

УДК 349.6

Взаимодействие органов прокуратуры с органами местного самоуправления при противодействии нарушениям законодательства о недропользовании

Дицевич Ярослава Борисовна

Кандидат юридических наук, доцент,
кафедра прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел,
Иркутский юридический институт (филиал)
Академии Генеральной прокуратуры РФ,
664035, Российская Федерация, Иркутск, ул. Шевцова, 1;
e-mail: yaroslavadi@mail.ru

Аннотация

Цель. Статья посвящена вопросам организации взаимодействия органов прокуратуры с органами местного самоуправления в рамках выявления, пресечения и предупреждения нарушений законодательства об охране и использовании недр.

Методология. Методология работы включает в себя применение общенаучных методов, таких как анализ и сопоставление. Кроме того, в работе применяются специальные методы юридической науки, в том числе сравнительно-правовой и формально-юридический.

Результаты. В статье анализируются направления взаимодействия органов прокуратуры с органами местного самоуправления в рамках противодействия незаконному обороту полезных ископаемых, в том числе: обмен информацией о нарушениях законодательства в рассматриваемой сфере; реализация прокурорами полномочий по обращению в суд в порядке ст. 45 ГПК РФ в интересах муниципальных образований с исками о компенсации вреда, причиненного недрам и иным компонентам окружающей среды.

Заключение. В статье приводится перечень наиболее типичных нарушений законодательства о недропользовании, сформированный на основе анализа результатов деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об использовании и охране недр. Отдельное внимание в статье уделено вопросам противодействия безлицензионному использованию подземных вод, а также характеристике нарушений законодательства о недропользовании, допускаемых органами местного самоуправления. Автор отмечает повышенную латентность коррупционных правонарушений, допускаемых при использовании недр, приводятся примеры указанных нарушений.

Для цитирования в научных исследованиях

Дицевич Я.Б. Взаимодействие органов прокуратуры с органами местного самоуправления при противодействии нарушениям законодательства о недропользовании // Вопросы российского и международного права. 2016. № 6. С. 126-140.

Ключевые слова

Прокурорский надзор за исполнением законодательства о недропользовании, экологические правонарушения, экологическая преступность, правовая охрана недр, экологическое преступление, органы местного самоуправления, коррупционные нарушения.

Введение

Актуальность рассмотрения вопросов взаимодействия органов прокуратуры с органами местного самоуправления в рамках выявления, пресечения и предупреждения нарушений законодательства об охране и использовании недр в значительной степени обусловлена распространенностью практики организации данного направления деятельности прокуратуры по отдельным аспектам осуществления прокурорского надзора в указанной области, а также повышенной латентностью коррупционных правонарушений, допускаемых при использовании недр [Adachi, 2009; Skyner, 2006].

Организация надзорной деятельности в рассматриваемой сфере и ее результаты в значительной степени обусловлены наличием и характером причин и условий, способствующих совершению правонарушений в области недропользования на конкретной территории, поскольку формирование достоверной картины состояния законности в той или иной области законодательства невозможно без изучения детерминирующего деликтную деятельность влияния условий внешней среды. Важность изучения обстановки совершения правонарушения обусловлена тем, что обстановка является, во-первых, фактором, обуславливающим содержание действий, образующих способ совершения правонарушения, а во-вторых – обязательным элементом предмета доказывания (условия места и времени, с находящимися в них материальными объектами и людьми).

Направления взаимодействия органов прокуратуры с органами местного самоуправления при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства о недрах

Субъектами взаимодействия в рассматриваемой сфере выступают органы прокуратуры (прокуратуры городов, районов, специализированные прокуратуры) и органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление муниципального контроля в сфере использования и охраны недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых,

а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

В действующем законодательстве содержится регламентация форм и порядка организации надлежащего взаимодействия органов прокуратуры с органами местного самоуправления в рассматриваемой сфере с указанием возможности комплексной реализации различных полномочий взаимодействующих субъектов и их материально-технического потенциала. Общее правовое регулирование пользования недрами в Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Законом Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (далее – закон РФ «О недрах»), Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», подзаконными правовыми актами. При этом при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства о пользовании недрами необходимо учитывать специфику месторасположения месторождения полезных ископаемых, способ добычи.

