

Рекомендации
Координационного совета при Общественной палате Российской Федерации по экологическому благополучию по итогам круглого стола на тему «Экологические аспекты добычи россыпного золота»

1 февраля 2022 года

г. Москва

Координационным советом при Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) по экологическому благополучию 1 февраля 2022 года проведен круглый стол на тему «Экологические аспекты добычи россыпного золота» (далее – круглый стол, мероприятие).

В мероприятии приняли участие члены Общественной палаты Российской Федерации, представители Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федерального агентства по недропользованию, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства по рыболовству, представители исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предприятий и ассоциаций золотодобывающей отрасли Российской Федерации, экологических общественных организаций, научного и экспертного сообщества.

В ходе круглого стола участники обсудили экологические последствия от добычи россыпного золота, а также меры по сокращению негативного воздействия от деятельности золотодобывающих организаций на окружающую среду.

Золотодобывающая отрасль имеет стратегическое значение для российской экономики¹ и экономики других стран.

Российская Федерация добывает золото с начала 19 века, используя собственные богатства для пополнения золотого запаса и промышленного изготовления различных изделий.

¹ Золото отнесено к одному из видов стратегического минерального сырья (распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 января 1996 года № 50-р).

На сегодняшний день Россия входит в тройку крупнейших стран-производителей драгоценного металла². Производство аффинированного золота из минерального сырья в стране *ежегодно росло*. В структуре добычи золота преобладают коренные собственно золоторудные месторождения, на долю *россыпных объектов* приходится менее пятой части российской добычи.

В последние годы наряду с ростом объемов золотодобычи общественные экологические организации отмечают также существенное повышение уровня загрязнения окружающей среды от деятельности золотодобывающих организаций – в подавляющем большинстве случаев речь идет о добыче россыпного золота. Так, по информации экспертов, добыча россыпного золота сопровождается трансформацией русел рек (перед добычей россыпного золота русло реки уводятся в сторону через специальные каналы, затем сооружаются дамбы и отдельные водоемы для оборотного водоснабжения) и сбросом в реки промывочных вод, содержащих значительное количество взвешенных частиц глины, песка, а в ряде случаев и химических веществ, используемых для промывки мелкого золота. Из загрязненных водоемов уходит ценная рыба, речная экосистема деградирует, а изменение естественного русла рек приводит к нарушению прибрежной экосистемы, сопровождающейся в ряде случаев уничтожением пойменных лесов. На большой протяженности речной сети естественные речные долины преобразуются в техногенные ландшафты, что сопровождается утратой многих важных экосистемных функций.

По данным экологических общественных организаций³, в результате спутникового мониторинга загрязнения водных объектов в местах разработки месторождений россыпного золота в 2021 году в Алтае-Саянском экорегионе выявлено 77 случаев загрязнения, а протяженность загрязненных

² Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Федеральное агентство по недропользованию. Государственный доклад о состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2020 году (стр. 350).
https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ispolzovanii_mineralno_syrevykh_resursov_2020/

³ Из презентации участников мероприятия.

участков рек составила более 3 тыс. километров; в Амурском экорегионе – 243 случая и протяженность загрязненных участков рек – более 8 тыс. километров.

На факты загрязнения водной среды от деятельности золоторудных предприятий указывало также Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации⁴.

В соответствии с пунктом 1 статьи 4 Федерального закона от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» добыча драгоценных металлов может осуществляться исключительно организациями, получившими в установленном порядке специальные разрешения (лицензии). Согласно пункту 2 статьи 15 указанного федерального закона лицензирование пользования участками недр, содержащими драгоценные металлы, осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах), регулирующим вопросы пользования недрами.

В соответствии с абзацем третьим статьи 11 Закона о недрах лицензия на пользование недрами является документом, удостоверяющим право пользователя недр на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении пользователем недр предусмотренных данной лицензией условий.

Оформление, государственная регистрации и выдача лицензий на пользование недрами в соответствии со статьей 12.1 Закона о недрах осуществляется федеральным органом управления государственным фондом недр (Федеральное агентство по недропользованию), его территориальными органами и подведомственными ему государственными казенными

⁴ Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2020 году (стр. 79, 291 и 796). https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2020/

учреждениями, а лицензий на пользование участком недр местного значения – уполномоченным органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Форма лицензии на пользование недрами установлена приказом Минприроды России № 782, Роснедр № 13 от 25 октября 2021 года «Об установлении формы лицензии на пользование недрами и порядка оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование недрами»⁵.

