

*Орозов А.А.*

**К ВОПРОСУ О ЮРИДИЧЕСКИХ ОСНОВАНИЯХ И УСЛОВИЯХ ПРИМЕНЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ**

*A.A. Orozov*

**TO THE QUESTION OF THE LEGAL BASIS AND CONDITIONS LIABILITY FOR VIOLATION OF LEGISLATION ON SUBSOIL**

УДК:347/246.03

*В статье представлен анализ юридических оснований и условий применения ответственности за нарушение законодательства о недрах, где институт юридической ответственности должен выполнять функции стимулирования позитивной деятельности недропользователей, предупреждения нарушений законодательства о недрах и борьбы с этими нарушениями.*

*The article presents the analysis of the legal foundations and applications of liability for violation of legislation on subsoil, where the Institute of legal responsibility must perform the functions of promoting positive activities of subsoil users, prevention of violations of the legislation on subsoil and struggle with these disorders.*

Институт юридической ответственности должен выполнять функции стимулирования позитивной деятельности недропользователей, предупреждения нарушений законодательства о недрах и борьбы с этими нарушениями [1, с.99].

Одним из видов юридической ответственности является гражданско-правовая ответственность, которая выступает 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.п. При этом наиболее распространенные, хотя и не единственные формы ответственности за нарушение обязательства – возмещение убытков и уплата неустойки [2, с.265].

Между тем, следует отметить, что:

I. В процессе осуществления инвестиционной деятельности в сфере недропользования возникают гражданские (договорные) отношения, которые регулируются гражданским правом;

II. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения принятых недропользователем обязанностей, вытекающих из договора, наступает гражданско-правовая ответственность;

III. В гражданско-правовых отношениях также не всегда можно поставить вопрос о возмещении вреда в натуре: гражданским законодательством устанавливается, что возмещение убытков в случае неисполнения обязательства и уплата неустойки за его неисполнение освобождает должника от исполнения обязательства в натуре, если иное не предусмотрено законодательством или договором.

Следует отметить и тот факт, что: трудно

установить размер убытков, включая реально причиненный ущерб и упущенную выгоду, стоимость превентивных мероприятий, а также мероприятий, направленных на возмещение вреда, причиненного окружающей среде прилегающих районов [2, с.239]. Однако данный подход к определению размеров убытков нельзя признать универсальным, потому что он не позволяет прогнозировать последствия, которые могут наступить в будущем, поэтому нужно согласиться с тем, что не всегда экономически реально взыскание причиненного ущерба в полном объеме; требование компенсации причиненного вреда в полном объеме не всегда экономически целесообразно, поскольку неразумно требовать от недропользователей сохранения или использования теряемых при добыче полезных ископаемых природных ресурсов (за исключением сопутствующих полезных ископаемых); полное возмещение вреда должно производиться неукоснительно, когда речь идет о физических лицах (так, законом прямо установлено, что вред, причиненный здоровью и имуществу граждан вследствие нарушения законодательства об охране окружающей среды, подлежит возмещению в полном объеме, с учетом степени потери трудоспособности потерпевшего, затрат по уходу за больным, иных расходов и потерь, определение величины вреда здоровью и имуществу граждан производится в соответствии с действующим законодательством о возмещении вреда – на основании решения суда; при этом возмещению подлежит моральный вред, причиненный вследствие нарушения законодательства об охране окружающей среды, в порядке, установленном гражданским законодательством; в случае причинения вреда юридическими лицами и в случаях, когда вред носит необратимый характер, не всегда возможно обеспечить полное возмещение вреда, должен быть разработан механизм, который соответствовал бы требованиям законов рынка, дальнейшее развитие экономики при обеспечении охраны окружающей природной среды (то есть сочетание экономических и экологических интересов); юридические и физические лица, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей среды, обязаны возместить причиненный ими вред, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. При этом, специальным законодательством о недрах и недропользовании, предусмотрено правило, согласно которому ни одна из сторон контракта на недропользование не будет нести ответственности за неисполнение или

ненадлежащее исполнение каких-либо обязательств по контракту, если такое неисполнение или ненадлежащее исполнение вызваны обстоятельствами непреодолимой силы (форс-мажор) [3, с. 274].

К обстоятельствам непреодолимой силы отнесены чрезвычайные и непредвиденные при данных условиях обстоятельства, как, например, военные конфликты, природные катастрофы, стихийные бедствия (пожары и т.п.).

- полный ущерб, причиняемый охраняемым природным объектам, не всегда можно определить в силу того, что невозможно учесть в количественном и стоимостном плане весь комплекс неблагоприятных факторов, а также вторичных последствий, проявляющихся в течение длительного времени, иногда превышающем десятки лет (в частности, законодательством об охране окружающей среды 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 либо 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).

