

Научная статья
УДК 502.7/343.7



ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДР

Елена Владимировна Горенская¹, Наталья Игоревна Хлуденева²,

^{1, 2} Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия

¹ elle1508@rambler.ru, ² khludeneva@mail.ru

Аннотация

Введение: статья посвящена исследованию эффективности уголовно-правового воздействия, связанного с охраной общественных отношений, возникающих при нарушении правил охраны и использования недр.

Обзор литературы: изучены труды С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Е.А. Галиновской, С.И. Голубева, Н.В. Кичигина, А.А. Кулешовой, Т.А. Яковлевой и других ученых, посвященные правовому регулированию охраны окружающей среды и природопользования, в том числе уголовной ответственности за нарушение правил охраны и использования недр.

Материалы и методы: методологическую основу исследования составили общенаучные и специальные методы: исторический, системно-структурный, логический, историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой и др. Эмпирической основой исследования послужили документы стратегического планирования; федеральное и региональное законодательство; материалы следственной и судебной практики, а также публикации, представленные в открытых источниках (средствах массовой информации), посвященные исследуемой тематике.

Результаты исследования: в статье дана характеристика правового регулирования недропользования в Российской Федерации, отмечены его отдельные недостатки; выделены проблемы, возникающие при привлечении лиц к уголовной ответственности за нарушение правил охраны и использования недр; на основе анализа отечественного и зарубежного опыта конструирования уголовно-правовых норм и их содержательного контента сделан вывод, что часть 1 статьи 255 УК РФ нуждается в совершенствовании, и сформулированы соответствующие предложения.

Обсуждение и заключение: предлагается инкорпорировать нормативные правовые акты, регулирующие вопросы использования и охраны недр, что позволит более быстро и эффективно выявлять и квалифицировать нарушения в указанной сфере, определять вид юридической ответственности и применять конкретные правовые нормы; закрепить на законодательном уровне понятия «участок недр», «пользование недрами», «охрана недр» и ряд других; дифференцировать ответственность за нарушение правил охраны и использования недр путем внесения изменений в часть 1 статьи 255 УК РФ.

Ключевые слова: недра; недропользование; участки недр; лицензия на пользование недрами; преступление; нарушение правил охраны и использования недр; уголовная ответственность

© Горенская Е.В., Хлуденева Н.И., 2025

Для цитирования: Горенская Е.В., Хлуденева Н.И. Проблемы уголовной ответственности за нарушение правил охраны и использования недр // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2025. Т. 16. № 2 (60). С. 79 – 90.

Scientific article

UDC 502.7/343.7

PROBLEMS OF CRIMINAL LIABILITY FOR VIOLATION OF THE RULES OF PROTECTION AND USE OF MINERAL RESOURCES

Elena Vladimirovna Gorenskaya¹, Natalia Igorevna Khludeneva²,

^{1,2} Institute of Legislation and Comparative Law under
the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

¹ elle1508@rambler.ru, ² khludeneva@mail.ru

Abstract

Introduction: the article is devoted to the study of the effectiveness of criminal legal impact related to the protection of public relations arising from violations of the rules of protection and use of mineral resources.

Literature Review: the works have been studied E.A. Galinovskaya, S.I. Golubeva, N.V. Kichigin, A.A. Kuleshova, T.A. Yakovleva and other scientists devoted to the legal regulation of subsurface use, including criminal liability for violations of the rules of protection and use of subsurface resources.

Materials and Methods: the methodological basis of the research was made up of general scientific and special methods: historical, system-structural, logical, historical-legal, formal-legal, comparative-legal, etc. The empirical basis of the study was strategic planning documents; federal and regional legislation; materials of investigative and judicial practice, as well as publications presented in open sources (mass media) on the subject under study.

Results: the article describes the legal regulation of subsurface use in the Russian Federation, its individual shortcomings are noted; the problems that arise when bringing persons to criminal responsibility for violating the rules of protection and use of subsurface resources are highlighted; based on the analysis of domestic and foreign experience in constructing criminal law norms and their substantive content, it is concluded that part 1 of the article The Criminal Code of the Russian Federation needs to be improved, and appropriate proposals have been formulated.

Discussion and Conclusions: it is proposed to incorporate regulatory legal acts regulating the use and protection of subsurface resources, which will make it possible to identify and qualify violations in this area faster and more effectively, determine the type of legal liability and apply specific legal norms; to consolidate at the legislative level the concepts of "subsurface area", "use of subsurface", "protection of subsurface" and a number of others; to differentiate responsibility for violation of the rules of protection and use of mineral resources by amending part 1 of Article 255 of the Criminal Code of the Russian Federation.

Keywords: *subsurface; subsurface use; subsurface areas; license for the use of subsurface; crime; violation of the rules of protection and use of subsurface; criminal liability*

© Gorenskaya E.V., Khludeneva N.I. 2025

For citation: Gorenskaya E.V., Khludeneva N.I. Problems of Criminal Liability for Violation of the Rules of Protection and Use of Mineral Resources. Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. 2025;16(2):79-90. (In Russ.).

Введение

Недропользование является одним из стратегически значимых видов природопользования, не только создающих конкурентные преимущества национальной экономики, определяющих место и роль страны на международной арене, но и формирующих условия социально-экономического развития Российской Федерации, обеспечения благосостояния ее граждан. Так, использование недр, в том числе содержащихся в них природных ресурсов, было и остается источником значительной части бюджетных поступлений: по итогам

2022 года минерально-сырьевой комплекс России обеспечил 49,5% доходной части бюджета за счет налога на добычу полезных ископаемых и других налогов и сборов, а также 14% валового внутреннего продукта страны и более половины общего объема ее экспорта¹.

