрирует соответствие предприятий нашему законодательству. Также, ОВОС имеет сложный процесс, что гарантирует качество его исполнения. К сожалению, существуют обстоятельства непреодолимой силы, при которых органы власти не могут провести оценку. Такими обстоятельствами являются:

- монополизация рынка не позволяет применить природоохранные платежи, что влечет наложение на потребителя;
- невозможность ввести разрешение на загрязнение в силу отсутствия законодательной и методической базы;
- отсутствие экологических налогов;
- не применение страхования в области защиты природы;
- отсутствие диалога между органами власти и предприятиями;
- не применяют в широкой форме экологический аудит.

Таким образом, можно сделать вывод, что природоохранная деятельность государства в России переходит от нормирования к стандартизации. При этом остальные инструменты находятся в стадии внедрения или показывают свою слабую эффективность.

Для улучшения экологической обстановки в Российской Федерации, необходимо применять эффективные механизмы государственной политики в природоохранной сфере, подготовленные под наши требования и цели. А именно – защита экологии должна способствовать развитию экономики государства; финансирование экологического сектора позволит улучшить технологическую и методическую базу реализации Национального проекта «Экология»; применить экологические платежи на практике и совершенствовать механизм до предела; определить сумму финансирования области охраны природы и окружающей среды, а не источник ее финансирования.

В связи с вышесказанным считаем целесообразным внедрять комплекс мер по изменению сложившейся ситуации:

Первым инструментом является введение на всех уровнях власти штрафных санкций за негативное воздействие на окружающую среду.

Вторым инструментом является реализация обязательных мероприятий по охране природы и природных ресурсов в каждом субъекте РФ.

Третьим инструментом выступает ужесточение проверок и повышение ответственности коммерческой сферы в данной области деятельности;

Четвертым инструментом является принцип возмещение вреда в полном объеме при сверх загрязнении.

Пятым методом является применение ГЧП (государственно-частного партнерства).

И последним инструментом является внедрение повсеместного экологического аудирования [8, с. 152].

Сегодня в 3 главе КоАП РФ прописан порядок исчисления и размеры административных штрафов за различные административные правонарушения.

Статьей 3.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено, что сумма административного штрафа для граждан устанавливается в размере, не превышающем 5 000 руб. по данному виду правонарушения, при этом санкции части 1 статьи 7.3 составляют от 3 000 до 5 000 руб. В то же время, стоимость реализации 1 кубического метра тонкоплитчатого выветрелого песчаника на рынке составляет от 2 500 до 4 500 руб.

Учитывая стоимость реализации общераспространенных полезных ископаемых, наблюдается «несоразмерность» существующих санкций на граждан за незаконное недропользование, наносящее вред окружающей среде и государственной собственности. Назначаемый размер штрафа равен стоимости 1 кубического метра добытого общераспространенного полезного ископаемого. Вследствие чего, считаем необходимым ужесточение административной ответственности к гражданам, осуществляющим незаконное недропользование, как мера борьбы с незаконным недропользованием.

Кроме того, следует отметить, что в части 1 статьи 3.5 КоАП РФ размеры исчисляемого в твердой денежной сумме административного штрафа, допустимого за совершение однородных по отношению к составам административных правонарушений в рамках статьи 7.3. КоАП РФ, а равно административных правонарушений в области природоохраны и природопользования в рамках главы 8 КоАП РФ, являются более значительными, чем в соответствии с общим правилом (т.е. до 5000 руб.).

Полагаем, что степень общественной опасности административных правонарушений, предусмотренных статьей 7.3 КоАП РФ не менее значительны, нежели степень общественной опасности тех правонарушений, которые предусмотрены главами 7 и 8 КоАП РФ, и за совершение которых законодатель полагает возможным назначение административного штрафа в повышенном размере.

Считаем необходимым внести изменения в КоАП РФ в ст. 7.3 и увеличить сумму штрафа от нынешних 3000-5000 руб. до 15000–25000 руб.

Также, необходимо внести изменения в ст. 3.5 КоАП РФ по увеличению предельного уровня штрафных санкций за незаконную добычу полезных ископаемых физическими лицами до 25000 рублей. Соответственно, предусмотреть новую редакцию статьи 3.5 КоАП РФ с указанием на статью 7.3 КоАП РФ в перечне статей, санкции которых предусматривают максимальный размер административного штрафа до 30000 рублей.

Предложенный уровень увеличения штрафа основан на оценке реального экономического ущерба, который может быть причинен в результате совершения деяний, предусмотренных статьей 7.3 КоАП РФ. Кроме того, полагаем целесообразным предусмотреть примечание к статье 7.3 КоАП РФ с указанием на распределение размера административного штрафа в соответствии с фактическим экономическим ущербом. Соответственно, предлагается минимальный уровень штрафа предусмотреть за объем добытого полезного ископаемого (до 3 кубических метров), максимальный уровень предусмотреть за объем 10 и выше кубических метров добытого полезного ископаемого.