В законе РФ «О недрах» (в ст. 5) содержится перечень полномочий органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования, в том числе: контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; приостановление работ, связанных с использованием недрами, на земельных участках в случае нарушения условий предоставления в пользование участков недр местного значения.

Планирование и осуществление органами прокуратуры совместных с органами местного самоуправления проверочных мероприятий в данной сфере позволяет выявлять нарушения, связанные с несоблюдением порядка предоставления участков недр в пользование (ст. 7.3 КоАП РФ), нарушением правил охраны недр (ст. 8.9 КоАП РФ, ст. 255 УК РФ), необходимостью проведения временной консервации участков недр либо рекультивации нарушенных земельных участков с возможностью применения всего спектра мер прокурорского реагирования.

В целях выявления указанных правонарушений, с учетом условий формирования экономического интереса использования недр, в значительной степени обуславливающего реальные причины и условия правонарушений в рассматриваемой сфере, зачастую возможно охарактеризовать ситуации взаимодействия как сложные, допускающие проявление недобросовестности в действиях отдельных представителей органов местного самоуправления. Следствием подобных проявлений в том числе может являться отсутствие у прокурора полной информации о случаях неправомерного использования недр на поднадзорной территории. Очевидная несостоятельность подхода к оценке прокурором состояния законности в сфере недропользования на поднадзорной территории, основанного на сведениях, предоставляемых администрациями муниципальных образований, также объясняется необходимостью широкого использования недр для решения задач органов местного самоуправления

в различных сферах, в том числе при организации благоустройства территории (проведении строительных и ремонтных работ), обеспечении водо – и теплоснабжения населения.

Выявление правонарушений рассматриваемой группы невозможно без анализа способов их совершения, прежде всего понимаемых как система действий по подготовке, совершению и сокрытию деликта, детерминированная условиями внешней среды и психофизическими качествами личности нарушителя, связанными с избирательным использованием соответствующих средств и условий места и его времени. Указанное расширение стандартной сферы поиска не только влечет повышение эффективности деятельности по выявлению правонарушений, но и позволяет спрогнозировать дальнейшее развитие ситуации (в том числе с учетом планов социально-экономического развития территории).

Одним из примеров взаимодействия органов прокуратуры и органов местного самоуправления является реализация прокурорами полномочий по обращению в суд в порядке ст. 45 ГПК РФ в интересах муниципальных образований с исками о компенсации вреда, причиненного окружающей среде вследствие хищения нефтепродуктов путем несанкционированной врезки в нефтепроводы¹, а также иными способами незаконного завладения недрами.

Вместе с тем отмечаются сложности при определении объема вреда, причиненного нарушением законодательства о недропользовании, а также отсутствие единообразия правоприменительной практики в области определения прокурором уровня бюджета, в который на основании судебных решений с нарушителей взыскиваются суммы компенсации указанного вреда (в бюджет государства, являющегося собственником недр, либо в бюджет муниципального района (городского округа) в соответствии с требованиями ст. 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации²).

В соответствии со ст. 1.2, 6, 11, 19 закона РФ «О недрах», недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью и предоставляются для конкретного вида их использования. При этом добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

В соответствии с п. 3 утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 04.07.2013 № 564 Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах, в отношении участков недр местного значения расчет размера вреда производится уполномоченными органами

1 Подробнее о данном виде нарушений см.: [Репецкая, 2010].

2 В соответствии с п. 6 ст. 46 Бюджетного кодекса РФ суммы по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя по месту причинения вреда окружающей среде по нормативу 100 процентов.

исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с тем в отдельных субъектах Российской Федерации по фактам причинения вреда недрам вследствие нарушения законодательства об охране недр суммы объема вреда не рассчитываются (а следовательно, не взыскиваются), поскольку орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление расчета размера вреда в отношении участков недр местного значения, не определен либо финансовые средства на реализацию данных полномочий не выделяются. Неопределенность в рассматриваемом вопросе, влекущая отсутствие практики расчета размера причиненного недрам вреда, препятствует реализации надзорных полномочий не только в целях возмещения указанного вреда, но и в целях привлечения виновных лиц к установленной законом уголовной ответственности, поскольку составы преступлений, связанных с нарушением правил охраны и использования недр (в том числе ст. 192, 255 УК РФ), предусматривают в качестве обязательного признака состава объем причиненного недрам ущерба.

В сложившихся обстоятельствах затруднено и разграничение административных правонарушений и преступлений по фактам, связанным с незаконным изъятием определенных объемов полезного ископаемого из участков недр, учтенных в Государственном балансе запасов полезных ископаемых Российской Федерации, либо из отвалов горнодобывающих и связанных с ними перерабатывающих производств. При этом полезные ископаемые, содержащиеся в участках недр, учтенных Государственным балансом запасов полезных ископаемых РФ, и в отвалах горнодобывающих и связанных с ними перерабатывающих производств, наряду с добытыми легальным недропользователем полезными ископаемыми, обладают признаками имущества, выступающего предметом хищений.

Типичными нарушениями законодательства в сфере недропользования, выявляемыми в ходе прокурорских проверок, являются нарушение сроков предоставления либо непредоставление хозяйствующими субъектами отчетов по недропользованию, нарушение условий лицензии на право пользования недрами, нарушение водоохранного, земельного законодательства при добыче недр³, в том числе в виде пользования недрами без оформленных в соответствии с требованиями законодательства документов на самовольно занятых земельных участках.

Так, в ходе проведенной Комсомольской-на-Амуре межрайонной природоохранной прокуратурой проверки исполнения законодательства о недропользовании в ООО «П.» выявлены нарушения, выразившиеся в добыче обществом полезных ископаемых (известняка) в объеме 29283,66 тонны при наличии лицензии на разведку и добычу известняка на Падалинском месторождении в Амурском муниципальном районе Хабаровского края, однако в отсутствие утвержденного технического проекта разработки участка недр. Данные действия являются нарушением требований указанной лицензии, а также норм ст. 23.2 закона РФ «О недрах» (в соответствии с которой технические проекты и вносимые в них изменения до утверждения подлежат согласованию с комиссией, которая создается федеральным

³ См., например: [Исламова, 2016].

органом управления государственным фондом недр, а в отношении участков недр местного значения – с органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации), что явилось основанием для внесения прокурором представления руководителю организации-нарушителя.

Ранее указанные нарушения законодательства о недропользовании, как правило, допускаются лицами: имеющими лицензии на использование недр; использующими недра в порядке ст. 19 закона РФ «О недрах» (для собственных нужд); осуществляющими нелегальную добычу общераспространенных полезных ископаемых, не учтенных в Государственном балансе запасов полезных ископаемых Российской Федерации; осуществляющими добычу полезных ископаемых без лицензии на участках недр, учтенных Государственным балансом запасов полезных ископаемых Российской Федерации, либо из отвалов (отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств). При этом предметом отдельного исследования может являться анализ причин и условий нарушений законодательства о недропользовании, совершаемых с участием лиц, выступающих в роли посредников при обращении незаконно добытых полезных ископаемых.

В последние годы встречаются случаи получения прокурорами информации о совершении указанных и иных правонарушений от администраций муниципальных образований (которыми, в свою очередь, данные нарушения в основном выявляются при осуществлении муниципального контроля), вместе с тем подобные примеры взаимодействия органов местного самоуправления и органов прокуратуры весьма редки.