Вместе с тем осуществление недропользования зачастую сопряжено с интенсивным воздействием, в том числе негативным, на окружающую среду. В частности, следствием нарушения пользователями недр, осуществляющих разведку и добычу полезных ископаемых, требований эко-

¹ Стратегия развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2050 года, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.07.2024 № 1838-р // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.03.2025).

логического законодательства (природоохранного и природоресурсного, включая законодательство о недрах) может стать причинение вреда как недрам, так и иным природным объектам [1, 2, 3].

К негативным последствиям экономического освоения недр можно отнести снижение их ресурсного потенциала в результате нерационального природопользования, применение устаревших технологических решений, снижающих рентабельность извлечения из недр запасов полезных ископаемых, и др. Учитывая отмеченное, понятно, почему одной из ключевых задач государственного регулирования недропользования в России, нашедших свое закрепление на уровне федерального закона, является обеспечение рационального использования и охраны недр в интересах современного и будущих поколений народов Российской Федерации (часть 1 статьи 35 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах). Ее решение во многом зависит от того, насколько эффективно реализуются на практике правовые предписания, опосредующие рассматриваемую область общественных отношений, а также насколько результативно право использует свой охранительный потенциал.

Материалы и методы

Методологическую основу исследования составили общенаучные и специальные методы: исторический, системно-структурный, логический, историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой и др. Эмпирической основой исследования послужили документы стратегического планирования; федеральное и региональное законодательство; материалы следственной и судебной практики, а также публикаций, представленных в открытых источниках (средствах массовой информации), теоретические работы по уголовному, экологическому праву, посвященные исследуемой тематике; законодательство зарубежных стран.

Результаты исследования

Правовое регулирование использования и охраны недр в России базируется на общих конституционных установлениях о том, что:

1) природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (часть 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации);

2) владение, пользование и распоряжение природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит

ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (часть 2 статьи 36 Конституции Российской Федерации);

3) каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58 Конституции Российской Федерации) [4].

Данные положения Конституции Российской Федерации в единстве с провозглашенными в ее преамбуле стремлением обеспечить благополучие и процветание многонационального народа России, соединенного общей судьбой на своей земле, и ответственностью перед современным и будущими поколениями выражают, как неоднократно отмечал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, один из основных принципов государственной политики и правового регулирования недропользования – принцип приоритета публичных интересов¹.

Этот приоритет получил свое последовательное развитие в нормах Закона о недрах и принятых в его развитие сотнях подзаконных нормативных правовых актов, определяющих содержание правовых средств и способов государственного регулирования недропользования, а также порядка их применения в целях обеспечения:

– рационального использования и охраны недр (в терминологии Закона о недрах – «комплексного рационального использования и охраны недр»);

– защиты интересов государства и граждан Российской Федерации, а также прав пользователей недр.

Закон о недрах институционализирует недра, участки недр, в том числе геологические и горные отводы, государственный фонд недр, полезные ископаемые и иные содержащиеся в недрах природные ресурсы, а также отходы недропользования в качестве объектов правового регулирования, определяет виды и условия пользования недрами, устанавливает требования к объектам недропользования – участкам недр, предоставляемым в пользование, содержанию и порядку оформления (переоформления) лицензии на пользование недрами, разработке месторождений полезных ископаемых и др.

Являясь актом кодификационного типа, рассматриваемый закон выполняет системообразующую роль для правового регулирования недропользования. В целях правового обеспечения использования и охраны недр, а также реализации государственной политики в рассматриваемой сфере Закон о недрах предусматривает также следующие правовые инструменты:

¹ См., например, постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14.05.2009 № 8-П, от 05.03.2013 № 5-П, от 02.06.2015 № 12-П, от 25.06.2015 № 17-П, от 30.03.2018 № 14-П.

- формирование федерального фонда резервных участков недр;
- составление и ведение государственного баланса запасов полезных ископаемых и государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых;
- государственная экспертиза запасов полезных ископаемых и подземных вод, геологической информации о предоставляемых в пользование участках недр;
- государственный мониторинг состояния недр;
- возмещение вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах, и др.

Систему законодательства о недрах образуют также федеральные законы от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и от 1 апреля 2022 г. № 75-ФЗ «О соглашениях, заключаемых при осуществлении геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья, и о внесении изменения в Закон Российской Федерации «О недрах» (далее – Закон о соглашениях), регламентирующие отдельные вопросы договорного регулирования недропользования в России. Так, Законом о соглашениях определен порядок совместного осуществления юридическими лицами деятельности по разведке и добыче или по геологическому изучению, разработке технологий геологического изучения, разведке и добыче полезных ископаемых на участках недр, содержащих месторождения углеводородного сырья, включая нефть, газовый конденсат, газ горючий природный. Однако следует отметить, что закрепленные им правовые инструменты широкого применения на практике в текущих геополитических условиях не имеют.

