

Орозов А.А.

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И ВИДАХ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ

A.A. Orozov

TO THE QUESTION ABOUT THE CONCEPT AND THE FORMS OF LEGAL LIABILITY FOR VIOLATION OF LEGISLATION ON SUBSOIL

УДК:347/59

В представленной статье анализируются понятие и виды юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах.

В действующем законодательстве КР о недрах не регламентированы вопросы ответственности сторон – государства, как собственника недр, и владельца контракта. В определенной степени устарела нормативная правовая база, в части регулирования правил и условий разработки месторождений, замеров и учета добытой продукции, утверждения проектных документов и последующего их выполнения.

In the present article analyzes the concept and types of legal liability for violation of legislation on subsoil. In the current legislation of the KYRGYZ Republic on subsoil does not regulate the liability of the parties - the state, as owner of the subsoil, and owner of the contract. To a certain extent, outdated legal framework, regulating the terms and conditions of mining, measurement and accounting of produced products, approval of project documents and their subsequent execution.

Во Всемирной Хартии природы указано, что генетическая основа жизни на Земле не должна подвергаться опасности; популяция каждой формы жизни, дикой или одомашненной, должна сохраняться на том уровне, который достаточен для обеспечения ее выживания; необходимые для этого среды обитания следует сохранять. Эти принципы сохранения природы применяются ко всем частям земной поверхности, суше или море; особая защита должна обеспечиваться уникальным районам, типичным представителям всех видов экосистем и сред обитания редких или исчезающих видов. Используемые человеком экосистемы и организмы, а также ресурсы суши, моря и атмосферы должны управляться таким образом, чтобы можно было обеспечить и сохранить их оптимальную и постоянную производительность, но без ущерба для целостности тех экосистем или видов, с которыми они сосуществуют. Природу необходимо защищать от разграбления в результате войны или иных враждебных действий [1].

Действующим законодательством о недрах не регламентированы вопросы ответственности сторон – государства, как собственника недр, и владельца контракта. В определенной степени устарела нормативная правовая база, в части регулирования правил и условий разработки месторождений, замеров и учета добытой продукции, утверждения проектных

документов и последующего их выполнения. Так, всем известны примеры консервации разведывательных мероприятий на Куттисай-1, Куттисай-2.

Следует подчеркнуть, что в правовой базе недропользования отсутствуют: критерии высокой выработанности запасов месторождения, трудно извлекаемых запасов, нетрадиционных видов сырья и установить принципы экономического и иного стимулирования их разработки; понятие малого горного предпринимательства; организационно-правовые меры поддержки и принципы экономического и налогового стимулирования малых добычных компаний, осваивающих низкорентабельные и истощенные месторождения, введение для них специальных аукционов и конкурсов, права доступа к внутривидовой инфраструктуре и перерабатывающим мощностям компаний, относящихся к естественным монополиям; не отражены проблемы градообразующей роли горнодобывающего производства, исчерпания запасов и ликвидации добывающих предприятий, ликвидации горняцких и геологических поселков; отсутствует механизм вклада недропользователя в социально-экономическое развитие территории добычи полезных ископаемых, механизм и порядок компенсации социально-эколого-экономического истощения природного потенциала территорий традиционного проживания коренных малочисленных народов [6, с. 178], что, как известно, послужило причиной массовых выступлений граждан в с. Саруу, что в Ыссыкульской области.

К сожалению, стоит признать недостаточную эффективность финансовых механизмов обеспечения природоохранных мероприятий. Необходимость таких механизмов обусловлена спецификой отрасли: особой опасностью аварийных ситуаций, способных за короткое время причинить огромный вред окружающей среде, временным характером деятельности, заканчивающейся с исчерпанием месторождения и требующей значительных затрат для продолжения работ или надлежащей ликвидации предприятия [3, с. 125].

Юридическая ответственность призвана обеспечивать принудительное исполнение практически всех нормативных предписаний и запретов. Юридическая ответственность выступает крайним средством в цепочке правового упорядочения и вступает в действие лишь в случаях отклоняющегося

поведения субъектов правоотношений в сфере недропользования [4, с.11].