В связи с вышесказанным, считаем, что для инициирования внесения изменений в Кодекс об административных правонарушениях в статью 7.3 и статью 3.5 Министерству природных ресурсов и экологии Ростовской области целесообразно предусмотреть:

- подготовку текста законопроекта «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»;
- подготовку перечня федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием инициативы по внесению изменения в КоАП РФ;
- подготовку финансово-экономического обоснования к инициативе по внесению изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
- рассмотрение законодательной инициативы Законодательным собранием Ростовской области, и последующей передачей законопроекта в Государственную Думу Российской Федерации с целью его рассмотрения в трех чтениях.

Таким образом, внесение изменений в КоАП РФ в части увеличения размера штрафных санкций на граждан за пользование недрами без лицензии позволит в значительной мере снизить случаи сознательного нарушения гражданами требований действующего законодательства в области недропользования.

Данная инициатива не потребует дополнительных расходов федерального бюджета и иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также не повлечет необходимости увеличения штатной численности органов государственной власти.

#### Список источников

1. Пасько О. А., Финаев А. С. Анализ государственного регулирования охраны окружающей среды нефтегазового комплекса Российской Федерации // *Землеустройство, кадастр и мониторинг земель*. 2020. № 8. С. 69–74.
2. Русин И. С. Нормативно-правовое регулирование природоохранной деятельности / Актуальные вопросы современной науки. Экономика, управление, право, педагогика, психология. М.: МПГУ, 2021. 289 с.
3. Анапольская А. И., Канина Ю. С. О некоторых проблемах деятельности органов государственного регулирования экологического использования и охраны окружающей среды // *Аграрное и земельное право*. 2020. № 4 (184). С. 45–48.
4. Юдин Д. Р. Общая характеристика природоохранной деятельности в Российской Федерации // *Молодой ученый. Международный научный журнал*. 2021. № 50 (392). С. 116–120.
5. Бредихина А. В., Тимофеева О. Г. Совершенствование государственного регулирования природопользования / Управление социально-экономическим развитием регионов: проблемы и пути их решения. Курск, 2021. 298 с.
6. Щитова Н. В. Государственный геологический контроль (надзор) на территории Ростовской области // Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения: сб. ст. по материалам LIX Международной научно-практической конференции «Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения». № 5(59). М.: Изд. «Интернаука», 2022.
7. Святохо Н. В., Шин В. В. К вопросу о необходимости государственного регулирования природоохранной сферы регионов // *Исследование, систематизация кооперация, развитие, анализ социально-экономических систем в области экономики и управления (ИСКРА-2020)*. Симферополь, 2020. 372 с.
8. Бурматова О. П. Формирование институциональной среды природоохранной деятельности (на примере внедрения принципа НДТ) // *Мир экономики и управления*. 2020. Т. 20. № 3. С. 148–165.

#### References

1. Pasko O. A., Finaev A. S. Analysis of state regulation of environmental protection of the oil and gas complex of the Russian Federation. *Land management, cadastre and land monitoring*. 2020;(8):69–74. (In Russ.)
2. Rusin I. S. Regulatory and legal regulation of environmental activities. In: *Topical issues of modern science. Economics, management, law, pedagogy, psychology*. Moscow; 2021. 289 p. (In Russ.)
3. Anapolskaya A. I., Kanina Yu. S. On some problems of the activities of state regulatory bodies of environmental management and environmental protection. *Agrarian and land law*. 2020;4(184):45–48. (In Russ.)
4. Yudin D. R. General characteristics of environmental protection activities in the Russian Federation. *Young scientist. International Scientific Journal*. 2021;50(392):116–120. (In Russ.)
5. Bredikhina A. V., Timofeeva O. G. Improvement of state regulation of environmental management. In: *Management of socio-economic development of regions: problems and ways to solve them*. Kursk; 2021. 298 p. (In Russ.)
6. Shchitova N. V. State geological control (supervision) on the territory of the Rostov region. In: *Theoretical aspects of jurisprudence and law enforcement issues: collection of articles based on the materials of the LIX International Scientific and Practical Conference "Theoretical Aspects of Jurisprudence and Law Enforcement issues"*. Moscow: Publishing House "Internauka". 2022;5(59). (In Russ.)
7. Svyatokho N. V., Shin V. V. On the question of the need for state regulation of the environmental sphere of the regions. *Research, systematization, cooperation, development, analysis of socio-economic systems in the field of economics and management (ISKRA-2020)*. Simferopol';2020. 372 p. (In Russ.)
8. Burmatova O. P. Formation of the institutional environment of environmental protection activities (on the example of the introduction of the BAT principle). *The world of economics and management*. 2020;20(3):148–165. (In Russ.)

#### Информация об авторах

Ю. А. Героева – канд. экон. наук, доц. кафедры экономической теории и предпринимательства ЮРИУ РАНХиГС.  
А. А. Карапетян – магистрант ЮФУ.

#### Information about the authors

Yu. A. Geroeva – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of Department of Economic Theory and Entrepreneurship of South-Russia Institute of Management –branch of RANEPa;  
A. A. Karapetyan – Master's student of Southern Federal University.

**Вклад авторов:** все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Contribution of the authors:** the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 17.11.2022; одобрена после рецензирования 28.11.2022; принята к публикации 29.11.2022.

The article was submitted 17.11.2022; approved after reviewing 28.11.2022; accepted for publication 29.11.2022.