Правовой режим недропользования в России определяют также нормативные предписания законодательных и иных нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации, отнесшей вопросы владения, пользования и распоряжения недрами и другими природными ресурсами к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Однако здесь следует заметить, что, несмотря на заявленную в Конституции Российской Федерации возможность участия органов го-

сударственной власти субъектов Российской Федерации в регулировании недропользования, их роль в определении «правил игры» в рассматриваемой сфере крайне ограничена. Она сведена в настоящее время к регламентации отдельных вопросов предоставления права пользования участками недр местного значения, определения видов (перечней) общераспространенных полезных ископаемых и правового режима геологической информации о недрах, обладателем которой является субъект Российской Федерации¹.

Таким образом, основной формально-юридический источник обязательных требований в области использования и охраны недр – Закон о недрах, в соответствии с положениями которого недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. При этом участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме, а права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

Понятие недр законодательно определено в самом общем виде как часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. При этом понятия «участок недр», «месторождение полезных ископаемых», «полезные ископаемые», «геологические объекты», «подземное пространство», «пользование недрами», «охрана недр» и др. на законодательном уровне не определены. В связи с этим в процессе правоприменения возникают трудности с правовой квалификацией таких объектов правового регулирования и, как следствие, с определением содержания прав и обязанностей пользователей недр и других участников общественных отношений, складывающихся в процессе использования и охраны недр (далее также – горные отношения).

Особенностью текущей модели правового регулирования использования и охраны недр, воплощенной в нормах Закона о недрах, является существенное преобладание требований к лицензированию пользования недрами для различных

¹ О недропользовании на территории Брянской области: закон Брянской области от 05.08.2002 № 48-З; О порядке предоставления и порядке пользования участками недр местного значения, а также регулировании отдельных вопросов недропользования на территории Владимирской области: закон Владимирской области от 10.07.2002 № 65-ОЗ, О порядке предоставления права пользования участками недр местного значения: закон Московской области от 27.04.2012 № 39/2012-ОЗ; О порядке и условиях использования геологической информации о недрах, обладателем которой является Московская область: закон Московской области от 06.07.2016 № 86/2016-ОЗ.

целей. Вопросы охраны недр регламентируются на законодательном уровне фрагментарно, преимущественно в контексте установления обязанностей пользователей недр (часть 2 статьи 22 Закона о недрах) и основных требований по рациональному использованию и охране недр (статья 23 Закона о недрах). Однако такой подход нельзя признать в полной мере отвечающим современным задачам государственного регулирования недропользования, основной из которых выступает обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр.

Недропользование в современной России имеет многоцелевое и многофункциональное назначение. Недра могут предоставляться для регионального геологического изучения, геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, геологического изучения и оценки пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, разведки и добычи полезных ископаемых, использования отходов недропользования, размещения в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд, разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов (статья 6 Закона о недрах).

Некоторые виды недропользования могут осуществляться одним пользователем недр одновременно, например геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых или разработка технологий геологического изучения, разведка и добыча трудноизвлекаемых полезных ископаемых и разведка и добыча таких полезных ископаемых.

В соответствии с действующим законодательством о недрах право пользования недрами может быть предоставлено хозяйствующему субъекту, как по результатам проведения торгов, так и без них в случаях, прямо предусмотренных Законом о недрах. При этом очевидно, что административная процедура предоставления недр в пользование без проведения конкурсов или аукционов на право пользования участками недр существенно проще и проходит в течение более короткого времени, поскольку не требуются организация и проведение торгов.

¹ Об утверждении перечня участков недр федерального значения, которые предоставляются в пользование без проведения аукционов: распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 № 787-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 25. Ст. 3100; 2023. № 2. Ст. 536.

Как правило, упрощенный порядок предоставления недр устанавливается в отношении видов пользования недрами, реализация которых со пряжена с высокими финансовыми затратами со стороны пользователей недр либо связана с разработкой отдельных видов полезных ископаемых. Так, например, без проведения аукционов представляются в пользование для геологического изучения участки недр федерального значения внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации в целях поиска и оценки месторождений углеводородного сырья из перечня участков недр федерального значения¹.

Участки недр местного значения также могут предоставляться в пользование без проведения торгов. В частности, в соответствии с абзацем 7 пункта 7 статьи 10.1 Закона о недрах без проведения конкурса или аукциона может быть предоставлено право пользования участком недр, содержащим общераспространенные полезные ископаемые, для разведки и добычи таких полезных ископаемых в целях обеспечения выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования.

Закон о недрах устанавливает дифференцированный подход к регламентации срока пользования недрами в зависимости от вида пользования недрами, в том числе допускается возможность бессрочного недропользования. В частности, без ограничения срока предоставляются в пользование участки недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов и др. (часть 3 статьи 10 Закона о недрах).

На срок пользования недрами влияют также природно-климатические особенности территории, в границах которой расположен тот или иной участок недр. В частности, законодательством о недрах разрешается предоставление недр в пользование для проведения работ по геологическому изучению участков недр на срок до 5 лет, до 7 лет и до 10 лет в зависимости от того, где расположены участки недр. Данный подход российского законодателя позволяет обеспечить в процессе принятия решения о предоставлении участка недр в пользование возможность учета природных, географических и иных условий осуществления деятельности по геологическому изучению участков недр, существенно отличающихся друг от друга в разных субъектах Российской Федерации (Архангельская область, Республика Коми,

Оренбургская область и др.), а также повысить эффективность пользования недрами в случаях, когда недропользователи по причинам объективного характера (например, из-за суровых природно-климатических условий) не могут успеть выполнить весь объем геологоразведочных работ за короткий период.