По мнению участников мероприятия, существенное влияние на ухудшение экологической ситуации при добыче россыпного золота оказала выдача так называемых «поисковых» лицензий по «заявительному принципу», то есть получение права на пользование участками недр для геологического изучения недр, включающего поиск и оценку месторождений полезных ископаемых, по упрощенной схеме без проведения аукционов⁶.

По информации Союза старателей России⁷ к настоящему времени в России по «заявительному принципу» выдано более 4 тыс. лицензий. Однако зачастую такие лицензии выдаются организациям с уставным фондом 10 тыс. рублей, *не имеющим квалифицированных специалистов с опытом отработки рудных и россыпных месторождений.*

В ряде случаев такие организации вместо заявленного изучения недр начинают осуществлять нелегальную добычу золота с многочисленными нарушениями экологического законодательства, в том числе без осуществления необходимых платежей за пользование природными ресурсами и уплаты налога на добычу полезных ископаемых, пользуясь при

⁵ Зарегистрирован в Минюсте России 13 декабря 2021 года, регистрационный № 66307.

⁶ До 1 января 2022 года приказ Минприроды России от 10 ноября 2016 года № 583 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения)» (зарегистрирован в Минюсте России 29 декабря 2016 года, регистрационный № 45065).

С 1 января 2022 года Приказ Минприроды России № 802, Роснедр № 20 от 28 октября 2021 года «Об утверждении Порядка предоставления права пользования участками недр для геологического изучения недр, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, на участке недр, не включенном в перечень участков недр для геологического изучения недр, за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения» (зарегистрирован в Минюсте России 10 декабря 2021 года, регистрационный № 66287).

⁷ Письмо от 22 февраля 2022 года №Вм/33958см.

этом недостаточным контролем со стороны уполномоченных органов *ввиду труднодоступности лицензионных участков*. Такие противоправные действия недобросовестных организаций влекут за собой причинение существенного вреда окружающей среде, экономике государства, а также наносят урон репутации добросовестных старателей.

Проблема усугубляется тем, что зачастую такие действия недобросовестных организаций квалифицируются не как незаконная добыча драгоценных металлов (часть 1 статьи 15.44 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), а как нарушение условий, предусмотренных на пользование недрами (часть 2 статьи 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), за которое установлено более мягкое наказание.

Кроме того, как отметили участники мероприятия, в ряде случаев складывается ситуация, когда *прирост балансовых запасов* золота не соотносится с количеством выданных разрешений (лицензий) на геологическое изучение недр в упрощенном (заявительном) порядке.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным *усилить контроль за соблюдением заявителями на получение права пользования недрами требований по финансовому, кадровому и технологическому обеспечению*, установленных в подпунктах 5 и 6 пункта 21 Порядка предоставления права пользования участками недр для геологического изучения недр, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, на участке недр, не включенном в перечень участков недр для геологического изучения недр, за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения, утвержденного приказом Минприроды России № 802, Роснедр № 20 от 28 октября 2021 года⁸.

Также предлагается рассмотреть возможность проведения оценки эколого-экономической эффективности предоставления права пользования

⁸ Приказ зарегистрирован в Минюсте России 10 декабря 2021 года, регистрационный № 66287.

участками недр для геологического изучения недр, включающего поиски и оценку месторождений россыпного золота в упрощенном (заявительном) порядке, с точки зрения соотношения прироста балансовых запасов месторождений россыпного золота к размеру причиненного ущерба окружающей среде и экономике как отдельного региона, так и страны в целом.

До окончания проведения такой оценки предлагается рассмотреть возможность введения временного моратория на предоставление права пользования участками недр для геологического изучения недр, включающего поиски и оценку месторождений россыпного золота, в упрощенном (заявительном) порядке, а по итогам проведенной оценки рассмотреть возможность аннулирования разрешения (лицензий) у организаций, экономический эффект от деятельности которых не перекрывает причиненного ими ущерба.

Необходимо отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации имеется положительный опыт временного приостановления выдачи лицензий в упрощенном (заявительном) порядке на предоставление участков недр для геологического изучения месторождений россыпного золота⁹.

Одновременно предлагается проработать вопрос об ужесточении ответственности организаций за незаконную добычу россыпного золота, в том числе сопровождающуюся нарушением лицензионных условий на пользование недрами.

В складывающихся в настоящее время экономических и политических условиях, представляется, что предусмотренные в статьях 7.3 и 15.44 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях размеры административных наказаний не соответствуют принципу соразмерности степени совершенного правонарушения (с учетом цен на золото) и неотвратимости наказания за совершенные противоправные

⁹ Например, на территории Кемеровской области – Кузбасса
https://tass.ru/ekonomika/8978003?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru

деяния. Вместе с тем, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, меры административной ответственности и правила их применения должны не только отвечать характеру правонарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей, но и гарантировать адекватность порождаемых последствий для лица, привлекаемого к ответственности, тому вреду, который был причинен в результате правонарушения¹⁰.