Учитывая распространенность на территории большинства муниципальных образований такого вида нарушений законодательства о недропользовании, как безлицензионное использование подземных вод (являющихся одним из видов недр), органами прокуратуры, помимо выявления указанных нарушений и привлечения виновных лиц к ответственности в соответствии со ст. 14.1 КоАП РФ (осуществление предпринимательской деятельности в отсутствие специального разрешения), также принимаются меры по профилактике указанных нарушений. В частности, сотрудниками Башкирской природоохранной межрайонной прокуратуры Республики Башкортостан регулярно проводятся беседы с руководителями расположенных на территории региона организаций (осуществляющими деятельность в сфере ресурсоснабжения, производства сельскохозяйственной продукции) по вопросам соблюдения режима добычи подземных вод. В ходе указанных бесед прокурорскими работниками разъясняются требования ст. 19, 20 закона РФ «О недрах», в соответствии с которыми использование подземных вод в целях осуществления централизованного водоснабжения населения возможно лишь при наличии соответствующей лицензии, а безлицензионное пользование подземными водами возможно лишь для собственных нужд в порядке, предусмотренном ст. 19 закона РФ «О недрах». Кроме того, разъясняются и обязанности по принятию мер к охране недр (в том числе их защите от загрязнения) при использовании подземных вод, в частности, по установлению зон санитарной охраны в

соответствии с нормами ст. 43 Водного кодекса Российской Федерации, соответствующих санитарных норм и правил (СанПиН 2.1.4.1110-02, СП 2.1.5.1059-01) при использовании подземных вод для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Данные меры также способствуют снижению уровня нарушений законодательства о недропользовании.

В соответствии со ст. 5 закона РФ «О недрах», в компетенцию органов местного самоуправления районов, городов в сфере регулирования отношений недропользования входит контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Вместе с тем данные полномочия органами местного самоуправления реализуются весьма редко.

Нарушения законодательства о недропользовании, допускаемые органами местного самоуправления

В последние годы участились случаи выявления органами прокуратуры нарушений законодательства об охране и использовании недр, совершенных непосредственно работниками администраций муниципальных образований. Например, в 2014 году природоохранной прокуратурой выявлен факт незаконного ведения ООО «Томский имущественный комплекс» работ по добыче общераспространенных полезных ископаемых в с. Малиновка Томского района. Данные работы осуществлялись по договору о сотрудничестве в отсутствие законных оснований под видом осуществления указанной деятельности администрацией Малиновского сельского поселения, которой, в свою очередь, используемый земельный участок незаконно предоставлен в безвозмездное срочное пользование администрацией Томского района. Изложенное привело к тому, что в нарушение ст. 19 закона РФ «О недрах» пользование недрами осуществлялось коммерческой организацией без лицензии, земельный участок использовался в отсутствие правоустанавливающих документов. В этой связи природоохранным прокурором в Томский районный суд направлен иск о признании недействительными договора безвозмездного срочного пользования земельным участком и договора о сотрудничестве по реализации права Малиновского сельского поселения на безлицензионную добычу общераспространенных полезных ископаемых, а также о запрете ООО «Томский имущественный комплекс» осуществлять добычу общераспространенных полезных ископаемых и об освобождении земельного участка, используемого в отсутствие оформленных правоустанавливающих документов на землю. В результате прокурорского вмешательства заключенный с обществом договор о сотрудничестве администрацией сельского поселения расторгнут, деятельность по добыче общераспространенных полезных ископаемых прекращена, незаконно используемый земельный участок освобожден, а ООО «Томский имущественный комплекс» по постановлению природоохранного прокурора при-

влечено к административной ответственности по ст. 7.1 КоАП РФ за незаконное использование земельного участка [По результатам вмешательства..., www].

Также прокурорами выявляются факты использования администрациями муниципальных образований (в первую очередь, сельских поселений) подземных вод для нужд населения в отсутствие лицензий. Так, Краснокаменским межрайонным прокурором установлены факты осуществления водопользования без наличия лицензии администрациями восьми сельских поселений, при этом мероприятия по лицензированию артезианских скважин не проводились. Краснокаменским районным судом удовлетворены требования прокурора о понуждении администраций муниципальных образований оформить соответствующие лицензии [Прокуратура выявила..., www].