Следует отметить, что в национальном правопорядке реализован преимущественно административный порядок предоставления участков недр в пользование – на основании решения уполномоченного органа государственной власти, решения создаваемой им аукционной комиссии, государственного задания или государственного контракта и оформления в подавляющем большинстве случаев лицензии на пользование недрами.

Вместе с тем зарубежный опыт правового регулирования горных отношений свидетельствует, что предоставление недр в пользование может оформляться не только разрешением (лицензией, патентом, проспекторским разрешением и т.п.), но и договором (контрактом). При этом для многих государств характерно сочетание разрешительных и договорных начал в регулировании предоставления недр в пользование. Так, в иранском горном праве порядок предоставления объекта недропользования (участка недр) зависит от видов пользования недрами и содержания нефтяных операций, планируемых заказчиком. В соответствии с таким подходом Закон Ирана «О нефти» 1987 г. выделяет три вида договоров: контракты на недропользование – «upstream contracts», контракты на переработку нефти и газа – «downstream contracts», и нефтегазовые торговые контракты – «trade contracts» [5]. В свою очередь, согласно Кодексу Республики Казахстан от 27.12.2017 № 125-VI «О недрах и недропользовании», право недропользования возникает на основании лицензии на недропользование или контракта на недропользование, при этом могут выдаваться лицензии на: геологическое изучение недр, разведку твердых полезных ископаемых (далее – ТПИ), добычу ТПИ, добычу общераспространенных полезных ископаемых, использование пространства недр, старательство (отметим, что аналогичный подход к реализован и в законодательстве других зарубежных стран – Австралии, Азербайджана, Норвегии и др.).

Лицензия на пользование недрами, согласно Закону о недрах, является документом, удостоверяющим право пользователя недр на конкретный участок недр [6]. Она может быть оформлена как для осуществления одного, так и сразу нескольких видов пользования недрами, например, для геологического изучения недр, разведки и добычи

полезных ископаемых. При этом лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать, среди прочего, указание границ участка недр, предоставляемого в пользование, территории, земельного участка или акватории, выделенных для ведения связанных с пользованием недрами работ, срок действия лицензии, сроки начала работ и др. (часть 1 статьи 12 Закона о недрах).

Как уже было отмечено, Закон о недрах допускает также возможность пользования недрами без лицензии, ограничивая ее (возможность) двумя случаями: 1) осуществление на основании государственного задания регионального геологического изучения, государственного мониторинга состояния недр государственными (бюджетными или автономными) учреждениями, находящимися в ведении федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа; 2) проведение контроля за режимом подземных вод без геологического изучения, разведки и добычи подземных вод (часть 5 статьи 11).

Кроме того, все собственники и иные владельцы земельных участков вправе осуществлять в их границах без лицензии на пользование недрами и без применения взрывных работ:

- использование для собственных нужд (личных, бытовых и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд) общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, а также подземных вод, объем извлечения которых должен составлять не более 100 кубических метров в сутки, из водоносных горизонтов, не являющихся источниками централизованного водоснабжения и расположенных над водоносными горизонтами, являющимися источниками централизованного водоснабжения;

- строительство подземных сооружений на глубину до пяти метров в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (статья 19 Закона о недрах).

Использование общераспространенных полезных ископаемых в данном случае не рассматривается как пользование недрами (лицензия не требуется). Право на использование таких полезных ископаемых для собственных нужд возникает и прекращается одновременно с правами на земельный участок.

Лицензия на пользование недрами оформляется Федеральным агентством по недропользованию, его территориальными органами, Федеральным государственным казенным учреждением «Росгеолэкспертиза», а также для случаев лицензирования пользования участками недр местного

значения исполнительными органами субъектов Российской Федерации в электронной форме¹. При этом у пользователя недр есть право дополнительно получить лицензию на бумажном носителе.

Права и обязанности пользователя недр возникают с даты государственной регистрации лицензии на пользование недрами.

Передача лицензии третьим лицам не допускается, однако пользователь недр может привлекать для осуществления отдельных видов деятельности (например, для проведения геологической съемки, поисков, разведки, добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений и др.) юридических и физических лиц, обладающих техническими средствами и квалифицированными специалистами и т.п., необходимыми для осуществления пользования недрами.

Правовой режим недропользования в России формируют не только требования к лицензированию пользования недрами, но и требования по рациональному использованию и охране недр: обеспечение полноты геологического изучения, комплексного использования и охраны недр; проведение опережающего геологического изучения недр для получения достоверной оценки запасов полезных ископаемых или свойств участка недр; обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов; достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов полезных ископаемых; охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений; предотвращение причинения вреда недрам (статья 23 Закона о недрах).

Несоблюдение установленных требований влечет применение к правонарушителю мер правовой охраны, в том числе предусмотренных законодательством об административных правонарушениях (статьи 7.3, 7.5, 8.13, 15.44 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и уголовным законодательством (статья 255 УК РФ). Нами не случайно затронут вопрос административной ответственности за указанные нарушения, так как за повторное совершение некоторых из них пред-

усмотрена уголовная ответственность, сопряженная с установлением в УК РФ административной преюдиции [7].

