

УДК 349.6

М.Н. Хасенова

Казахстанско-Американский свободный университет, Казахстан, г. Усть-Каменогорск
E-mail: khassenovamulya@mail.ru

Проблемы юридической ответственности за нарушение водного законодательства Республики Казахстан

Юридическая ответственность за водные правонарушения является актуальной проблемой юридической науки. С развитием правовой науки подходы к содержанию, эффективности и другим чертам юридической ответственности претерпели изменения. Традиционно юридическая ответственность за нарушение водного законодательства подразделяется по отраслевой принадлежности, то есть на уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную.

Ключевые слова: водные правонарушения, юридическая ответственность за нарушение водного законодательства, водные преступления, водные проступки.

M.N. Khassenova

Problems of legal liability for violation of water legislation of the Republic of Kazakhstan

Legal responsibility for water violations is an actual problem of legal science. With the development of legal science approaches to the content, performance and other features of the legal responsibilities have changed. Traditionally, the legal responsibility for the violation of water legislation are classified by industry sector, that criminal, administrative, civil and disciplinary.

Keywords: water offense, the legal responsibility for the violation of water legislation, water crimes, water misdemeanors.

М.Н. Хасенова

Қазақстан Республикасының су заңдарын бұзған үшін заңи жауапкершілік мәселелері

Мақалада Қазақстан Республикасының су заңнамасын бұзған үшін заңи жауапкершілік түсінігі мен түрлері қарастырылған. Су заңнамасын бұзғаны үшін заңи жауапкершіліктің рөлі мен мәні және оны одан әрі жетілдірудің жолдары көрсетілген; су заңнамасында және оны қолдану тәжірибесінде қарама-қайшылықтар мен оққылықтар табылды және оны жоюдың, жетілдірудің жолдары ұсынылды.

Түйін сөздер: су жауапкершілігі, су заңнамасын бұзғаны үшін заңи жауапкершілік, су қылмыстары, су оққылықтары.

Юридическая ответственность – важное звено в системе правового обеспечения рационального природопользования, специфическое средство воздействия на поведение людей, коллективов в процессе труда, быта, отдыха, когда они взаимодействуют с окружающей природной средой и вызывают (или могут вызвать) в ней изменения. Основная задача ответственности –

обеспечение законности, предупреждение и пресечение правонарушений, максимально возможное устранение ущерба, причиняемого ими природе и обществу [1, с.100].

Предусматривая развернутую правовую регламентацию отношений водопользования, государство добивается строгого соблюдения водного законодательства как самими водополь-

зователями, так и другими предприятиями, организациями, учреждениями, а также гражданами. Государство защищает установленные им права водопользователей от всяких посягательств и в то же время требует от самих водопользователей неуклонного выполнения возложенных на них обязательств. Тем самым осуществляется защита права водопользования в субъективном и объективном смысле, т.е. как субъективного права предприятий, организаций, учреждений и граждан, так и института водного права.

В целях защиты права водопользования законодательство предусматривает систему мер, направленных на пресечение правонарушений в той области и восстановление нарушенных прав водопользователей. Применение всех этих мер происходит обычно путем приведения в действие механизма юридической ответственности за нарушение водного законодательства, которая наряду с системой государственного управления и контроля приобретает исключительно важное значение в деле защиты права водопользования [2, с.287].

Ответственность за нарушение права водопользования рассчитана на то, чтобы в необходимых случаях принуждать водопользователей к выполнению своих обязанностей перед государством и другими субъектами права. Вместе с тем она имеет целью принуждать государственные органы, предприятия, учреждения, организации, отдельных должностных лиц и граждан к такому поведению, при котором обеспечивалась бы защита законных прав и интересов водопользователей, законность всех действий, связанных с организацией использования и охраны вод в нашей стране.

Ответственность выражается, прежде всего, в установлении и применении санкций к предприятиям, учреждениям, организациям и лицам за их действия или бездействие, нарушающие требования об обязанностях водопользователей или гарантированные законом права водопользователей. Санкции применяются к предприятиям, учреждениям, организациям и лицам, виновным в нарушении права водопользования. Факт правонарушения и вина правонарушителя лежат на основе ответственности в субъективном и объективном смысле.