Вместе с тем наиболее распространенным субъектом, допускающим нарушение законодательства о недропользовании в виде безлицензионного использования подземных вод, являются хозяйствующие субъекты. Органами прокуратуры, помимо выявления указанных нарушений и привлечения виновных лиц к ответственности по ст. 14.1 КоАП РФ «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)», также принимаются меры по профилактике указанных нарушений. В частности, сотрудниками Башкирской природоохранной прокуратуры Республики Башкортостан регулярно проводятся беседы с руководителями расположенных на территории региона организаций (осуществляющими деятельность в сфере ресурсоснабжения, производства сельскохозяйственной продукции) по вопросам соблюдения режима добычи подземных вод. В ходе указанных бесед прокурорскими работниками разъясняются требования ст. 19, 20 закона РФ «О недрах», в соответствии с которыми использование подземных вод в целях осуществления централизованного водоснабжения населения возможно лишь при наличии соответствующей лицензии, а безлицензионное пользование подземными водами возможно лишь для собственных нужд в порядке, предусмотренном ст. 19 закона РФ «О недрах»⁴. Кроме того, разъясняются и обязанности по принятию мер к охране недр (в том числе их защите от загрязнения) при использовании подземных вод, в частности, по установлению зон санитарной охраны в соответствии с нормами ст. 43 Водного кодекса РФ, соответствующих санитарных норм и правил (СанПиН 2.1.4.1110-02, СП 2.1.5.1059-01) при использовании подземных вод для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Поскольку проявление коррупционного экономического интереса возможно как на этапе использования недр, так и на этапе принятия мер по их охране, осуществлении времен-

4 В соответствии со ст. 19 закона РФ «О недрах», собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков имеют право осуществлять в границах данных земельных участков без применения взрывных работ использование для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых, имеющих в границах земельного участка и не числящихся на государственном балансе, подземных вод, а также строительство подземных сооружений на глубину до пяти метров в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

ной консервации, либо рекультивации незаконно использованных участков недр, представляется возможным классифицировать нарушения антикоррупционного законодательства, совершаемые в рассматриваемой области правоотношений непосредственно работниками органов местного самоуправления либо с их участием.

Коррупционные нарушения первой группы связаны с извлечением экономической выгоды из действий, совершаемых в правовой сфере: использование незаконно добытых недр в рамках исполнения действующих договоров; заключение в установленном порядке договоров, предполагающих заведомо неправомерное использование недр (ввиду неопределенности источника происхождения недр, несоответствия целей фактическим интересам и т. п.).

Нарушения антикоррупционного законодательства на этапе принятия мер по их охране, осуществления временной консервации либо рекультивации земель незаконно использованных участков недр, как правило, связаны с необходимостью освоения денежных средств, предоставленных на данные цели из бюджетов различного уровня. В рамках указанной деятельности, как правило, и допускаются правонарушения.

Общим для указанных ситуаций является необходимость выявления прокурором объективно существующей взаимосвязи между допускаемыми нарушениями в сфере использования недр и коррупционными интересами отдельных должностных лиц органов местного самоуправления, в значительной степени формирующими причины и условия, способствующие совершению данных правонарушений.

В рамках данного исследования представляется необходимым рассмотреть представляющую значительную коррупционную опасность возможность распространения практики предоставления органами местного самоуправления земельных участков в целях мнимой реализации положений ст. 226 Гражданского кодекса Российской Федерации. В соответствии с нормами ч. 2 ст. 226 ГК РФ лицо, в собственности, владении или пользовании которого находится земельный участок, где находится брошенная вещь, стоимость которой явно ниже суммы, соответствующей пятикратному минимальному размеру оплаты труда, либо отвалы и сливы, образуемые при добыче полезных ископаемых, отходы производства и другие отходы, имеет право обратить эти вещи в свою собственность, приступив к их использованию или совершив иные действия, свидетельствующие об обращении вещи в собственность. Вместе с тем к ситуациям несанкционированной добычи полезных ископаемых не может быть применен указанный режим использования бесхозных вещей, поскольку данные полезные ископаемые не являются брошенными или иным образом оставленными их собственником – Российской Федерацией. Лица, получившие в установленном законом порядке право пользования недрами, не становятся их собственниками и могут обратить в свою собственность лишь разрешенные в установленном порядке к добыче полезные ископаемые.