Основной уголовно-правовой нормой (далее также – УПН) в рассматриваемой сфере общественных отношений является статья 255 «Нарушение правил охраны и использования недр» УК РФ, в части 1 которой предусмотрена ответственность за нарушение правил охраны и использования недр при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации горнодобывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а равно самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых, если эти деяния повлекли причинение значительного ущерба. Во второй части указанной УПН установлена ответственность за самовольную добычу янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, предусмотренное статьей 7.5 КоАП РФ, то есть с вышеупомянутой административной преюдицией; в третьей части уголовно наказуемым выступает квалифицированный состав самовольной добычи полудрагоценных камней, совершенной в крупном размере².

Следует отметить, что в массиве экологических преступлений [8], которые ежегодно выявляются в количестве 9-10 тысяч, нарушения правил охраны и использования недр не составляют даже одного процента. И, несомненно, такая ситуация связана с проблемами применения статьи 255 УК РФ. Так, анализ материалов практики дает основание утверждать, что основными способами нарушения правил охраны и использования недр выступали: добыча полезных ископаемых на предоставленном участке недр в нарушение вида пользования недрами, указанного в лицензии³; нарушение утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами; незаконное изменение границ (координат) лицензионного участка недр по площади и глубине; нарушение права собственности на геологическую и иную информацию о недрах либо ее конфиденциальности; самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых;

¹ Об установлении формы лицензии на пользование недрами и порядка оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование недрами: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации № 782, Федерального агентства по недропользованию № 13 от 25.10.2021 (в ред. приказа Минприроды природных ресурсов и экологии Российской Федерации № 188, Федерального агентства по недропользованию № 01 от 11.04.2023) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.03.2025).

² Части 2,3 вступили в действие с 08.01.2020. См.: Федеральный закон от 27.12.2019 № 500-ФЗ.

³ В 2021 г. директор коммерческой организации в нарушение условий лицензии на пользование недрами с целевым назначением и видами работ для геологического изучения недр организовал работы по добыче золотоносного песка в пределах территории Таштыпского района (Республика Хакасия). В результате противоправных действий из недр открытым способом

необеспечение сохранности особо охраняемых территорий и объектов окружающей природной среды при пользовании недрами; уничтожение, повреждение скважин, пройденных с целью наблюдения за режимом подземных вод, маркшейдерских и геодезических знаков; неприведение природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования; и т.п.

Анализ следственной и судебной практики выявил, что основными проблемами в сфере уголовной ответственности за нарушение правил охраны и использования недр являются:

- конкуренция административно-правовых и уголовно-правовых норм, обусловленная проблемами ограничения административного правонарушения от преступления при квалификации экологических правонарушений [9];

- конкуренция уголовно-правовых норм при квалификации преступлений в сфере недропользования, связанных с нарушением правил охраны и использования недр (статьи 158 «Кража», 171 «Незаконное предпринимательство» и 255 УК РФ) [10];

- проблема квалификации преступления по части 1 статьи 255 УК РФ, в которой установлен обязательный признак – последствие в виде причинения значительного ущерба [11; 12] (указанный вид ущерба представляет собой оценочное понятие и определяется в конкретной ситуации с учетом экологической и экономической значимости участка недр, степени порчи участка, возможности дальнейшего использования недр и т.д.).

- бланкетность уголовно-правовой нормы, отсылающая к правилам охраны и использования недр (большой массив нормативных правовых актов, не всегда прописанные правила охраны и использования недр); и др.

Полагаем уместным проанализировать опыт разработки норм со сходным предметом регулирования в странах с близкими нам правовыми системами, а также длительными правовыми связями.

Следует отметить, что ответственность за нарушение правил охраны и использования недр была установлена в УК РФ тогда же, когда и в уголовном законодательстве государств – участников Содружества Независимых Государств (далее – СНГ). При формировании данных норм были учтены положения Модельного уголовного кодекса – рекомендательного законодательного акта для СНГ¹. В связи с этим в уголовных зако-

нах большинства участников сконструированы общие составы, предусматривающие ответственность за нарушение правил охраны и использования недр (УК республик Казахстан, Армения, Таджикистан, Узбекистан, а также Туркменистана и Азербайджанской Республики). При этом формат Содружества как международного объединения государств по-прежнему востребован, а также актуальна задача гармонизации правового пространства для их успешного сотрудничества.

С целью исследования опыта государственных участников СНГ по формированию оптимальных конструкций уголовно-правовых норм нами изучены тексты статей уголовных кодексов этих стран², устанавливающих ответственность за нарушение правил охраны и использования недр, что позволило установить различия, сходства и отдельные положительные элементы, которые могут способствовать повышению правоприменительной эффективности соответствующей нормы УК РФ.

Полностью соответствуют Модельному уголовному кодексу названия статей кодексов шести стран. В двух случаях законодатель исключил из сферы уголовно-правового воздействия «использование» недр (Беларусь, Молдова). Помимо этого, вместо рекомендованного термина «правила» две страны использовали термин «требования» (Молдова, Армения). Законодатель Узбекистана расширил предмет правового регулирования рассматриваемой нормы путем включения земель – наряду с недрами, – а также требований по их охране. Несомненно, земли – важный охраноспособный объект уголовного права [13], однако российским законодателем (как и другими странами СНГ) предусмотрена отдельная специальная норма – статья 254 УК РФ.