В связи с изложенным, предлагается рассмотреть возможность:

- увеличения размеров административных штрафов, предусмотренных в статьях 7.3 и 15.44 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

- в качестве вида административного наказания в части 2 статьи 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установить приостановление действия права (аннулирования лицензии) на осуществление геологического изучения недр, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, включая также возможность конфискации орудия совершения административного правонарушения;

- за нарушения, предусмотренные в части 2 статьи 7.3 и части 1 статьи 15.44 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, установить ответственность за их повторное совершение;

- законодательного закрепления ведения реестра недобросовестных пользователей участками недр, получившим такое право в упрощенном («заявительном») порядке (по аналогии с реестром недобросовестных участников аукционов на право пользования участками недр, статья 14.1 Закона о недрах), предусмотрев включение в такой реестр в том числе лиц, привлекавшихся к административной ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных статьями 7.3 и 15.44 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, включая отказ таким лицам в предоставлении права пользования иными участками

¹⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 2019 года № 5-П.

недр до полного устранения допущенных нарушений и возмещения нанесенного ущерба окружающей среде.

Также предлагается рассмотреть возможность установления уголовной ответственности за незаконную *добычу* драгоценных металлов¹¹. Ранее с аналогичной инициативой неоднократно выступали федеральные органы исполнительной власти¹².

Как было отмечено выше, добыча россыпного золота неразрывно связана с необходимостью сведения древесной кустарниковой растительности, разработки карьеров, отведения или уничтожения мелких и средних водотоков, а также промывки водой большого объема золотосодержащего грунта, вследствие чего происходит разрушение растительного покрова и изменение рельефа местности в районах деятельности золотодобывающих организаций, процессы накопления токсичных твердых и жидких отходов производства, техногенное воздействие на окружающую среду, в том числе вследствие геологоразведочных и добычных работ.

В связи с этим участники мероприятия отдельное внимание уделили вопросам обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды при добыче золота, проведения организациями золотодобывающей отрасли природоохранных мероприятий, а также возмещения ими вреда, причиненного окружающей среде.

Участники круглого стола отметили, что на практике не редки случаи, когда работы по поиску, разведке и разработке месторождений россыпного золота осуществляются на территориях, являющихся местами обитания и произрастания ценных и особо ценных видов животных и растений соответственно.

¹¹ В настоящее время уголовная ответственность установлена только за совершение незаконных сделок с драгоценными металлами (часть 4 статьи 191 Уголовного кодекса Российской Федерации).

¹²

https://tass.ru/obschestvo/10715681?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru
<https://news.rambler.ru/other/42974606-minfin-predlozhit-vvesti-ugolovnyu-otvetstvennost-za-nezakonnuyu-dobychu-dragmetallov/>
<https://www.pnp.ru/economics/kak-sdelat-vsyu-zolotodobychu-v-rossii-legalnoy.html>

Действующее законодательство Российской Федерации предусматривает возможность создания особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов растительного и животного мира. Отношения в области организации, охраны и использования ООПТ регулируются положениями Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ).

Согласно пункту 10 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на ряд ООПТ на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах устанавливаются охранные зоны. Ограничения использования земельных участков и водных объектов в границах охранной зоны устанавливаются решением об установлении охранной зоны ООПТ.

Также в целях сохранения водных биоресурсов особо ценных и ценных видов могут создаваться рыбохозяйственные заповедные зоны, в которых устанавливается особый режим хозяйственной и иной деятельности (статья 49 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»).

В границах ООПТ¹³ и их охранных зон¹⁴, а также в рыбохозяйственных зонах¹⁵ запрещены разведка и разработка месторождений полезных ископаемых.

Однако на практике имеются случаи выдачи лицензии на разработку и добычу полезных ископаемых на территориях ООПТ или их охранных зон¹⁶.

¹³ Например, подпункт «а» пункта 2 статьи 15 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

¹⁴ Например, подпункт 14 пункта 8 Положения об охранной зоне Печоро-Илычского государственного природного биосферного заповедника, утверждённого приказом Минприроды России от 9 августа 2021 года № 547.

¹⁵ Пункт 1 части 3 статьи 49 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

¹⁶ Например, лицензия на разработку месторождения «Чудное», находящегося на территории национального парка «Югыд ва» (<https://rfgf.ru/ReestrLicPage/172737>).