Поскольку, как представляется, в основе деликтного поведения в рассматриваемой сфере лежит фактор экономической заинтересованности правонарушителя, повышению эффек-

тивности мер по поддержанию законности в рассматриваемой сфере будет способствовать совершенствование механизмов его государственного экономического подавления в сфере взыскания причиненного экологического вреда, а также на стадии принятия обеспечительных мер и пресечения незаконной деятельности.

Заключение

С учетом изложенного, взаимодействие органов прокуратуры с органами местного самоуправления при осуществлении прокурорского надзора в сфере охраны и использования недр следует организовывать и осуществлять исходя из анализа состояния законности на поднадзорной территории как сложной ситуации, требующей повышенного внимания к анализу результатов деятельности в целях установления реальных причин и условий как выявленных, так и латентных правонарушений.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17.07.1998: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 17.07.1998 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.
2. Гигиенические требования к охране подземных вод от загрязнения: СП 2.1.5.1059-01. М.: Федеральный центр госсанэпиднадзора Минздрава России, 2001.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон Рос. Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21.11.1994: введ. федер. законом Рос. Федерации от 30.11.1994 № 52-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 23.10.1998: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 30.10.1998: введ. федер. законом Рос. Федерации от 14.11.2002 № 137-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.
5. Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения: СанПиН 2.1.4.1110-02. М.: Минздрав России, 2002.
6. Исламова Э.Р. Актуальные вопросы обеспечения законности использования земель лесного фонда средствами прокурорского надзора // Вопросы российского и международного права. 2016. № 3. С. 72-80.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Феде-

- рации 20.12.2001: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 36.12.2001: введ. федер. законом Рос. Федерации от 30.12.2001 № 196-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.
8. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
 9. О лицензировании отдельных видов деятельности: федер. закон Рос. Федерации от 04.05.2011 № 99-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.04.2011: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27.04.2011 // Российская газета. 2011. 6 мая.
 10. О недрах: закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 // Российская газета. 1992. 5 мая.
 11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16.09.2003: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24.09.2003 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
 12. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании: приказ Генеральной Прокуратуры Рос. Федерации от 01.04.2014 № 165 // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. 2014. № 10.
 13. Об охране окружающей среды: федер. закон Рос. Федерации от 10.01.2002 № 7-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.12.2001: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.12.2001 // Российская газета. 2002. 12 января.
 14. Об утверждении Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах: постановление Правительства Рос. Федерации от 04.07.2013 № 564 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 28. Ст. 3830.
 15. Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления // Законность. 2014. № 3. С. 3-8.
 16. По результатам вмешательства Томской межрайонной природоохранной прокуратуры в районе села Малиновка Томского района прекращена незаконная добыча общераспространенных полезных ископаемых. URL: <http://prokuratura.tomsk.gov.ru/news/2434.html>
 17. Прокуратура выявила нарушения законодательства о недрах. URL: <http://procrf.ru/news/71732-prokuratura-vyiavila-narusheniya-zakonodatelstva.html>
 18. Репецкая Ю.О. Криминальный рынок нефти и нефтепродуктов в Иркутской области // Криминологический журнал БГУЭП. 2010. № 1 (11). С. 79-82.
 19. Adachi Y. Subsoil law reform in Russia under Putin administration // Europe-Asia studies. 2009. Vol. 61. No. 8. P. 1393-1414.
 20. Skyner L. The regulation of subsoil resource usage: the erosion of the “two-key” principle and its inclusion into the framework of civil law // Review of Central and East European law. 2006. Vol. 31. No. 1. P. 81-110.

The interaction of the prosecution with the local authorities in counteraction to the violations of the legislation on subsoil use

Yaroslava B. Ditsevich

PhD in Law, Associate Professor,
Department of public prosecutors' supervision and participation
of public prosecutors in civil and commercial proceedings,
Irkutsk Law Institute (branch) of the Academy of the Prosecutor
General's Office of the Russian Federation,
664000, 1 Shevtsova st., Irkutsk, Russian Federation;
e-mail: yaroslavadi@mail.ru

Abstract

Objective. The article is devoted to the issues of organizing the interaction of the prosecution with local authorities in the framework of revealing, suppression and prevention of violations of the law on the protection and use of mineral resources.