- взыскиваемые в бюджет суммы и платежи за нерациональное использование объектов природы являются «безадресными», что означает невозможность проконтролировать их дальнейшее полное использование для ликвидации именно тех последствий, которые были вызваны соответствующим нарушением (в соответствии с Законом КР «Об охране окружающей среды», взыскиваемые суммы возмещения вреда перечисляются в фонды по охране окружающей среды и только в установленных законодательством случаях - потерпевшему юридическому или физическому лицу). Поэтому реализация гражданско-правового принципа полного возмещения вреда в экологическом праве и в природоресурсных отраслях права обладает определенными особенностями, обусловленными спецификой присущего им предмета правового регулирования [4, с. 168].

Исследователями приводится ряд условий наступления гражданско-правовой ответственности, к которым относят: противоправное поведение, вину, вред, причинную связь между противоправным деянием и вредом.

Таким образом, можно предполагать, что негативное воздействие на окружающую среду есть результат определенного поведения (системы действий, поступков либо бездействие) индивида либо коллектива.

Общественно вредный характер последствий негативного воздействия на окружающую среду предопределяет необходимость запрещения его со

стороны государства, что находит выражение в особом способе фиксации такого поведения в эколого-правовых нормах. Последние содержат определенные правила поведения, устанавливают те или иные запреты, тем самым регулируют общественные отношения в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов [5, с. 347].

Так, Петровым В.В., к эколого-правовым нормам отнесены нормы экологического и природоресурсовых отраслей права, а также и нормы других отраслей, отражающие требования охраны окружающей среды (иначе говоря экологизированные нормы) [6, с.62].

Следовательно, основным условием привлечения к ответственности лица, причинившего вред окружающей среде, является выяснение вопроса о правомерности или противоправности его действий (бездействия).

Самощенко И.С. придерживается мнения, что не всякое отступление от поведения, указанного в правовой норме, есть ее нарушение. Деяние является противоправным, если оно правом запрещено. Следовательно, «интегративным качеством противоправных форм поведения» выступает их запрещенность нормами права.

Таким образом, экологическое законодательство, будучи публично-правовой отраслью, характеризуется преобладанием правовых норм, прямо запрещающих совершение тех или иных действий.

Так, в Законе КР «Об охране окружающей среды» были запрещены:

- разработка, изготовление, поставка, хранение, транспортирование, использование (эксплуатация) и ремонт продукции, выполнение работ (услуг) с нарушением требований зарегистрированных стандартов и технических условий в области охраны окружающей среды;

- ввод в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов, не обеспеченных установками и оборудованием по очистке, обезвреживанию и утилизации вредных отходов, выбросов загрязняющих веществ до уровня предельно допустимых нормативов, средствами контроля за загрязнением окружающей среды;

- разработка и реализация проектов, влияющих на окружающую среду, без проведения оценки воздействия на окружающую среду.

Ряд запретительных норм содержится и в подзаконных нормативных правовых актах, более детально регламентирующих вопросы, связанные с экологической безопасностью при осуществлении хозяйственной деятельности. Полагаем, что запреты экологического характера коррелируют с нормами, определяющими обязанности участников соответствующих общественных отношений, вследствие чего противоправным является не только поведение, нарушающее запреты, но также и неисполнение обязанностей, установленных законодательством об охране окружающей среды.

В соответствии со ст. 220 Экологического кодекса КР обязанностью соответствующих государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан в сфере обеспечения экологической безопасности является:

1. Ввозимые на территорию Кыргызской Республики товары должны соответствовать техническим, фармакологическим, санитарным, ветеринарным, фитосанитарным и экологическим стандартам и требованиям, установленным в Кыргызской Республике. Ввоз экологически опасной продукции подлежит специальному контролю в порядке, определяемом законами и иными правовыми актами Кыргызской Республики.

2. Республиканский государственный орган в области охраны окружающей среды может запретить по согласованию с научными организациями ввоз, вывоз, выпуск, расселение и акклиматизацию животных, могущих нанести вред естественным биоценозам и здоровью людей.

В ст. 221 *Контроль за ввозом и вывозом объектов* регламентируются такие моменты, как:

1. Общий контроль за перемещением грузов через границу осуществляет Департамент таможенной службы Комитета по доходам при Министерстве финансов Кыргызской Республики.

2. Контроль за ввозом и вывозом селекционных достижений, зарегистрированных в Государственном реестре охраняемых селекционных достижений, осуществляется таможенными органами в соответствии с таможенным законодательством Кыргызской Республики.

3. Проверка товарно-сопроводительных документов производится для всей продукции, ввозимой в республику в коммерческих целях.