Модельный уголовный кодекс рекомендовал участникам СНГ название и диспозицию уголовно-правовой нормы, также категорию деяния – преступление небольшой тяжести. Структура уголовно-правовой нормы отдана на усмотрение законодателей каждой из стран СНГ. Необходимо отметить, что различия в структуре анализируемых норм на сегодняшний день достаточно значительные. При этом семь стран восприняли рекомендации полностью (до 08.01.2020 – и Россия). Однако в соответствующих статьях УК Казахстана и Молдовы предусмотрены вторые части, а российский законодатель закрепил в статье 255 УК вторую и третью части, устанавливающие ответственность за новый самостоятельный со-

со снятием плодородного слоя почвы извлечено природное золото, чем причинен экологический ущерб недрам как объектам охраны окружающей среды на сумму более 4 млн руб., возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 255 УК РФ.

¹ Постановление Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ от 27.11.2015 № 43-16.

² База данных «Законодательство стран СНГ». URL: <https://base.spinform.ru/>

Таблица 1. Конструктивный элемент УПН – наименование

Table 1. Structural element of the UPN – name

	Страна СНГ	Ст. УК	Название статьи уголовного кодекса страны СНГ						
1	Россия	255	Нарушение правил охраны и использования недр						
2	Казахстан	333	Нарушение правил охраны и использования недр						
3	Беларусь	271	Нарушение правил охраны недр						
4	Азербайджан	255	Нарушение правил охраны и использования недр						
5	Узбекистан	197	Нарушение условий использования земель, недр или требований по их охране						
6	Кыргызстан	307	Нарушение правил охраны и использования недр						
7	Таджикистан	229	Нарушение правил охраны и использования недр						
8	Молдова	228	Нарушение требований по охране недр						
9	Армения	383	Нарушение требований к охране и использованию недр						
10	Туркменистан	357	Нарушение правил охраны и использования недр						

Таблица 2. Конструктивный элемент УПН – структура

Table 2. Structural element of the UPN – structure

	Страна СНГ	Статья УК	часть 1	КП	часть 2	КП	часть 3	КП	Прим.
1	Россия	255	+	1	+	1	+	1	+
2	Казахстан	333	+	2	+	3	-	-	-
3	Беларусь	271	+	1	-	-	-	-	-
4	Азербайджан	255	+	1	-	-	-	-	-
5	Узбекистан	197	+	1	-	-	-	-	-
6	Кыргызстан	307	+	1	-	-	-	-	-
7	Таджикистан	229	+	1	-	-	-	-	-
8	Молдова	228	+	1	+	4	-	-	-
9	Армения	383	+	3	-	-	-	-	-
10	Туркменистан	357	+	1	-	-	-	-	-

Здесь и далее в таблицах по тексту, если часть в наличии, то «+», если отсутствует, то «-», если есть квалифицирующий признак (КП), в том числе последствие, – количество указано цифрой

Таблица 3. Конструктивный элемент УПН - квалифицирующий признак

Table 3. The structural element of the UPN is a qualifying feature

	Страна СНГ	Ст. УК	ЗУ	КР	ОКР	АП	ТП	СЧ	ВЗЧ	УОС	Иное
1	Россия	255	+	+	-	+	+	-	-	-	-
2	Казахстан	333	-	+	+	-	-	+	+	-	МЗЛ
3	Беларусь	271	-	-	+	-	-	-	-	-	-
4	Азербайджан	255	+	-	+	-	+	+	-	-	-
5	Узбекистан	197	-	-	-	-	+	-	-	-	-
6	Кыргызстан	307	+	-	-	-	-	-	-	-	-
7	Таджикистан	229	-	-	-	-	-	-	-	-	СВ
8	Молдова	228	-	+	+	-	-	+	-	-	+
9	Армения	383	-	+	-	-	+	-	-	+	СВ
10	Туркменистан	357	+	-	-	-	-	-	-	-	-

ЗУ – значительный ущерб, КР – ущерб в крупном размере, ОКР – ущерб в особо крупном размере, АП – административная преюдиция, ТП – тяжкие последствия, СЧ – смерть человека, ВЗЧ – вред здоровью человека, УОС – ущерб окружающей среде, СВ – существенный вред, МЗЛ – массовое заболевание людей

став преступления – каждый со своим квалифицирующим признаком. Примечание к статье 255 имеется только в УК РФ и относится оно к частям 2 и 3 указанной нормы.

В статье 226 «Нарушение правил охраны и использования недр» Модельного уголовного кодекса в качестве квалифицирующего признака указал последствие – причинение существенного вреда.

Таблица 4. Конструктивный элемент УПН – санкция
Table 4. Structural element of UPN – sanction

	Страна СНГ	Ст. УК	штраф	ЛОП	ОР	ИР	ОС	ЛС
1	Россия	255	+	++	+	+	-	-
2	Казахстан	333	+	++	+	+	+	+
3	Беларусь	271	+	-	-	-	+	+
4	Азербайджан	255	+	++	-	+	+	+
5	Узбекистан	197	+	-	+	+	+	+
6	Кыргызстан	307	+	++	-	+	-	+
7	Таджикистан	229	+	++	-	+	-	-
8	Молдова	228	+	+	-	-	-	+
9	Армения	383	+	++	+	-	-	+
10	Туркменистан	357	+	++	+	+	-	-

Сокращения в таблице: ЛОП - лишение определенного права (занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью), ОР - обязательные работы, ИР - исправительные работы, ПР - принудительные работы, ОС - ограничение свободы, ЛС - лишение свободы

В вопросе включения квалифицирующих признаков в рассматриваемые статьи большинством государств – участников СНГ также проявлена большая самостоятельность (см. таблицу выше). Представляется верным подход к дифференциации ответственности за рассматриваемое деяние путем установления квалифицирующих признаков, связанных с размером ущерба. Другие признаки, например смерть человека или причинение вреда здоровью, в российском уголовном законе предусмотрены другими УПН (статьи 109, 118 УК РФ и др.).