По мнению Мукашевой А.А., основными причинами водных правонарушений являются:

- желание получить сиюминутную прибыль. С этой целью возможен незаконный ввоз на территорию Республики Казахстан загрязняющих веществ с целью их захоронения или, например, сброса в водные объекты;

- отсутствие экологического мышления. Неумение оценить в перспективе последствия незаконного сброса загрязняющих веществ стало причиной совершения водных правонарушений со стороны руководителей промышленных предприятий;

- незнание норм водного законодательства Республики Казахстан. Незнание закона гражданами также является причиной совершения ими водных правонарушений;

- приоритет экономических интересов над экологическими. По этой причине совершается большинство водных правонарушений промышленными предприятиями. Руководители предприятий, хотя и знают законы, но не могут следовать им, так как это негативно отразится на состоянии предприятия [3, с.217].

По субъекту различаются правонарушения, совершаемые самими водопользователями и совершаемые другими лицами и организациями, посторонними по отношению к водопользователю.

В теории различают следующие группы правонарушений. К первой группе правонарушений следует отнести неисполнение водопользователями своих обязанностей перед государством и другими субъектами права; нарушения субъективных прав тех или иных водопользователей со стороны государственных органов, правомочных регулировать водопользование, решать вопросы предоставления или изъятия водных объектов и т.п., а также со стороны других государственных органов, либо других водопользователей или иных посторонних субъектов. Данная классификация видов нарушений права водопользования имеет значение для определения конкретных субъектов, ответственности и характера и применяемых к ним санкций.

Если правонарушение заключается в неисполнении обязанностей водопользователем, то последний должен нести имущественную ответственность перед государством или другими субъектами, а в установленных законом случаях он может быть лишен права пользования тем или иным водным объектом. Кроме этого, в этих случаях могут быть привлечены к уголовной,

административной или дисциплинарной ответственности должностные лица, по вине которых водопользователь не исполнил лежащих на нем обязанностей. При условии, если правонарушение повлекло убытки для самого водопользователя – правонарушителя, может быть поставлен вопрос о их возмещении виновными лицами в установленном порядке и в пределах допустимого по закону размера материальной ответственности этих лиц.

Если в результате правонарушения нарушены субъективные права водопользователей посторонними организациями и лицами, то последние должны нести материальную ответственность перед потерпевшим водопользователем, наряду с этим виновные должны привлекаться к уголовной, административной и дисциплинарной ответственности.

В зависимости от объектов, на которые посягают нарушители права водопользования, различаются правонарушения, связанные с нарушением права государственной собственности на воды, правонарушения, связанные с нарушением порядка рационального использования и охраны вод, а также самовольный захват водных объектов, самовольное водопользование и самовольное производство гидротехнических работ.

Вторая группа правонарушений выражается непосредственно в изменении качества вод, их загрязнении, засорении, истощении: сброс сточных вод с превышением установленных норм; иные случаи загрязнения и засорения вод; ввод в эксплуатацию предприятий, коммунальных и других объектов без сооружений и устройств, предотвращающих загрязнение и засорение вод или их вредное воздействие, непринятие мер по предотвращению вредного воздействия вод, в частности, мер по защите от наводнений.

К третьей группе относятся нарушения порядка водопользования, уничтожение или повреждение водохозяйственных сооружений или устройств, строительство новых либо реконструкция существующих объектов, могущих вызвать изменения водного режима, без разрешения водохозяйственных органов и т.п.

Каждый из перечисленных видов нарушений права водопользования характеризуется присущими ему специфическими признаками, которые лежат в основе юридической квалификации правонарушений, выбора видов и мер ответственности, применяемых к правонарушителям.

Все виды нарушений права водопользования перечислены в Водном кодексе Республики Казахстан от 9 июля 2003 года [4], где указывается на то, что лица, виновные в их совершении, несут уголовную или административную ответственность. Это последнее обстоятельство имеет очень важное значение для действия всего механизма ответственности в области водного законодательства.

Применительно к видам ответственности нарушения права водопользования подразделяются на преступления, административные и дисциплинарные проступки и гражданско-правовые деликты. Такая классификация видов водных правонарушений тесно переплетается с предыдущими классификациями и дополняет их.