С другой стороны разведка и разработка месторождений россыпного золота вне границ ООПТ и их охранных зон, особенно в руслах и поймах рек, которые являются не только местами обитания водных биологических ресурсов, но и важными источниками водоснабжения для прибрежных населенных пунктов, также наносят непоправимый ущерб, как окружающей среде, так и жителям близлежащих населенных пунктов, приводя в ряде случаев к возникновению социальной напряженности.

Учитывая изложенное, участники мероприятия полагают целесообразным усиление государственного экологического контроля (надзора) за деятельностью организаций, осуществляющих деятельность по геологическому изучению недр, поиску, разведке и добыче россыпного золота, в том числе с использованием технологии дистанционного зондирования Земли из космоса и имеющихся в открытом доступе данных дистанционного зондирования Земли в целях своевременного выявления, предупреждения и оперативного пресечения фактов незаконной добычи россыпного золота и причинения ущерба окружающей среде.

Важным также представляется совершенствование действующего законодательства об ООПТ и о недропользовании, в том числе в части нормативного закрепления запрета на выдачу лицензий на геологическое изучение недр, поиск, разведку и добычу россыпного золота на участках, граница которых находится ближе 5 км от границы ООПТ, а также участков на реках, протекающих через ООПТ и расположенных на расстоянии ближе 30 км выше по течению относительно них.

В целях создания условий по сохранению уникальных объектов животного и растительного мира, водных биологических ресурсов представляется целесообразным также провести работу:

– по выделению ценных рек или участков рек, являющихся местами обитания, размножения, зимовки, нагула, путями миграций особо ценных и ценных видов водных биологических ресурсов, в том числе – лососевых видов рыб, а также формированию границ иных областей, на

которых не могут производиться работы по поиску, разведке и разработке месторождений россыпного золота или могут быть установлены определенные условия (ограничения) права пользования недрами;

– созданию особо охраняемых природных территорий и рыбохозяйственных заповедных зон регионального и местного значения.

При этом до момента окончания указанных работ предлагается рассмотреть возможность введения временного моратория на выдачу новых лицензий на поиск, разведку и разработку месторождений россыпного золота на участках недр (в том числе водных объектах), на которых ранее не осуществлялся данный вид деятельности.

Необходимо отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации уже имеется положительный опыт введения ограничений (временного моратория) на освоение участков россыпного золота в руслах и террасах долин водотоков в бассейнах некоторых рек¹⁷.

В соответствии с положениями статьи 28 Закона о недрах государственный учет участков недр, предоставленных в пользование, и лицензий на пользование недрами осуществляется посредством ведения государственного реестра участка недр, предоставленных в пользование, и лицензий на пользование недрами. Порядок ведения государственного реестра участков недр утвержден приказом Минприроды России от 29 октября 2020 года № 865¹⁸ (далее – Порядок № 865). В соответствии с пунктом 9 Порядка № 865 основанием для внесения сведений в государственный реестр являются данные о выдаче положительного заключения экспертизы проектной документации на геологическое изучение

¹⁷ Например, на территории Камчатского края

https://www.mnr.gov.ru/press/news/aleksandr_kozlov_my_vvodim_moratoriy_na_dobychu_zolota_v_nerestovykh_rekakh_kamchatki/
https://www.mnr.gov.ru/press/hot-topic/aleksandr_kozlov_v_basseynakh_nerestovykh_rek_kamchatskogo_kraya_vvoditsya_moratoriy_na_raspredele_ni/index.php

¹⁸ Приказ Минприроды России от 29 октября 2020 года № 865 «Об утверждении Порядка государственного учета и ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, государственного реестра участков недр, предоставленных в пользование, и лицензий на пользование участками недр» (зарегистрирован в Минюсте России 3 февраля 2021 года, регистрационный № 62351).

недр или дополнения к проектной документации на геологическое изучение недр.

В соответствии со статьей 23.2 Закона о недрах порядок 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, устанавливается Правительством Российской Федерации по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2021 года № 2127 утверждены 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 использованием недрами, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами (далее – Правила № 2127).

В соответствии с пунктом 4 Правил № 2127 указанная проектная документация подлежит согласованию с комиссией, создаваемой Федеральным агентством по недропользованию или его соответствующим территориальным органом. В состав комиссии, создаваемой территориальным органом Федерального агентства по недропользованию, согласно положениям пункта 6 Правил № 2127, включаются представители территориальных органов *Федерального агентства по недропользованию, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору*. К работе комиссии также могут привлекаться подведомственные учреждения Федерального агентства по недропользованию, специалисты специализированных научно-исследовательских, проектных и иных

организаций в сфере недропользования. Однако участие в работе комиссии представителя органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления не предусмотрено. Также нормативно не предусмотрено участие представителя органа местного самоуправления в работе комиссий по рассмотрению заявок на предоставление права пользования участками недр для геологического изучения недр, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, на участке недр.