Самое большое количество санкций предусмотрено уголовными кодексами Казахстана (6), Узбекистана (5), Азербайджана (5). При этом большинство стран проявляет единодушие относительно лишения таких лиц права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Самым строгим наказанием за нарушение правил охраны и использования недр является лишение свободы, при этом в УК АР – до 4 лет, в УК РБ установлен срок лишения свободы до пяти лет, в УК РК – до трех лет (1 часть) и от трех до семи лет (2 часть), в УК АР – до одного года (1 часть) и от трех до пяти лет (2 часть). В данном случае можно согласиться с зарубежными законодателями: общественная опасность нарушений правил охраны и использования недр и их влияния на состояние энергетической безопасности страны часто недооценивается [14], поэтому возможность назначения более строгого наказания, может, и не отвратит лицо (лиц) от реализации преступного замысла, но, несомненно, заставит призадуматься.

Обсуждение и заключение

Нормативные правовые акты в рассматриваемой сфере нуждаются в инкорпорации, особенно в связи с достаточно регулярным обновлением, в том числе в связи с совершенствованием право-

вой охраны недропользования уголовно-правовыми, административно-правовыми и иными средствами. Указанная инкорпорация позволит более быстро и эффективно выявлять и квалифицировать нарушения в сфере пользования недрами, определять вид юридической ответственности и применять конкретные правовые нормы.

В целях разрешения проблем правоприменения, возникающих при определении содержания прав и обязанностей пользователей недр и других участников общественных отношений, складывающихся в процессе использования и охраны недр, следует закрепить на законодательном уровне понятия «участок недр», «месторождение полезных ископаемых», «полезные ископаемые», «геологические объекты», «подземное пространство», «пользование недрами», «охрана недр» и ряд других.

Кроме того, нуждается в совершенствовании правовой механизм охраны недр, который регламентирован на законодательном уровне пока фрагментарно: не определено содержание и состав мер правовой охраны недр, не проведена дифференциация обязательных требований в области охраны недр по видам пользования недрами, не систематизированы обязанности пользователей недр.

Ориентируясь на следственно-судебную практику и опыт стран со сходным правовым регулированием, полагаем необходимым дифференцировать ответственность за нарушение правил охраны и использования недр (в настоящее время в статье 255 УК РФ указан только признак причинения значительного ущерба) путем введения части 1.1, предусматривающей в качестве квалифицирующего признака причинение ущерба в крупном и особо крупном размере (с указанием пороговых значений суммы ущерба либо механизма его определения).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Боголюбов С.А., Болтанова Е.С., Бринчук М.М. Правовое регулирование возмещения экологического вреда: научно-практическое пособие / С.А. Боголюбов, Е.С. Болтанова, М.М. Бринчук [и др.]; отв. ред. Н.В. Кичигин. Москва: ИНФРА-М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017. 368 с.
2. Теоретико-правовые задачи сохранения природного потенциала России: монография / отв. ред. С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2024. 296 с.
3. Хлуденева Н.И. Эколого-правовые ограничения и стимулы экономической деятельности в России: монография. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2022. 192 с.
4. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, С.Б. Нанба, А.Е. Помазанский; под ред. Т.Я. Хабриевой; обращение к читателям В.В. Путина. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2021. 368 с.
5. Манин Я.В., Язданимогадам М. Правовой режим недропользования в Исламской Республике Иран. Москва: МАКС Пресс, 2018. 68 с.
6. Горенская Е.В. Наличие разрешений как условие законности деятельности субъектов топливно-энергетического комплекса // Научный портал МВД России. 2022. № 3 (59). С. 33 – 40.
7. Михеев Д.С., Файзрахманов Н.Ф. Перспективы развития российского уголовного и уголовно-процессуального законодательства // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2024. Т. 15, № 3 (57). С. 145 – 150.
8. Макарова О.В. Экологические отношения как объект уголовно-правовой охраны // Леденцовские чтения. «Бизнес. Наука. Образование». Правовые и экономические аспекты: сб. мат. XI Международной НПК (Вологда, 12 апреля 2023 года). Вологда: МГЮА, 2023. С.43 – 45.
9. Алиуллов Р.Р. О признаках и сущности административных правонарушений: вопросы теории и правового регулирования // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2024. Т. 15, № 2 (56). С. 23 – 29.
10. Кулешова А.А. О совершенствовании норм об уголовной ответственности за нарушение правил охраны и использования недр // Российский судья. 2024. № 9. С. 11 – 15.
11. Кулешова А.А. К вопросу о «значительном ущербе» при нарушении правил охраны и использования недр (ч. 1 ст. 255 УК РФ) // Государственная служба и кадры. 2023. № 5. С. 233 – 236.
12. Яковлева Т.А., Капралов П.В. Предмет посягательства и значительный ущерб как необходимые признаки квалификации состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 255 УК РФ «Нарушение порядка охраны и использования недр» // Аграрное и земельное право. 2024. № 8 (236). С. 260 – 262.
13. Голубев С.И. Порча земли, нарушение правил охраны и использования недр // Азиатско-тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2022. Т. 24, № 3. С. 150 – 163.
14. Нудель С.Л., Горенская Е.В. Уголовная политика в области обеспечения энергетической безопасности // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 9. С. 101 – 114.