Methodology. The methodology of the work includes the application of general scientific methods such as analysis and comparison. Besides, the author uses specific methods of judicial science, namely comparative-legal and formally judicial.

Results. The paper analyzes the directions of interaction of the prosecution with the local authorities in the counteraction to illegal trafficking of minerals, including: exchange of information about violations of legislation in the sphere under consideration; implementation of prosecutors' powers to appeal to the court in accordance with the article 45 of the Civil Code of the Russian Federation in the interests of municipalities with claims for compensation of damage caused to the subsoil and other components of the environment.

Conclusion. The article gives the list of the most typical violations of legislation on subsoil use, formed on the basis of the analysis of prosecution activity in supervision over execution of legislation on subsoil use and protection. Specific attention is paid to the issues of counteractions to unlicensed use of groundwater, and also characteristics of violations of legislation on subsoil use, allowed by local authorities. The author notes the increased latency of corruption offenses, committed while using mineral resources, and provides examples of these violations.

For citation

Ditsevich Ya.B. (2016) Vzaimodeistvie organov prokuratury s organami mestnogo samoupravleniya pri protivodeistvii narusheniyam zakonodatel'stva o nedropol'zovanii [The interaction of the prosecution with the local authorities in counteraction to the violations of the legislation on subsoil use]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 6, pp. 126-140.

Keywords

Prosecutor's supervision over execution of legislation on subsoil use, ecological violations, ecological criminality, legal protection of the subsoil, ecological crime, local authorities, corruption offences.

References

1. Adachi Y. (2009) Subsoil law reform in Russia under Putin administration. *Europe-Asia studies*, 61 (8), pp. 1393-1414.
2. Byudzhetnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 31.07.1998 № 145-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 17.07.1998: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 17.07.1998 [Budget Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 145-FZ of July 31, 1998] (1998). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii (St. 3823)* [Collection of Russian Federation legislation (Art. 3823)], 31.
3. *Gigienicheskie trebovaniya k okhrane podzemnykh vod ot zagryazneniya: SP 2.1.5.1059-01* [Hygienic requirements for protection of groundwater from contamination: SP 2.1.5.1059-01] (2001). Moscow: Federal centre of state sanitary and epidemic control of the Ministry of Health of Russian Federation.
4. Grazhdanskii kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' pervaya): feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.11.1994 № 51-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 21.11.1994: vvod. feder. zakonom Ros. Federatsii ot 30.11.1994 № 52-FZ [Civil Code of the Russian Federation (Part One): Federal Law of the Russian Federation No. 51-FZ of November 30, 1994] (1994). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii (St. 3301)* [Collection of Russian Federation legislation (Art. 3301)], 32.
5. Grazhdanskii protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 14.11.2002 № 138-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 23.10.1998: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 30.10.1998: vvod. feder. zakonom Ros. Federatsii ot 14.11.2002 № 137-FZ [Civil Procedure Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 138-FZ of November 14, 2002] (2002). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii (St. 4532)* [Collection of Russian Federation legislation (Art. 4532)], 46.
6. Islamova E.R. (2016) Aktual'nye voprosy obespecheniya zakonnosti ispol'zovaniya zemel' lesnogo fonda sredstvami prokurorskogo nadzora [Topical issues of ensuring the rule of law for usage of forestry fund lands by means of prosecutor's supervision]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 3, pp. 72-80.
7. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.12.2001 № 195-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.12.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 36.12.2001: vvod. feder.

