

Кошойбек Айбек

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ**

Koshoibek Aibek

**STATE AND LEGAL BASES OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY
IN THE SUBSURFACE USE SPHERE**

УДК: 342.1:342.92+622

В настоящей статье рассмотрены вопросы административной ответственности по законодательству Кыргызской Республики. В результате исследования выявлены проблемы реализации административной ответственности, в связи с чем, автором предложено систематизировать нормы действующего законодательства, по какому-либо определенному правовому критерию, дополнить действующее законодательство о недрах, конкретизирующих связь процедуры привлечения к административной ответственности с организационно-правовым процессом приостановления/прекращения права недропользования.

In the present article questions of administrative responsibility by the legislation of the Kyrgyz Republic are considered. In result of research problems of realization of administrative responsibility in this connection, the author it is offered to systematize standards of the current legislation, on any certain legal criterion are revealed, to add the current legislation about a subsoil concretizing communication of procedure of attraction to administrative responsibility with organizational and legal process of stay of the termination of the right of subsurface use.

Достижению основной цели - предотвращению экологических и экономических правонарушений служат все виды юридической ответственности, предусмотренные в действующем законодательстве Кыргызской Республики. В соответствии с п.1 ст. 51 ЗКР «О недрах»: «Лица, виновные в совершении действий и бездействии, нарушающих законодательство Кыргызской Республики о недрах, несут административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики» [1].

Нарушением законодательства о недрах, согласно п.3 ст.51 ЗКР «О недрах», является:

1) проведение работ, связанных с использованием недр, способами, создающими угрозу для безопасности работающих и населения, загрязнения недр и окружающей среды;

2) самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых;

3) самовольное пользование недрами;

4) нерациональная выборочная разработка месторождений, образование сверхнормативных потерь полезных ископаемых при добыче и переработке минерального сырья;

5) предоставление недостоверной информации уполномоченному государственному органу по реализации государственной политики по недропользованию;

6) уничтожение или повреждение наблюдательных режимных скважин на подземные воды, маркшейдерских и геодезических знаков;

7) невыполнение требований по аккумулярованию средств на рекультивацию земельных участков при разработке месторождений полезных ископаемых, отбору подземных вод, строительству и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разработкой полезных ископаемых, и рекультивации земель при геологическом изучении недр;

8) невыполнение требований по ликвидации или консервации горного имущества;

9) нарушение права собственности на информацию о недрах либо ее конфиденциальности.

Согласно ст. 51 ЗКР «О недрах» государство возмещает пользователю недр ущерб, причиненный в результате деятельности органов государственной власти, равно как и недропользователь возмещает вред, причиненный участку недр. Согласно п.4 ст.51 нарушениями законодательства Кыргызской Республики о недрах должностными лицами государственных органов, органов местной государственной администрации и органов местного самоуправления являются:

- непредоставление или нарушение сроков предоставления, продления лицензий на право пользования недрами, земельными участками для пользования недрами, нарушение сроков рассмотрения геологических отчетов, планов работ и других нарушений;

- неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства Кыргызской Республики о недрах;

- другие нарушения законодательства и нормативных правовых актов Кыргызской Республики;

- непринятие мер к пресечению незаконного вмешательства в деятельность недропользователей.

Должностные лица несут ответственность за действия и (или) бездействие, приведшие к нарушениям законодательства и других нормативных правовых актов Кыргызской Республики.

В случаях необоснованного прекращения права пользования недрами или приостановления работы по вине юридических, физических лиц и должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления экономический ущерб от вынужденного простоя возмещается недропользователю в судебном порядке в полном объеме за счет виновных лиц (п.4 ст. 52).

Административно-правовая охрана является одной из основных форм обеспечения правовой

охраны деятельности в сфере недропользования. Причиной является быстрота публично-правового реагирования - применения мер государственного воздействия к правонарушителям – ко всем субъектам недропользования, независимо от организационной формы и формы собственности. Особенностью административного производства является применение административного взыскания в виде штрафных санкций, как мера государственного принуждения, применяемая к лицу, совершившему административное правонарушение. В действующем Кодексе об административной ответственности [2] административные правонарушения, посягающие на право государственной собственности на недра расположены в главе 11. Это, в частности, составы следующих правонарушений: «Нарушение права государственной собственности на недра» (ст.97); «Нарушение требований по охране и использованию недр» (ст.98); «Нарушение правил застройки и разработки месторождений полезных ископаемых» (ст.99); «Нарушение технологий добычи и переработки минерального сырья» (ст.100); «Нарушение или невыполнение правил учета и геолого-маркшейдерского обеспечения при освоении недр» (ст.101); «Самовольный сбор мумие и мумиесодержащего минерального сырья» (ст.102); «Нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр» (ст.103).