REFERENCES

1. Pravovoe regulirovanie vozmeshcheniya ekologicheskogo vreda: nauchno-prakticheskoe posobie / S.A. Bogolyubov, E.S. Boltanova, M.M. Brinchuk [i dr.]; otv. red. N.V. Kichigin. Moskva: INFRA-M: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii, 2017. 368 s.
2. Teoretiko-pravovye zadachi sokhraneniya prirodnogo potentsiala Rossii: monografiya / otv. red. S.A. Bogolyubov, E.A. Galinovskaya. Moskva: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii: INFRA-M, 2024. 296 s.
3. Khlundeneva N.I. Ekologo-pravovye ograniceniya i stimuly ekonomicheskoi deyatel'nosti v Rossii: monografiya. Moskva: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii: INFRA-M, 2022. 192 s.
4. Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii (postateinyi): s uchetom izmenenii, odobrennykh v khode obshcherossiiskogo golosovaniya 1 iyulya 2020 goda / T.Ya. Khabrieva, L.V. Andrichenko, S.B. Nanba, A.E. Pomazanskii; pod red. T.Ya. Khabrievoi; obrashchenie k chitatelyam V.V. Putina. Moskva: Institut

- zakonodatel'stva i srovnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii: INFRA-M, 2021. 368 s.
5. Pravovoi rezhim nedropol'zovaniya v Islamskoi Respublike Iran. Moskva: MAKS Press, 2018. 68 s.
6. Gorenskaya E.V. Nalichie razreshenii kak uslovie zakonnosti deyatel'nosti sub"ektov toplivno-energeticheskogo kompleksa // Nauchnyi portal MVD Rossii. 2022. № 3(59). S.33-40.
7. Mikheev D.S., Faizrakhmanov N.F. Perspektivy razvitiya rossiiskogo ugolovnogo i ugolovno-protsessual'nogo zakonodatel'stva // Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2024. T. 15, № 3(57). S. 145-150.
8. Makarova O.V. Ekologicheskie otnosheniya kak ob"ekt ugolovno-pravovoi okhrany // Ledentsovskie chteniya. "Biznes. Nauka. Obrazovanie". Pravovye i ekonomicheskie aspekty: sb. mat. XI Mezhdunarodnoi NPK (Vologda, 12 aprelya 2023 goda). Vologda: MGYuA, 2023. S.43-45.
9. Aliullov R.R. O priznakakh i sushchnosti administrativnykh pravonarushenii: voprosy teorii i pravovogo regulirovaniya // Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2024. T. 15, № 2(56). S.23-29.
10. Kuleshova A. A. O sovershenstvovanii norm ob ugolovnoi otvetstvennosti za narushenie pravil okhrany i ispol'zovaniya nedr // Rossiiskii sud'ya. 2024. № 9. S. 11-15.
11. Kuleshova A.A. K voprosu o «znachitel'nom ushcherbe» pri narushenii pravil okhrany i ispol'zovaniya nedr (ch. 1 st. 255 UK RF) // Gosudarstvennaya sluzhba i kadry. 2023. № 5. S.233-236.
12. Yakovleva T.A., Kapralov P.V. Predmet posyagatel'stva i znachitel'nyi ushcherb kak neobkhodimye priznaki kvalifikatsii sostava prestupleniya, predusmotrennogo ch. 1 st. 255 UK RF «Narushenie poryadka okhrany i ispol'zovaniya nedr» // Agrarnoe i zemel'noe pravo. 2024. № 8(236). S. 260-262.
13. Golubev S.I. Porcha zemli, narushenie pravil okhrany i ispol'zovaniya nedr // Aziatsko-tikhookeanskii region: ekonomika, politika, pravo. 2022. T. 24, № 3. S. 150-163.
14. Nudel' S.L., Gorenskaya E.V. Ugolovnaya politika v oblasti obespecheniya energeticheskoi bezopasnosti // Zhurnal rossiiskogo prava. 2022. T. 26. № 9. S. 101-114.

Информация об авторах:

Горенская Елена Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник Центра уголовного и уголовно-процессуального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, e-mail: elle1508@rambler.ru

Хлуденева Наталья Игоревна, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, e-mail: khludeneva@mail.ru

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

Information about the authors:

Gorenskaya Elena V., Candidate in Law (Research doctorate), Associate Professor, Senior Researcher at the Center for Criminal and Criminal Procedure Legislation, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, e-mail: elle1508@rambler.ru

Khludeneva Natalia I., Candidate in Law (Research doctorate), Senior Researcher at the Department of Environmental and Agrarian Legislation at the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, e-mail: khludeneva@mail.ru

The authors have read and approved the final version of the manuscript

Заявленный вклад авторов:

Горенская Е.В. – инициация исследования, аннотация, материалы и методы, результаты исследования, обсуждение и заключение, список использованных источников.

Хлуденева Н.И. – введение, результаты исследования, обсуждение и заключение, список использованных источников.

Статья получена: 01.04.2025.

Статья принята к публикации: 26.06.2025.

Статья опубликована онлайн: 27.06.2025.

Против размещения полнотекстовой версии статьи в открытом доступе в сети Интернет не возражаем.