- zakonom Ros. Federatsii ot 30.12.2001 № 196-FZ [Code of Administrative Offences of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 195-FZ of December 30, 2001] (2002). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii (St. 1)* [Collection of Russian Federation legislation (Art. 1)], 1.
8. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 [Constitution of the Russian Federation: adopted by the nation-wide voting on December 12, 1993] (2014). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii (St. 4398)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 4398)], 31.
 9. O litsenzirovanii ot del'nykh vidov deyatelnosti: feder. zakon Ros. Federatsii ot 04.05.2011 № 99-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.04.2011: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 27.04.2011 [On licensing of certain types of activities: Federal Law of the Russian Federation No. 99-FZ of May 4, 2011] (2011). *Rossiiskaya gazeta* [Russian gazette], 6th May.
 10. O nedrakh: zakon RF ot 21.02.1992 № 2395-1 [On subsoil: Law of the Russian Federation No. 2395-1 of February 21, 1992] (1992). *Rossiiskaya gazeta* [Russian gazette], 5th May.
 11. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 30.12.2015): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 16.09.2003: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 24.09.2003 [On general principles of organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 131-FZ of October 6, 2003 (as amended on December 30, 2015)] (2003). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii (St. 3822)* [Collection of Russian Federation legislation (Art. 3822)], 40.
 12. Ob okhrane okruzhayushchei sredy: feder. zakon Ros. Federatsii ot 10.01.2002 № 7-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.12.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.12.2001 [On environmental protection: Federal Law of the Russian Federation No. 7-FZ of January 10, 2002] (2002). *Rossiiskaya gazeta* [Russian gazette], 12th Jan.
 13. Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov ob okhrane okruzhayushchei sredy i prirodopol'zovanii: prikaz General'noi Prokuratury Ros. Federatsii ot 01.04.2014 № 165 [On the organization of Prosecutor's supervision over execution of laws on environmental protection and management: Order of the Prosecutor General of Russian Federation No. 165 of April 1, 2014] (2014) *ZhKKh: zhurnal rukovoditelya i glavnogo bukhgaltera* [Housing and communal services: a head's and chief accountant journal], 10.
 14. Ob utverzhdenii Pravil rascheta razmera vreda, prichinennogo nedram vsledstvie narusheniya zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii o nedrakh: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 04.07.2013 № 564 [On approval of the Rules of calculation of the amount of harm caused to bowels owing to infringement of the legislation of the Russian Federation on subsoil: Decree of the Russian Government No. 564 of July 4, 2013] (2013). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii (St. 3830)* [Collection of Russian Federation legislation (Art. 3830)], 28.

15. Palamarchuk A.V. (2014) Zadachi prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov organami mestnogo samoupravleniya [Objectives of the Prosecutor's supervision over execution of laws by local authorities]. *Zakonnost'* [Legality], 3, pp. 3-8.
16. *Po rezul'tatam vmeshatel'stva Tomskoi mezhraionnoi prirodookhrannoi prokuratury v raione sela Malinovka Tomskogo raiona prekrashchena nezakonnaya dobycha obshcherasprostranennykh poleznykh iskopaemykh* [As the results of the intervention of the Tomsk Interdistrict environmental Prosecutor's office near the village of Malinovka, Tomsk district an illegal extraction of common mineral resources is stopped]. Available at: <http://prokuratura.tomsk.gov.ru/news/2434.html> [Accessed 18/05/16].
17. *Prokuratura vyjavila narusheniya zakonodatel'stva o nedrakh* [The Prosecutor's office revealed violations of the legislation on subsoil]. Available at: <http://procrf.ru/news/71732-prokuratura-vyiyavila-narusheniya-zakonodatelstva.html> [Accessed 18/05/16].
18. Repetskaya Yu.O. (2010) Kriminal'nyi rynek nefi i nefteproduktov v Irkutskoi oblasti [The criminal market of oil and oil products in the Irkutsk region]. *Kriminologicheskii zhurnal BGUEP* [Criminology journal of Baikal National University of Economics and Law], 1 (11), pp. 79-82.
19. Skyner L. (2006) The regulation of subsoil resource usage: the erosion of the “two-key” principle and its inclusion into the framework of civil law. *Review of Central and East European law*, 31 (1), pp. 81-110.
20. *Zony sanitarnoi okhrany istochnikov vodosnabzheniya i vodoprovodov pit'evogo naznacheniya: SanPiN 2.1.4.1110-02* [Zones of sanitary protection of water supply sources and water pipes for drinking purposes: Sanitary Rules and Regulations 2.1.4.1110-02] (2002). Moscow: Ministry of Health of Russian Federation.