Юридическая ответственность характеризуется одновременным наличием в ней: превентивной (предупредительно-воспитательной), репрессивной (карательной), компенсационной (восстановительной), сигнализационной функций.

Так, в нормах гражданско-правовой ответственности за правонарушение в сфере недропользования доминирует компенсационная функция. В уголовной, административной видах ответственности превалирует наказательно-карательная функция.

Универсальной представляется превентивная функция. Причем она реализуется (во всяком случае, имеет равную потенциальную возможность для своей реализации) в одинаковой мере через все виды ответственности. Другие функции по отношению к превентивной имеют подчиненный характер и направлены на ее осуществление [5, с.305].

Наряду с традиционной классификацией видов ответственности (уголовная, административная и иная ответственность) существует предположение о существовании специальных (специфических) видов ответственности.

В уголовных кодексах бывших союзных республик не было ни одной нормы, которая предусматривала бы ответственность за нерациональное использование недр. На современном этапе развития общественных отношений в Уголовном кодексе КР содержится 16 статей, специально посвященных нарушениям в области пользования недрами и их охраны.

17 глава Уголовного кодекса КР так и называется «Экологические преступления», и включает в себя шестнадцать статей, устанавливающих наступление уголовной ответственности за причинение вреда природным объектам в частности и окружающей среде в целом, а также жизни или здоровью человека.

Важную роль в обеспечении комплексного пользования недрами всеми юридическими и физическими лицами призвана сыграть **административная ответственность**. *Административная ответственность применяется органами государственного управления к лицам, виновным в совершении административных проступков в области пользования и охраны недр.*

Смысл и содержание **гражданско-правовой ответственности** заключается в возмещении материального ущерба, причиненного государству или тем или иным лицам, и в обеспечении надлежащего исполнения взятых на себя обязательств, что и нашло отражение в действующем Экологическом кодексе КР.

Гражданско-правовая ответственность за нарушение обязательств может выступать в форме: возмещения убытков; уплаты неустойки; потери задатка либо уплаты дополнительно суммы задатка сверх возвращенной суммы задатка; конфискации в доход государства всего полученного по сделке,

направленной на достижение преступной цели; утраты права собственности на заложенное имущество, а также на имущество, удерживаемое в соответствии с правом удержания; и т.д.; при этом наиболее распространенные, хотя и не единственные формы ответственности за нарушение обязательства – возмещение убытков и уплата неустойки.

Экологическим кодексом КР предусматривается, что юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде, здоровью граждан, имуществу организаций, граждан и государства вследствие совершения экологических правонарушений, обязаны возместить вред в соответствии с действующим законодательством добровольно или по решению суда на основе утвержденных в установленном порядке методик исчисления вреда, а при их отсутствии – по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков.

Также следует отметить, что в гражданском праве форма вины не имеет такого определяющего значения, как в уголовном праве – причиненный вред должен быть возмещен в полном объеме независимо от того, было деяние умышленным или неосторожным.

Экологическое правонарушение может быть совершено и юридическим лицом. В этом случае наступление экологического вреда *есть результат неисполнения или неисполнения работниками или даже всем коллективом служебных обязанностей. Поэтому под виной юридического лица понимается вина его органов, должностных лиц, рабочих и служащих, представителей или иных лиц, осуществляющих свои служебные обязанности от имени или в интересах юридического лица*. При этом не всегда представляется возможным определить конкретное лицо, виновное в наступлении негативных последствий [7, с. 349].

Так, согласно Гражданского кодекса КР, главы 20, регламентирующей ответственность за причинение экологического вреда и разрешение споров в области охраны окружающей среды в ст. 224-231 Экологического кодекса КР определяет, что юридические и физические лица, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей среды, обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Поэтому вопрос об отнесении объекта к числу экологически опасных имеет важное значение для практики разрешения дел о возмещении экологического вреда.