Участники круглого стола отметили, что при формировании реестра участков недр на которых могут производиться работы по поиску, разведке и разработке месторождений россыпного золота; рассмотрении заявок о предоставлении права пользования участками недр, проектной документации и технических проектов разработки месторождений россыпного золота *важно обеспечить учет мнения* органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и жителей соответствующих территорий.

В указанных целях предлагается рассмотреть возможность внесения соответствующих изменений в Правила № 2127 в части включения в состав комиссии по согласованию проектной документации представителей органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления, а также в совместные приказы Минприроды России и Роснедр, регулирующих вопросы рассмотрения заявок на предоставление права пользования участками недр для геологического изучения недр, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, в части включения в состав соответствующих комиссий представителя органа местного самоуправления.

Кроме того, при формировании государственного реестра участков недр, на которых могут производиться работы по поиску, разведке и разработке месторождений россыпного золота (проведении экспертизы проектной документации на геологическое изучение недр или дополнения к

проектной документации на геологическое изучение недр), представляется целесообразным проведение *предварительной эколого-экономической оценки рентабельности разработки конкретных месторождений и конкретных участков*, предполагаемых к лицензированию, учитывающей с одной стороны – прогнозируемые запасы золота в россыпях и социально-экономический эффект от их извлечения, а с другой – потенциальный ущерб окружающей среде, затрагиваемым отраслям местной экономики, социальной сфере жизнедеятельности местного населения при добыче россыпного золота на данных участках. Под ущербом, в том числе предлагается понимать возможное воздействие золотодобычи на популяции ценных в хозяйственном отношении, редких и охраняемых видов животных и растений, утрату экосистемных функций речного бассейна, разрушение почв и уничтожение лесов, вред, наносимый местной экономике и социальной сфере.

Необходимо также отметить, что в целях реализации конституционного права граждан Российской Федерации на окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду законодательством Российской Федерации предусмотрено проведение экологической экспертизы. Согласно положениям статьи 3 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее – Федеральный закон № 174-ФЗ) принципами экологической экспертизы являются в том числе:

- *комплексность оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;*
- *независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы;*
- *научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;*
- *гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения.*

В соответствии со статьей 4 Федерального закона № 174-ФЗ в Российской Федерации осуществляются государственная экологическая экспертиза и общественная экологическая экспертиза.

Участники круглого пришли к единому мнению, что в целях обеспечения реализации принципов охраны окружающей среды и объективного учета мнений граждан при разработке месторождений россыпного золота (наряду с предусмотренной законодательством Российской Федерации процедурой согласования технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых специальной комиссией) представляется целесообразным отнести технические проекты разработки месторождений россыпного золота к *объектам государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровней* (статьи 11 и 12 Федерального закона № 174-ФЗ).

Участники мероприятия также напомнили, что обеспечение прав коренных малочисленных народов, защита культурной самобытности всех народов и этнических общностей гарантированы Конституцией Российской Федерации (статья 69). Правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов установлены в Федеральном законе от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». В Федеральном законе от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» установлены правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни. Так, в соответствии с положениями статьи 5 указанного федерального

закона с учетом особенностей правового режима *территорий традиционного природопользования* такие территории относятся к особо охраняемым территориям федерального, регионального и местного значения. Согласно подпункту 6 пункта 1 статьи 8 указанного федерального закона малочисленные народы, объединения малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов имеют право *участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз* при разработке федеральных и региональных государственных программ *освоения природных ресурсов* и охраны окружающей среды в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов. Однако на федеральном уровне порядок проведения этнологических экспертиз в настоящее время не установлен.

Учитывая изложенное, участники мероприятия предлагают рассмотреть возможность законодательного закрепления запрета на предоставление права пользования участками недр для геологического изучения недр, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, *на территориях традиционного природопользования* коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации либо разработки и утверждения на федеральном уровне порядка проведения этнологической экспертизы при формировании государственного реестра участков недр, на которых могут производиться работы по поиску, разведке и разработке месторождений россыпного золота (проведении экспертизы проектной документации на геологическое изучение недр или дополнения к проектной документации на геологическое изучение недр) в целях обеспечения учета воздействия на исконную среду обитания и традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации намечаемой деятельности по геологическому изучению и разработке месторождений природных ископаемых.