Одной из основных задач органов по регулированию использования и охране вод при выполнении возложенных на них функций является проведение мероприятий, предупреждающих нарушения установленных условий водопользования, выявление причин и последствий нарушения водного законодательства, оформление документов для привлечения виновных лиц к ответственности.

Выявляются нарушения в водопользовании в результате плановых проверок рационального использования вод, выполнения мероприятий по охране водных объектов от загрязнений. Засорения и истощения, а также проверки работы очистных сооружений и условий сброса сточных вод; внеплановых проверок по заданию вышестоящих организаций и сигналам органов санитарного надзора, рыбоохраны, гидрометслужбы, а также в случаях резкого ухудшения качественного состава воды водного объекта.

Определение понятия юридической ответственности, применяемой в борьбе с нарушениями водного законодательства, предполагает выявление: во-первых, сущности юридической ответственности как правовой категории - привлекать лиц, виновных в нарушении водного законодательства, к административной, уголовной ответственности; во-вторых, ее роли и значения в борьбе с нарушениями природоохранительного законодательства в обеспеченности законности в сфере водопользования – предъявлять иски к государственным объединениям, предприятиям, организациям, учреждениям, колхозам, кооперативам и общественным организациям и к гражд-

дана о взыскании в доход государства средств в возмещение убытков, причиненных государству нарушением водного законодательства об охране вод.

Также направлять материалы в органы прокуратуры или внутренних дел для привлечения лиц за нарушение законодательства об охране вод к уголовной ответственности.

Органы охраны вод могут вынести решение о прекращении права водопользования или о приостановлении производственной деятельности водопользователя. Указанные органы также должны разъяснить соответствующим предприятиям, учреждениям. Организациям и гражданам их право возбуждать ходатайство о возмещении убытков, причиненных им в результате нарушения водного законодательства.

Понятие «административная ответственность» тесно связано с категориями «юридическая ответственность» и «административное взыскание». Другими словами, административная ответственность является видом юридической ответственности и представлена системой административных взысканий.

Под административной ответственностью понимается «вид юридической ответственности, осуществляющий применение административных взысканий за административные правонарушения уполномоченным на то государственным органом или должностным лицом, в порядке, установленном административным законодательством, исполнение которого может быть обеспечено принудительной силой государственной власти» [3, с.221].

Административная ответственность является наиболее распространенным и широко применяемым на практике видом ответственности за нарушение правил пользования и охраны вод.

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях [5] устанавливает перечень правонарушений в сфере водопользования, совершение которых влечет административную ответственность.

В отличие от административных взысканий, которые применяются к правонарушителям, правовая наука и практика выделяют административно-предупредительные меры, применяемые в тех случаях, когда нет административного правонарушения, но когда интересы безопасности требуют их применения для того, чтобы предотвра-

тить правонарушения и оградить моральные и имущественные интересы государства, граждан, общественных организаций. Основной административно-предупредительной мерой в области водного законодательства является приостановление и прекращение эксплуатации предприятия загрязняющих воды.

Но, к сожалению, эти административно-предупредительные меры на практике используются недостаточно. Во многих случаях, когда следовало бы приостановить или прекратить деятельность и дальнейшую эксплуатацию производственных объектов, являющихся источником загрязнения водоемов, органы по регулированию использования и охране вод этого, увы, не делают.

Согласно законодательства уголовная ответственность в области окружающей природной среды устанавливается за экологические преступления, т.е. общественно-опасные действия (бездействия), посягающие на экологический правопорядок и причиняющие вред природной среде, здоровью человека или создающие реальную угрозу такого причинения.

Главной нормативной формой, регламентирующей уголовную ответственность за экологические преступления, является Уголовный кодекс Республики Казахстан [6].

Водный кодекс устанавливает материальную ответственность предприятий, организаций и граждан, т.е. возмещение вреда за ущерб, причиненный нарушением водного законодательства.

Основываясь на данных сравнительного анализа уголовного законодательства, можно сделать вывод о том, что в интересах более правильного осуществления на практике борьбы с нарушениями водного законодательства следует усовершенствовать нормы Уголовного кодекса, по крайней мере унифицировать в отношении большей части деяний, признаваемых преступными [7, с.76-77].