Ст. 224 Экологического кодекса КР регламентирует ответственность за причинение экологического вреда. За причинение экологического вреда, действие или бездействие субъектов экологических правоотношений, повлекшее за собой ухудшение состояния окружающей среды либо нарушение

охраняемых законом прав и интересов в области охраны окружающей среды и природопользования устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Ст. 225 предусматривает ответственность за причинение ущерба окружающей среде. Привлечение к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности не освобождает виновных лиц от обязанности возмещения причиненного ими ущерба окружающей среде.

Ст. 227 предусматривает административную и уголовную ответственность за экологические правонарушения.

Должностные лица и граждане, виновные в нарушении природоохранного законодательства несут административную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Привлечение к административной и уголовной ответственности не освобождает виновных от обязанности возмещения причиненного ущерба.

Суммы ущерба, взыскиваемые по решению суда, перечисляются в республиканский или местные фонды охраны природы. В процессе приватизации объектов остаточное загрязнение или ущерб, причиненный окружающей среде в прошлом, до 1992 г., рассматриваются как объект ответственности государства. В остальных случаях указанную ответственность несут в установленном порядке юридические или физические лица - владельцы объекта-загрязнителя.

Ст. 230 регламентирует механизм возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

Возмещение вреда, причиненного здоровью граждан, производится на основании решения суда по иску потерпевшего, его близких родственников, законных представителей, профсоюзных органов или прокурора.

Сумма денежных средств за причиненный вред здоровью граждан взыскивается с причинителя вреда или предприятия, учреждения, организации, которых он представляет, а при невозможности их установления - за счет средств соответствующих фондов охраны природы.

При определении объема ущерба, причиненного имуществу граждан в результате неблагоприятного воздействия окружающей среды, вызванного причинением экологического вреда, учитываются реальный ущерб, связанный с разрушением и снижением стоимости строений, жилых и производственных помещений, оборудования, имущества, земельного участка, продукции с этого участка и упущенная выгода.

В юридической литературе иногда смешиваются понятия *гражданско-правовой и материальной ответственности*. Их дифференциация проявляе-

тся в следующем:

1. материальная ответственность наступает по нормам трудового законодательства, в то время как гражданско-правовая ответственность наступает по нормам гражданского законодательства;

2. материальная ответственность наступает в отношении лиц, связанных с предприятиями, организациями, учреждениями трудовыми правоотношениями. А гражданско-правовая ответственность таковое не предполагает, она может наступать в отношении любых лиц, в том числе и тех, кто заключил трудовые или контракты;

3. материальная ответственность может быть ограниченной, а гражданско-правовая ответственность предполагает полное возмещение материального ущерба, а также в отдельных случаях и морального вреда [8, с. 281].

Можно полагать, что материальная ответственность рабочих и служащих, как средство обеспечения рационального и комплексного использования недр, необходима. Ее применение, также как и дисциплинарной ответственности, в условиях развития рыночных отношений уже не столь распространено, как в условиях, когда недропользователями являлись только государственные предприятия, учреждения и организации. Круг субъектов права пользования недрами, содержащими общераспространенные полезные ископаемые, был несколько шире – это могли быть помимо государственных и колхозно-кооперативные, межколхозные предприятия, другие общественные организации, а также в законе предусмотренных случаях и граждане. Вместе с тем необходимо поднять на должный уровень эти виды юридической ответственности, так как они могут быть гораздо эффективнее, чем другие [8, с. 237].

Дисциплинарный проступок в области отношений по пользованию и охране недр – это неисполнение или ненадлежащее исполнение должностными лицами и иными работниками предприятий, учреждений и организаций своих трудовых функций и обязанностей либо должностного положения по рациональному и комплексному использованию и охране недр.

Полагаем, что приостановление или прекращение права недропользования нашел отражение в Экологическом кодексе КР, как способ обеспечения их рационального использования, и его нельзя рассматривать как обычный вид административной ответственности.