В соответствии с положениями статьи 77 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ) юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, *обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.*

Компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, согласно части 1 статьи 78 Федерального закона № 7-ФЗ, осуществляется *добровольно* либо по решению суда или арбитражного суда.

Таксы и методики исчисления размера вреда окружающей среде утверждены уполномоченными органами исполнительной власти¹⁹.

Представители контрольно-надзорных органов, принявшие участие в круглом столе, отметили, что в ходе проверочных мероприятий неоднократно были выявлены факты системного нарушения экологического законодательства юридическими лицами золотодобывающей отрасли, в том числе в части не принятия мер по сохранению природных ресурсов и компенсации ущерба, причиненного окружающей среде, в том числе при наличии соответствующего судебного решения.

Необходимо отметить, что *повышение экологической и социальной ответственности бизнеса*, согласно подпункту «к» пункта 17 Основ государственной политики в области экологического развития Российской

¹⁹ Например, постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 года № 564 (ред. от 10.03.2020) «Об утверждении Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах»; приказ Минсельхоза России от 31 марта 2020 года № 167 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам» (зарегистрирован в Минюсте России 15 сентября 2020 года, регистрационный № 59893); приказ Минприроды России от 28 января 2021 года № 59 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного атмосферному воздуху как компоненту природной среды» (зарегистрировано в Минюсте России 5 февраля 2021 года, регистрационный № 62400) и другие.

Федерации на период до 2030 года²⁰, является одним из механизмов при решении задач развития экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды. В настоящее время государством формируется нормативная база для запуска системы льготного финансирования так называемых зеленых проектов, связанных с положительным воздействием на окружающую среду. Так, распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 года № 1912-р утверждены цели и основные направления устойчивого (в том числе зеленого) развития Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2021 года № 1587 утверждены критерии проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации.

Участники мероприятия пришли к единому мнению о необходимости вовлечения предприятий золотодобывающей отрасли *в решение экологических и социальных проблем, реализацию зеленых проектов, предусматривающих в том числе применение новейших доступных технологий в области охраны окружающей среды и экологии, стимулирования добровольного возмещения ими причиненного вреда окружающей среде, формирования у них ответственного подхода к выстраиванию конструктивного диалога с органами власти всех уровней и общественностью по всем направления экологии и защиты окружающей среды* и внедрения передовой практики в области ESG²¹.

Необходимо также отметить, что согласно подпункту 5 пункта 1 раздела I Критериев отнесения объектов, *оказывающих негативное воздействие на окружающую среду*, к объектам I – IV категорий²² (далее – Критерии), осуществление на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду, хозяйственной и (или) иной деятельности *по добыче*

²⁰ Утверждены Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года.

²¹ Environmental, Social and Corporate Governance (ESG) – экологическое, социальное и корпоративное управление.

²² Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 года № 2398 (ред. от 07.10.2021).

и (или) подготовке руд и песков драгоценных металлов *на россыпных месторождениях* не относится к объектам I категории, т.е. к объектам, оказывающим *значительное* негативное воздействие на окружающую среду и относящихся к областям применения *наилучших доступных технологий*. Указанная деятельность в соответствии с пунктом 2 раздела II Критериев относится к объектам II категории, т.е. к объектам, оказывающим *умеренное* негативное воздействие на окружающую среду. Следовательно, на лиц, осуществляющих деятельность по добыче россыпного золота, не будут распространяться требования по применению наилучших доступных технологий, в том числе по обязательному оснащению автоматическими средствами измерения и учета показателей выбросов загрязняющих веществ и (или) *сбросов загрязняющих веществ* (пункт 9 статьи 67 Федерального закона № 7-ФЗ).

Учитывая изложенное, предлагается рассмотреть возможность отнесения организаций, осуществляющих деятельность по добыче россыпного золота, к объектам I категории, т.е. объектам, оказывающим *значительное* негативное воздействие на окружающую среду. Одновременно предлагается внести корреспондирующие изменения в пункт 5 приложения № 1 к Федеральному закону от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» *в части отнесения к категории опасных производственных объектов* объекты, на которых ведутся работы по добыче и разработке россыпных месторождений полезных ископаемых, осуществляемых открытым способом без применения взрывных работ (в настоящее время такие объекты исключены из категории опасных производственных объектов).