Для начала необходимо определить понятие «водное преступление». Мукашева А.А. дает следующее понятие: «Водное преступление следует понимать как совершенное виновно общественно опасное деяние (действие или бездействие), посягающее на правопорядок в области использования и охраны вод, причиняющее либо создающее реальную угрозу причинения вреда водному объекту либо правам и интересам физи-

ческих и юридических лиц в области использования и охраны вод, и запрещенное Уголовным кодексом под угрозой наказания» [3, с.231].

В Уголовном кодексе Республики Казахстан от 16 июля 1997 г. предусмотрены две статьи за водные преступления: Статья 281 «Загрязнение, засорение и истощение вод» и Статья 283 «Загрязнение морской среды».

Уголовная ответственность является наиболее суровым видом юридической ответственности. Уголовная ответственность применяется только судом за совершение преступления и объявляется в тех случаях, когда другие, более мягкие меры наказания представляются недостаточными, нерезультативными, а исправление и перевоспитание нарушителей природоохранного законодательства предполагает применение более строгих уголовных санкций [8, с.310].

Недостатком водного законодательства Республики Казахстан является практическое отсутствие в Водном кодексе Республики Казахстан статей о гражданско-правовой ответственности за водные правонарушения. Так, в действующем Водном кодексе Республики Казахстан от 9 июля 2003 г. [4] имеется только общая отсылочная статья 140 «Ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан в области использования и охраны водного фонда», в которой сказано, что лица, виновные в нарушении законодательства Республики Казахстан в области использования и охраны водного фонда, несут ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан. В таком случае приходится обращаться к Экологическому кодексу Республики Казахстан.

Согласно статье 321 Экологического кодекса Республики Казахстан [9] «Обязательность возмещения ущерба, нанесенного нарушением экологического законодательства Республики Казахстан», лица, совершившие экологические правонарушения, обязаны возместить причиненный ими ущерб в соответствии с настоящим Кодексом и иными законодательными актами Республики Казахстан.

До настоящего времени в деле обеспечения рационального использования и охраны вод еще недостаточно применяется материальная гражданско-правовая ответственность - возмещение вреда.

О.С. Колбасов подразделяет две категории убытков, возникающих при нарушении водного законодательства:

1) убытки, возникающие у государства-собственника вод;

2) убытки, которые возникают у предприятий, учреждений, организаций и граждан [10, с.216].

Устанавливаются два вида платы: за лимиты выбросов и превышение этих лимитов. В случае нарушения режима работы предприятий при неблагоприятных метеорологических условиях, аварийных выбросах в водоемы, при размещении промышленных отходов в неустановленных местах взимается десятикратный тариф. Внесение платы за загрязнение природной среды не освобождает предприятия от выполнения планов и мероприятий по охране окружающей среды, соблюдения природоохранного законодательства.

В состав убытков включаются:

1) расходы по восстановлению нарушенных условий водопользования отдельных предприятий, организаций, учреждений и граждан;

2) стоимость поврежденного имущества (зданий, сооружений и посевов и т.д.);

3) доходы, которые могли бы быть получены соответствующими предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами при отсутствии нарушения водного законодательства;

4) расходы на восстановление прежнего благоприятного состояния водных объектов.

В случае, если убытки причинены в результате действия (бездействия) двух или более водопользователей, нанесенный ими ущерб возмещается каждым из них в соответствующих долях.

Возмещение убытков, причиненных предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам, производится в порядке судебно-арбитражного производства. А убытки, причиненные государству, взыскиваются в порядке арбитражного производства на основании исковых заявлений органами по регулированию использования и охране вод, если нанесен ущерб водным объектам.

Дисциплинарная ответственность – это ответственность рабочих и служащих за нарушение трудовой дисциплины. Она выражается в наложении администрацией организации или учреждения дисциплинарных взысканий на нарушителей. Дисциплинарные взыскания налагаются лицами, которым правонарушители подчинены по службе. Порядок и условия привлечения к дисциплинарной ответственности определя-

ются трудовым законодательством. В случаях водных правонарушений дисциплинарная ответственность применяется как система правового воздействия на лиц, совершивших дисциплинарные проступки в связи со своей служебной деятельностью по обеспечению использования и охраны вод [10, с.212].

К сожалению, дисциплинарная ответственность в настоящее время не предусмотрена Экологическим кодексом РК, что, безусловно, является пробелом в нашем экологическом законодательстве.