Будет неправильным ограничиваться только главой 11 Кодекса об административной ответственности при привлечении виновных лиц к ответственности за нарушение деятельности в сфере недропользования. Анализ выше приведенных норм свидетельствует, что ответственность наступает за нарушение права государственной собственности на недра, а также за нарушение горнотехнических, горнотехнологических правил и инструкций недропользования. Основной блок противоправных деяний в сфере недропользования, как подвида природопользования расположен в главе 16, состоящей из следующих составов: «Нарушение правил ведения кадастров природных ресурсов» (ст.158); «Воспрепятствование осуществлению государственного контроля за охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов» (ст.159.); «Нарушение правил охраны природных объектов, а также нарушение режима государственных заповедников-заказников и национальных природных парков, зон санитарной охраны курортов и водоохраных зон» (ст.160); «Непредставление, сокрытие или искажение информации о состоянии окружающей природной среды и использовании природных ресурсов» (ст.161); «Уклонение от прохождения или невыполнение требований государственной экологической экспертизы (мт.162); «Невыполнение предписаний и постановлений органов, осуществляющих контроль за охраной природы» (ст.163); Непринятие мер по восстановлению окружающей природной среды (ст.164);

«Задержка строительства сооружений и объектов природоохранного назначения» (ст.165); «Нарушение стандартов, правил, норм, инструкций и других экологических требований по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов» (ст.166); «Выброс (сброс) загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов, физическое и иное вредное воздействие на природную среду без разрешения» (ст.167); «Ввод в эксплуатацию предприятий без соблюдения требований по охране и рациональному использованию природных ресурсов» (ст.168); «Невыполнение обязанностей по регистрации в судовых документах операций с вредными веществами и смесями» (ст.169); «Нарушение правил эксплуатации или неиспользование сооружений, устройств и установок природоохранного назначения» (ст.171); «Эксплуатация транспортных и других передвижных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах» (ст.173); «Несоблюдение требований по охране и рациональному использованию природных ресурсов при складировании и сжигании промышленных и бытовых отходов» (ст.174); «Реализация горючесмазочных материалов, не отвечающих требованиям стандартов и техническим условиям» (ст.175); «Нарушение экологических требований при планировании, проектировании, утверждении, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в действие, эксплуатации или ликвидации предприятий, сооружений, передвижных средств и иных объектов, экспорте, импорте экологически опасной продукции» (ст.176); «Производство строительных, гидротехнических, дноуглубительных, взрывных и буровых работ, разработка карьеров и осуществление иной хозяйственной деятельности, оказывающей вредное влияние на окружающую среду и природные ресурсы, без разрешения» (ст.177); «Ликвидация природоохранных сооружений и объектов» (ст.178); «Уничтожение, порча, повреждение особо охраняемых объектов и территорий» (ст.179); «Пользование природными ресурсами без специального разрешения» (ст.180); «Нарушение экологических требований при хранении размещении), транспортировке, использовании, обезвреживании и захоронении токсичных промышленных отходов и отходов производства и потребления» (ст.181); «Невыполнение мероприятий, направленных на сокращение использования химических веществ, вредно воздействующих на окружающую среду и состояние озонового слоя атмосферы, по спискам Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле»

(ст.181-1); «Нарушение установленного режима использования земель» (ст.183); «Порча сельскохозяйственных угодий и других земель» (ст.184); «Нарушение правил перевозки опасных веществ и предметов на железнодорожном, водном, автомобильном транспорте и электротранспорте» (ст.212); «Нарушение водителями транспортных средств правил перевозки опасных, крупногабаритных и тяжеловесных грузов» (ст.229).

Размер штрафных санкций за административные правонарушения данной группы составов для физических лиц достигает от 1 до 40 расчетных показателей; для должностных лиц - от 5 до 100 расчетных показателей. Размер штрафных санкций для юридических лиц достигает 500 расчетных показателей. Характерной особенностью привлечения к административной ответственности является то, что санкционирование в виде штрафов делает ее в некотором смысле «традиционной» для многих недропользователей. «Ежегодно мы смело идем на это предприятие, смело выявляем нарушения, и никакие мер не принимается абсолютно. Ежегодные проверки свидетельствуют о том, что нарушения одни и те же, и они не исправляются. Нарушители просто ограничиваются штрафами, а штрафы для них - это мелочь по сравнению с тем, что они наносят окружающей среде», - отмечают специалисты по проверке хозяйственной деятельности недропользователей [3].