В декабре 2021 года в законодательство Российской Федерации об охране окружающей среды были внесены изменения²³, направленные на выполнение собственниками объектов промышленной и иной

²³ Федеральный закон от 30 декабря 2021 года № 446-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

инфраструктуры, в результате деятельности которых причиняется вред окружающей среде, обязанности по ликвидации последствий негативного воздействия на окружающую среду. Так, например, указанные изменения предусматривают создание юридическим лицом (индивидуальным предпринимателем) или несколькими юридическими лицами (индивидуальными предпринимателями), которым принадлежат отдельные производственные объекты (опасные производственные объекты I и II классов), *резервного фонда, содержащего денежные средства в объеме, необходимом для реализации природоохранных мероприятий*²⁴. Данная норма вступит в силу 1 сентября 2023 года.

Важным представляется обеспечить неукоснительное выполнение организациями золотодобывающей отрасли указанных требований законодательства Российской Федерации в части создания резервного фонда для покрытия расходов на возмещение вреда, причиненного окружающей среде.

Кроме того, в соответствии с пунктом 2 статьи 18 Федерального закона № 7-ФЗ в Российской Федерации *может осуществляться* обязательное государственное экологическое страхование. Однако механизм его осуществления в настоящее время не определен. Анализ отдельных правовых норм Гражданского кодекса Российской Федерации и страхового законодательства позволяет сделать вывод, что обязательное страхование должно быть связано с причинением вреда чужим интересам и, следовательно, не распространяется на страхование гражданской ответственности за причинение экологического вреда, т.е. *защиту общественных интересов*²⁵.

Вместе с тем, участники мероприятия предложили дополнительно проработать вопрос о целесообразности создания специального фонда

²⁴ Подпункт 3 пункта 1 статьи 56.3 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ в редакции Федерального закона от 30 декабря 2021 года № 446-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (пункт 7 статьи 1).

²⁵ Брославский Л.И. Утечка нефти и экологическая безопасность: проблемы совершенствования российского законодательства // Экологическое право. 2020. № 6. С. 20 - 25.

обязательного экологического страхования, формируемого за счет взносов организаций, оказывающих значительное и умеренное воздействие на окружающую среду, включая необходимость внесения соответствующих изменений в действующее законодательство Российской Федерации.

Учитывая изложенное, по итогам прошедшего мероприятия Координационный совет при Общественной палате Российской Федерации по экологическому благополучию рекомендует:

Правительству Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральному агентству по недропользованию рассмотреть возможность:

1. Инициирования разработки проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, предусматривающих:

1) внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части:

– увеличения размеров административных штрафов, предусмотренных в статьях 7.3 и 15.44 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

– установления приостановления действия права (аннулирования лицензии) на осуществление геологического изучения недр, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, включая также возможность конфискации орудия совершения административного правонарушения, в качестве вида административного наказания в части 2 статьи 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

– установления ответственности за повторное совершение нарушений, предусмотренных в части 2 статьи 7.3 и части 1 статьи 15.44 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

2) нормативное закрепление запрета на выдачу лицензий на геологическое изучение недр, поиск, разведку и добычу россыпного золота на участках, граница которых находится ближе 5 км от границы ООПТ, а

также участков на реках, протекающих через ООПТ и расположенных на расстоянии ближе 30 км выше по течению относительно них;

3) законодательное закрепление ведения реестра недобросовестных пользователей участками недр, получившим такое право в упрощенном («заявительном») порядке (по аналогии с реестром недобросовестных участников аукционов на право пользования участками недр, статья 14.1 Закона о недрах), предусмотрев включение в такой реестр в том числе лиц, привлекающихся к административной ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных статьями 7.3 и 15.44 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, включая отказ таким лицам в предоставлении права пользования иными участками недр до полного устранения допущенных нарушений и возмещения нанесенного ущерба окружающей среде;

4) внесение изменений в 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 использованием недрами, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2021 года № 2127, в части включения в состав комиссии по согласованию проектной документации представителей органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления;

5) внесение изменений в нормативные правовые акты, регулирующие вопросы рассмотрения заявок на предоставление права пользования участками недр для геологического изучения недр, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, в части включения в состав соответствующих комиссий представителя органа местного самоуправления;

б) внесение изменений в статьи 11 и 12 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» в части отнесения технических проектов разработки месторождений россыпного золота к объектам государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровней;

7) законодательное закрепление запрета на предоставление права пользования участками недр для геологического изучения недр, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, на территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

8) внесение изменений в Критерии отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I – IV категорий, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 года № 2398, в части отнесения организаций, осуществляющих деятельность по добыче россыпного золота, к объектам I категории;

9) внесение изменений в пункт 5 приложения № 1 к Федеральному закону от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» в части отнесения к категории опасных производственных объектов объекты, на которых ведутся работы по добыче и разработке россыпных месторождений полезных ископаемых, осуществляемых открытым способом без применения взрывных работ.