В этих условиях наряду с мерами юридической ответственности в области охраны природы важное значение приобретают меры профилактического контроля и право прекращать экологически вредную деятельность. Имеется в виду экологическая экспертиза проектов, планов и др. хозяйственно-технических решений, а также право государственных органов приостанавливать или прекращать работу предприятий, нарушающих нормы водного законодательства. Но и эти меры могут оказаться действенными только при условии, если они будут проводиться открыто, при широком участии и под контролем общественности.

Подводя итог, отметим, что для совершенствования водного законодательства по юридической ответственности за водные правонарушения необходимо, во-первых, применять весь спектр административных взысканий к нарушителям водного законодательства, а не только штраф и предупреждения. Необходимо практиковать лишение лицензии, специального разрешения, или приостановление ее (его) действия на определенный вид деятельности либо совершение определенных действий; приостановление или запрещение деятельности или отдельных видов деятельности юридического лица. Во-вторых, в Водном кодексе Республики Казахстан отсутствует статья о гражданско-правовой ответственности за водные правонарушения. Это значительно усложняет правоприменение норм о возмещении ущерба, причиненного водным ресурсам, а также водопользователям. Необходимо устранить данный пробел. В третьих, необходимо закрепить нормы о дисциплинарной ответственности в Экологическом кодексе Республики Казахстан, что позволит данному виду ответственности более широко применяться на практике.

Литература

- 1 Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильяшенко Л.В. Правовое обеспечение рационального природопользования. – Алма-Ата: Наука, 1985.-150 с.
- 2 Ерофеев Б.В. Экологическое право. - М.: Высшая школа, 1992. - 398 с.
- 3 Мукашева А.А. Теоретические и методологические проблемы водного права Республики Казахстан в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.06. - Астана, 2010. – 295 с.
- 4 Водный кодекс Республики Казахстан от 9.07.2003. № 481 // <http://adilet.minjust.kz>
- 5 Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 30.01.2001. № 155 // <http://adilet.minjust.kz>
- 6 Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16.07.1997. № 167 // <http://adilet.minjust.kz>
- 7 Новикова Е.В. Правовые проблемы природопользования в Каспийском регионе // Государство и право. - 2001. - №11. - С.76-77.
- 8 Культелеев С.Т. Практикум по экологическому праву Республики Казахстан. – Алматы: Данекер, 2001. – 106 с.
- 9 Экологический кодекс Республики Казахстан от 07.01.2007. // <http://adilet.minjust.kz>
- 10 Колбасов О.С. Теоретические основы пользования водами в СССР. -М.: Наука, 1972. - 227 с.

References

- 1 Erenov A.E., Mukhitdinov N.B. Ilyashenko L.V. Pravovoe obespechenie racionalnogo prirodopolzovaniya. – Alma-Ata: Nauka, 1985.-150 s.
- 2 Ereofeev B.V. Ekologicheskoe pravo. - M.: Vysshaya shkola, 1992. - 398 s.

- 3 Mukasheva A.A. Teoreticheskie i metodologicheskie problem vodnogo prava Respubliki Kazakhstan v sovremennyh usloviyah: dis. ... kand.yurid. nauk.: 12.00.06. - Astana, 2010. – 295 s.
- 4 Vodnyy kodeks Respubliki Kazakhstan ot 9.07.2003. №481 // <http://adilet.minjust.kz>
- 5 Kodeks Respubliki Kazakhstan «Ob administrativnyh pravonarusheniyah» ot 30.01.2001. № 155 // <http://adilet.minjust.kz>
- 6 Ugolovnyy kodekc Respubliki Kazakhstan ot 16.07.1997. №167 // <http://adilet.minjust.kz>
- 7 Novikova E.V. Pravovye problem prirodopolzovaniya v Kaspiyskom regione // Gosudarstvo i pravo. - 2001. - №11. - S.76-77
- 8 Kultelev S.T. Praktikum po ekologicheskomu pravu Respubliki Kazakhstan. – Almaty: Daneker, 2001. – 106 s.
- 9 Ekologicheskiy kodeks Respubliki Kazakhstan ot 07.01.2007. // <http://adilet.minjust.kz>
- 10 Kolbasov O.S. Teoreticheskie osnovy polzovaniya vodami v SSSR. - Moskva: Nauka, 1972. - 227 s.