Анализ норм Кодекса об административной ответственности выявляет, что помимо штрафных санкций применительно к сфере недропользования, только ст. 102 «Самовольный сбор мумие и мумие-содержащего минерального сырья» содержит санкцию в виде конфискации мумие и мумие-содержащего минерального сырья; ст. 177 «Производство строительных, гидротехнических, дноуглубительных, взрывных и буровых работ, разработка карьеров и осуществление иной хозяйственной деятельности, оказывающей вредное влияние на окружающую среду и природные ресурсы, без разрешения» - приостановку производства таких работ и деятельности или без таковой. В остальных случаях взимаемый штраф не способствует недопущению и воспрепятствованию загрязнению окружающей среды – наиболее распространенному вредоносному последствию недропользования. Как справедливо, в данном случае, отмечает С.А. Боголюбов «Эффективность штрафных мер за экологические правонарушения в наших условиях представляется невысокой ввиду малых сроков и недостатков их исполнения, а главное - отсутствия должного имущества у лиц, с которых должны взыскиваться значительные суммы штрафов. Требуется анализа и творческого распространения на наши реалии зарубежный опыт баснословных штрафов за экологические правонарушения, взимаемых с физических и юридических лиц, рассчитанный на квалифицированный, высокооплачиваемый, социаль-

но обеспеченный государственный аппарат и законопослушный средний класс» [4].

Поэтому в большинстве случаев совершение административного правонарушения, так же как и гражданского и уголовного должно привести к приостановлению либо прекращению недропользования. А.Е.Еренов, Н.Б.Мухитдинов, Л.В. Ильященко подчеркивают, что «Поскольку любой вид ответственности, в конечном счете, подчинен материальным целям, важно выяснить, как такая санкция, как изменение или прекращение права пользования природным объектом, воздействует на дальнейшее его состояние. В связи с тем, что изъятие природных объектов, так или иначе, влияет на устойчивость права пользования природными ресурсами - один из основных принципов рационального природопользования, к этой мере следует прибегать лишь в исключительных случаях, когда другими мерами воздействия трудно устранить нерациональное их использование»[5].

Согласно п.1 пп.1 ст. 27 ЗКР «О недрах» право пользования недрами может быть приостановлено в случаях нарушения требований охраны недр, экологической и промышленной безопасности, установленных соответствующим законодательством Кыргызской Республики, что подразумевает применение норм административного и уголовного законодательства. Однако вопросами приостановления и прекращения права пользования недрами ведает уполномоченный государственный орган по реализации государственной политики по недропользованию (Госгеологоагентство). Правом же контроля и надзора по охране окружающей среды и использования природных ресурсов, природоохранного законодательства, установленных правил, лимитов, квот и норм природопользования, нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ и размещения отходов в окружающей природной среде обладает Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве КР (Госэкотехинспекция). Госэкотехинспекция вправе рассматривать материалы об административных правонарушениях, налагать на юридических и физических лиц, должностных лиц и работников штрафы и другие виды административных взысканий в пределах предоставленных полномочий; передавать материалы в надзорные, судебные и правоохранительные органы для рассмотрения вопроса о привлечении лиц, допустивших нарушения, к ответственности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. В установленном порядке Госэкотехинспекция вправе вносить представления в государственные органы (лицензиарам) о приостановлении действия лицензий, либо их отзыве, разрешений и свидетельств в случае невыполнения условий действия разрешения (свидетельства), либо выявления грубых нарушений требований экологической и технической безопасности, если это не влечет за собой уголовную ответственность, а также

о приостановлении действия удостоверений и т.п. (п.5 Положения о Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве КР[6]).

Рассмотренный механизм выявления административных правонарушений и привлечения к административной ответственности, по меньшей мере, громоздок и затруднителен в правоприменении. Только комплексный анализ и сопоставление различных по иерархии и отраслевой принадлежности нормативных правовых актов может сложить общее представление о правовых последствиях совершения административного правонарушения, административно-правовых средствах и методах государственного реагирования. В данном случае необходима систематизация норм действующего законодательства, по какому-либо определенному правовому критерию, либо внесение дополнений в действующее законодательство о

недрах, конкретизирующих связь процедуры привлечения к административной ответственности с организационно-правовым процессом приостановления /прекращения права недропользования.

Список использованных источников

1. Закон Кыргызской Республики «О недрах» от 9 августа 2012 г. N 160//«ЭркинТоо» от 17 августа 2012 г. N 73-74.
2. Кодекс КР от 4 августа 1998 г. N 114 "Кодекс об административной ответственности"//И-пС «ТОКТОМ».
3. МООС РК направило в МЭМР письмо с просьбой о пересмотре контракта на недропользование с СП "Тенгизшевройл" //СПС «Юрист».
4. Боголюбов С.А. Экономико-правовые проблемы охраны окружающей среды // «Законодательство и экономика», N 7, июль 2009 г.
5. Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильященко Л.В. Правовое обеспечение рационального природопользования. Алма-ата. «Наука» 1985 г.

Рецензент: к.ю.н. Рысмендеев Б.Д.