При наложении рассматриваемых мер происходит либо приостановление, либо прекращение права пользования недрами, которые влекут за собой временную или постоянную потерю имеющихся прав на недра. При административной ответственности в основном объем правомочий на недра недропользователей остается без изменений.

Административные взыскания налагаются в соответствии и по нормам административного законодательства. А приостановление или прекращение права пользования недрами регулируется нормами законодательства о недрах и недропользовании.

В случае приостановления операций по недропользованию компетентный орган либо государственный орган по охране недр уведомляет недропользователя в письменной форме о причинах такого приостановления и устанавливает разумный срок для их устранения. По устранении этих причин, подрядчик уведомляется в письменной форме о возможности продолжения проведения разведки, добычи, совмещенной разведки и добычи либо строительства и (или) эксплуатации подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей.

Действующим законодательством также определяется, что условия контракта могут быть изменены только при наличии письменного согласия обеих сторон; что же касается прекращения действия контракта, то стороны могут прекратить его действие только по основаниям и в порядке, предусмотренном законодательными актами и (или) контрактом. В частности, контракт на недропользование признается недействительным в следующих случаях:

1. при установлении в судебном порядке факта предоставления компетентному органу заведомо неверной информации, оказавшей влияние на его решение заключить контракт с данным лицом;

2. при установлении в судебном порядке факта сговора между должностными лицами, участвующими в проведении конкурса либо в заключении контракта, с выигравшим претендентом на получение право недропользования, с целью предоставления ему незаконных преимуществ перед другими претендентами, либерализации условий и снижения размера платежей в бюджет;

3. при отмене в судебном порядке договора, действие которого прямо повлияло на заключение контракта.

Законом прямо установлено, что основанием для признания договора (контракта) недействительным может быть только решение или приговора суда. Закон четко определяет гражданско-правовую процедуру признания договора (контракта) недействительным (то есть административно-правовое воздействие в данном случае полностью исключается).

Таким образом, приостановление или прекращение права недропользования может применяться лишь в случаях, прямо указанных в законе.

В качестве аргумента можно привести следующий вид юридической ответственности, как **финансово-правовая ответственность**, которая характеризуется тем, что Экологическом кодекском КР предусмотрены следующие механизмы воздействия:

- она установлена непосредственно финансовым законодательством, то есть меры этой ответственности выступают как элемент финансово-правовых норм;

- данная ответственность выступает мерой наказания лица за неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих обязанностей в качестве субъекта (участника) финансового правоотношения;

- привлечение лица к финансово-правовой ответственности осуществляется во внесудебном порядке соответствующим финансовым органом государства.

Каждый вид юридической ответственности играет самостоятельную роль в процессе правового регулирования, выполняет свои функции. Угроза применения мер ответственности является серьезным сдерживающим фактором для правонарушителей.

Литература:

1. «Всемирная хартия природы» // ЮРИСТ-справочная правовая система. – www.zakon.kz от 01.01.2008
2. Галинская, Н.Б. Правовые вопросы защиты природы [Текст] / Н.Б. Галинская // Советское государство и право. – 1971. – №3. – С. 42.
3. Худяков, А.И. Финансовое право РК. Общая часть [Текст] / А.И. Худяков. – Алматы: Баспа, 2001. – 264 с.
4. Хаджиев, А. Юридическая ответственность как средство охраны окружающей среды [Текст] / А. Хаджиев: автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.06. – Алма-Ата: АН КазССР, Институт философии и права, 1988. – 23 с.
5. Бринчук, М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений [Текст] М.М. Бринчук. – М.: Юристъ, 1998. – 688 с.
6. Теория государства и права [Текст] / Курс лекций / Под ред. М.М. Марченко. – М., 1995. – 167 с.
7. Денисов, Ю.А. Общая теория правонарушения и ответственности (социологический и юридический аспекты) [Текст] Ю.А. Денисов. – Л., 1983. – 120 с.

Рецензент: к.ю.н. Мурзабекова Ж.Т.