4. Ввоз в республику или вывоз за границу объектов флоры и фауны или их продуктов без разрешения, если получение такого, определено законами и иными нормативными актами Кыргызской Республики, влечет наложение административного штрафа на граждан - от одного до пяти, на должностных лиц - от пяти до десяти минимальных размеров заработной платы с конфискацией объектов флоры и фауны или их продуктов.

5. То же действие, совершенное в отношении редких и исчезающих видов флоры и фауны, занесенных в «Красную книгу Кыргызской Республики» или в специальные перечни международных конвенций, а равно их частей, яиц, коконов, куколок, плодов, луковиц и семян - влечет наложение административного штрафа на граждан - от пяти до десяти, на должностных лиц - от десяти до двадцати минимальных размеров заработной платы с конфискацией объектов флоры и фауны и лишением лицензии (разрешения).

Таким образом, в национальном законодательстве определены важнейшие приоритеты в сфере экологической безопасности и выражаются посредством следующих положений: защита окружающей среды, рациональное использование и

охрана природных ресурсов; недопущение неконтролируемого ввоза в КР экологически опасных технологий, веществ и материалов; предотвращение радиоактивного, химического загрязнения, бактериологического заражения территории КР; сокращение масштабов применения экологически опасных и несовершенных технологий; ликвидация негативных экологических последствий хозяйственной и иной деятельности.

Основные обязанности природопользователей закреплены в Экологическом кодексе КР. Так, природопользователи – физические и юридические лица осуществляют на платной основе пользование природными ресурсами и (или) эмиссии в окружающую среду в порядке, установленном Экологическим кодексом и иными законами КР, они обязаны использовать природные ресурсы в соответствии с целевым назначением и условиями их предоставления.

Конкретизация этих обязанностей содержится в отраслевых законах и подзаконных нормативных правовых актах, регламентирующий правовой режим использования и охраны того или иного природного ресурса. Обязанности недропользователей определены и в Законе КР «О недрах»:

- выбирать наиболее эффективные методы и технологии проведения операций по недропользованию, основанные на положительной практике использования недр;

- обеспечить безопасность жизни, здоровья человека и окружающей среды при проведении операций по недропользованию;

- использовать контрактную территорию только в целях, предусмотренных контрактом;

- приступить к проведению разведки или добычи с даты регистрации контракта, если иной срок не предусмотрен в контракте;

- проводить операции по недропользованию в соответствии с Конституцией и законодательством КР;

- соблюдать согласованные в порядке, установленном законодательством, технологические схемы и проекты на проведение операций по недропользованию, обеспечивающие безопасность здоровья и жизни персонала и населения, рациональное и комплексное использование недр и охрану окружающей среды;

- не препятствовать другим лицам свободно передвигаться в пределах контрактной территории, пользоваться объектами и коммуникациями общего пользования или проводить любые виды работ, в том числе разведку и добычу других природных ресурсов, если это не связано с особыми условиями безопасности и такая деятельность не мешает проведению операций по недропользованию;

- предоставлять компетентному органу информацию о реализации рабочей программы;

- беспрепятственно предоставлять необходимые документы, информацию и доступ к местам работ контрольным органам КР при выполнении ими

служебных функций и своевременно устранять выявленные ими нарушения;

- своевременно уплачивать [налоги](#), штрафы за нерациональное использование недр и иные обязательные платежи;

- сохранять объекты культурно-исторического значения;

- восстанавливать участки земли и другие природные объекты, нарушенные вследствие проведения операций по недропользованию, до состояния, пригодного для дальнейшего использования, в соответствии с [законодательством](#);

- страховать гражданско-правовую ответственность за причинение вреда окружающей среде.

Вместе с тем, экологически негативное поведение, то есть такие поступки, которые способны нанести вред окружающей среде либо социальным отношениям в сфере взаимодействия общества и природы, не предусмотрены законом в качестве наказуемых и не запрещены. В итоге наблюдается слабая формализованность экологических правовых предписаний и запретов во многом осложняет применение ответственности (в том числе гражданско-правовой) за экологические правонарушения.

Гражданско-правовая ответственность в сфере природопользования все еще эффективна с позиций превентивного, компенсационного характера. Верно отмечено, что в процессе разрешения споров в сфере гражданско-правовых отношений не должно быть диктата государства, диктата государственных органов, диктата государственного служащего [7, с. 46].

Также неоспорима роль уголовной ответственности в обеспечении рационального использования недр, и в решении ряда конкретных задач она может оказаться достаточно эффективной.

Уголовный кодекс КР не предусматривает ответственность юридических лиц. Установление качественного критерия уголовной ответственности должностного лица за нанесение ущерба окружающей среде требует взвешенного подхода, формулировки. В данной связи представляется, что ситуация с нарушением должностными лицами предприятий, добывающих и перерабатывающих полезные ископаемые, экологического и природоресурсного законодательства такова, что значительно актуализирует изменения и дополнения соответствующих статей Уголовного кодекса КР.