2. Разработки и утверждения порядка проведения этнологической экспертизы при формировании государственного реестра участков недр, на которых могут производиться работы по поиску, разведке и разработке месторождений россыпного золота (проведении экспертизы проектной документации на геологическое изучение недр или дополнения к проектной документации на геологическое изучение недр).

3. Разработки и утверждения порядка о проведении предварительной эколого-экономической оценки рентабельности разработки

конкретных месторождений и конкретных участков, предполагаемых к лицензированию, при формировании государственного реестра участков недр, на которых могут производиться работы по поиску, разведке и разработке месторождений россыпного золота (проведении экспертизы проектной документации на геологическое изучение недр или дополнения к проектной документации на геологическое изучение недр).

4. Проработки вопросов:

– об установлении уголовной ответственности за незаконную добычу драгоценных металлов.

– о целесообразности создания специального фонда обязательного экологического страхования, формируемого за счет взносов организаций, оказывающих значительное и умеренное воздействие на окружающую среду, включая необходимость внесения соответствующих изменений в действующее законодательство Российской Федерации.

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральному агентству по недропользованию, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации) совместно с главами муниципальных образований рассмотреть возможность:

1. Проведения оценки эффективности предоставления права пользования участками недр для геологического изучения недр, включающего поиски и оценку месторождений россыпного золота в упрощенном (заявительном) порядке, с точки зрения соотношения прироста балансовых запасов месторождений россыпного золота к размеру причиненного ущерба окружающей среде и экономике, как отдельного региона, так и страны в целом.

2. Введения временного моратория на предоставление права пользования участками недр для геологического изучения недр, включающего поиски и оценку месторождений россыпного золота, в

упрощенном (заявительном) порядке до окончания проведения указанной выше оценки.

3. Аннулирования разрешения (лицензий) у организаций, экономический эффект от деятельности которых не перекрывает причиненного ими ущерба с учетом результатов указанной выше оценки.

4. Выработки комплекса мер, направленных на вовлечение предприятий золотодобывающей отрасли в решение экологических и социальных проблем, реализацию зеленых проектов, предусматривающих в том числе применение новейших доступных технологий в области охраны окружающей среды и экологии, стимулирования добровольного возмещения ими причиненного вреда окружающей среде, формирования у них ответственного подхода к выстраиванию конструктивного диалога с органами власти всех уровней и общественностью по всем направлениям экологии и защиты окружающей среды и внедрения передовой практики в области ESG.

Федеральному агентству по недропользованию и его территориальным органам рассмотреть возможность усиления контроля за соблюдением заявителями на получение права пользования недрами требований по финансовому, кадровому и технологическому обеспечению, установленных в подпунктах 5 и 6 пункта 21 Порядка предоставления права пользования участками недр для геологического изучения недр, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, на участке недр, не включенном в перечень участков недр для геологического изучения недр, за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения, утвержденного приказом Минприроды России № 802, Роснедр № 20 от 28 октября 2021 года.

Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и ее территориальным органам рассмотреть возможность усиления государственного экологического контроля (надзора) за деятельностью организаций, осуществляющих деятельность по геологическому изучению

недр, поиску, разведке и добыче россыпного золота, в том числе с использованием технологии дистанционного зондирования Земли из космоса и имеющихся в открытом доступе данных дистанционного зондирования Земли в целях своевременного выявления, предупреждения и оперативного пресечения фактов незаконной добычи россыпного золота и причинения ущерба окружающей среде.

Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации) совместно с главами муниципальных образований рассмотреть возможность:

1. Проведения работы:

– по выделению ценных рек или участков рек, являющихся местами обитания, размножения, зимовки, нагула, путями миграций особо ценных и ценных видов водных биологических ресурсов, в том числе – лососевых видов рыб, а также формированию границ иных областей, на которых не могут производиться работы по поиску, разведке и разработке месторождений россыпного золота или могут быть установлены определенные условия (ограничения) права пользования недрами;

– по созданию особо охраняемых природных территорий и рыбохозяйственных заповедных зон регионального и местного значения.

2. Обращения с инициативой в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации о рассмотрении вопроса введения временного моратория на выдачу новых лицензий на поиск, разведку и разработку месторождений россыпного золота на участках недр (в том числе водных объектах), на которых ранее не осуществлялся данный вид деятельности, до окончания указанных выше работ.