Например, по уголовному праву Франции юридические лица также являются субъектами преступлений. Согласно статье 121-2 Уголовного кодекса Франции, юридические лица, за исключением государства, несут уголовную ответственность в случаях, предусмотренных законом или постановлением, за преступные деяния, совершенные в их пользу их органами или представителями. Уголовная ответственность юридических лиц не исключает уголовной ответственности физических лиц, являющихся исполнителями или соучастниками при совершении тех же действий. В перечень преступных деяний, за совершение которых юридические лица

привлекаются к уголовной ответственности по Уголовному кодексу Франции входят экологические преступления.

В США юридическое лицо (корпорация) также является субъектом уголовного права. Под корпорацией понимается любое юридическое лицо, за исключением тех учреждений, которые организованы или возглавляются органом правительства для выполнения правительственной программы.

Основанием применения ответственности за нарушение законодательства о недрах всегда выступают правонарушения, совершаемые в области рационального и комплексного использования недр, а также их охраны. Проблема рационального использования недр имеет важное значение для дальнейшего развития экономики, промышленности, транспорта, водного и лесного хозяйства и других отраслей.

Общим признаком всех оснований ответственности является то, что общественное вредное поведение правонарушителя направлено против требований, которые определяют порядок целесообразности использования недр.

Как известно, ряд перерабатывающих отраслей производства осуществляют выборочное освоение ресурсов недр, а некоторые даже совершают правонарушения на стадиях предшествующих процессу: отсутствие специального разрешения, игнорирование требований, отступление от правил проектирования и т.д. Большинство из них, как бы заранее запрограммированы на совершение правонарушений в производственной деятельности.

Полагаем, что основной причиной правонарушений является слабое использование в борьбе с нарушителями законодательства о недрах мер юридической ответственности. Она состоит в том, что работники соответствующих органов не осуществляют должный государственный контроль за соблюдением законодательства о недрах, не пресекают незаконные действия должностных лиц предприятий и учреждений и не всегда используют предоставленные им права по привлечению к установленной законом ответственности.

В Экологическом кодексе КР хотя и содержится нормы об обязанности государственного контроля по охране недр и за изучением и использованием недр, но сегодня назрела необходимость во внесении конкретных предложений по расширению контрольных функций, наделением реальными властными полномочиями эти органы, усилить штатную структуру, необходимо предоставить право этим органам приостанавливать деятельность горнодобывающих предприятий при нерациональной эксплуатации месторождений с привлечением виновников к ответственности.

Именно эти уполномоченные органы в области охраны окружающей среды должны стать «хозяином» в части рационального и комплексного использования ресурсов недр, их указания по тем или иным вопросам должны быть обязательными для

всех горнодобывающих предприятий.

В итоге анализа возникает необходимость для пресечения правонарушений в сфере недропользования использовать следующие моменты:

- совершенствовать и сформулировать в законодательстве единой и общей цели юридической ответственности в сфере недропользования;

- корреляции всех видов юридической ответственности для обеспечения эффективного воздействия на любой факт правонарушения в сфере недропользования;

- усилить государственный контроль в деятельности недропользователей;

- совершенствовать систему методов контроля за рациональным использованием и охраной недр;

- проведение мероприятий по предотвращению загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недр.

**Список использованной литературы:**

1. Еренов, А.Е., Мухитдинов, Н.Б., Ильяшенко, Л.В..  
Правовое обеспечение рационального природополь-

вания [Текст] А.Е.Еренов, Н.Б. Мухитдинов. – Алма-Ата: Наука, 1985. – 150 с.

2. Абдраимов, Б., Жарылкасын, Е. Возмещение экологического вреда по законодательству Республики Казахстан [Текст] Б. Абдраимов, Е. Жаралкасын. – Алматы: Юрист, 2001. – 80 с.

3. Петров, В.В. Экологическое право России [Текст] / В.В. Петров. – М.: Изд-во Бек, 1995. – 27 с.

4. Ермаков, В.Д., Сухарев, А.Я. Экологическое право России [Текст] В.Д.Ермаков. – М.: Изд-во «ИМП», 1997. – 256 с.

5. Теория государства и права [Текст] / Курс лекций / Под ред. М.М. Марченко. – М., 1995. – 167 с.

6. Петров, В.В. Правовая охрана природы [Текст] / В.В.Петров. – М.: Изд-во МГУ, 1980. – 200 с.

7. Елюбаев, Ж.С. Спорные вопросы практики применения законодательства, регулирующего отношения, связанные со специальным природопользованием [Текст] / Ж.С. Елюбаев // Материалы первого Атырауского регионального правового семинара. – Атырау, 2003. – С. 146.

**Рецензент: д.ю.н. Кулдышова Ч.**