

УДК 349.6

Г.К. Копбасарова*, М.А. Бейсенбиев

ЖГУ имени И. Жансугурова, Республика Казахстан, г. Талдыкорган

*E-mail: gulnura.kopbasarova@mail.ru

Актуальные проблемы применения ответственности за нарушение законодательства о недрах

В данной статье ставится задача рассмотреть условия и основания применения ответственности за нарушение требований по охране недр с целью их эффективного использования. Проанализированы действующие нормативно-правовые акты в данной области. Проводится сравнительный анализ практики привлечения к уголовной ответственности юридических лиц с другими странами. Рассматривается основное условие привлечения к ответственности лица, причинившего вред окружающей среде. Обосновывается что требование компенсации причиненного вреда в полном объеме не всегда экономически целесообразно. На основе проведенного исследования автором выявляется, что роль уголовной ответственности в обеспечении рационального и комплексного использования недр несколько ограничена, но, тем не менее, в решении ряда конкретных задач она может оказаться достаточно эффективной.

Ключевые слова: недра, недропользование, экологическая безопасность, юридическая ответственность.

G.K. Kopbasarova, M.A. Beisenbiev

Actual problems of liability for violation of the legislation on mineral resources

This article seeks to address the conditions and basis of liability for violations in the field of mineral resources with a view to their effective use. Analyzed the existing normative legal acts in this field. A comparative analysis of the practice of criminal liability of corporate persons with other countries. Considered a basic condition to prosecute the person harm the environment. Proves that a claim for compensation of damages in full is not always economically feasible. Based on research by the author is that the role of the criminal responsibility in providing rational and complex use of the subsoil is somewhat limited, however, in addressing a number of specific tasks, it may not be effective enough.

Key words: mineral resources, land use, ecological safety, legal responsibility.

Г.К. Копбасарова, М.А. Бейсенбиев

Жер қойнауы заңнамасын бұзушылығында жауапкершілік қолданысының көкейкесті мәселелері

Бұл мақалада мынадай мақсаттар қойылады жер қойнауының қорғау аумағында қойылатын талаптарды бұзуды тудыратын түптерді оның тиімді игерушілігінің мақсатында қарау. Қолданыстағы айтылмыш аумағындағы нормативтік құқықтықтың актілері сараланды. Қылмыстық жауапкершілікке заңды тұлғаларды тартудың тәжірибесінің салыстырмалы анализі шетелдерімен еңсеріледі. Қоршаған ортаға зиян келтіргені үшін жауапқа тарту үшін негізгі шарт қарастырылады. Өтемді толық көлемде өтеу талабы ылғи да экономикалық тұрғыда ыңғайлы емес екендігі айқындалады. Өткізілген зерттеу бойынша автормен қылмыстық жауапкершіліктің атқаратын рөлі жер қойнауының тиімді және кешенді игерушілігінің қамсыздандыруында бірнеше шектеулі екендігі айқындалады, бірақ, кейбір нақты мәселелердің шешімінде ол біраз тиімді болуы мүмкін.

Түйін сөздер: жер қойнауы, жер қойнауын пайдалану, жер қойнауын пайдаланушы, экологиялық қауіпсіздік, заңды жауапкершілік.

Юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах присущи те же черты, что и ответственности в целом. Основанием применения любого вида ответственности является правонарушение в той или иной форме. Обязательными признаками всякого правонарушения являются объект, субъект правонарушения, а также наличие противоправного деяния последнего, обязательным элементом которого является вредоносный результат и причинная связь между ними и противоправным деянием.

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

Как было уже сказано выше, одним из видов юридической ответственности является гражданско-правовая ответственность, которая выступает в форме возмещения убытков, уплаты неустойки, потери задатка либо уплаты дополнительно суммы задатка сверхвозвращенной 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. 465].

Тут следует отдельно оговориться, что в литературе иногда встречаются суждения, согласно которым к отношениям, связанным с возмещением убытков, причиненных нарушением законодательства о недрах, нормы гражданского законодательства об убытках неприменимы: здесь дело не только в формальной стороне, в соответствии с которой земельные, горные и другие общественные отношения по природопользованию не могут регламентироваться гражданским законодательством, а в существе проблемы – недра представляют собой особый природный объект, не являются товаром и не имеют денежной оценки [3, с.33]. Также невозможность применения норм гражданского законодательства об убытках аргументируется тем, что в отношениях по возмещению убытков, причиненных нарушением законодательства о недрах, невозможно поставить вопрос о возмещении вреда в натуре, потому что ископаемые, которые остаются в недрах в результате нару-

шения правил их добычи, как правило, теряются безвозвратно; и, наконец, в отличие от гражданско-правовой ответственности невозможно требовать от недропользователей полного возмещения ущерба [3, с.34].

Мы не согласны с представленной позицией вследствие того, что:

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

2) в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения принятых недропользователем обязанностей, вытекающих из договора, наступает гражданско-правовая ответственность;

3) 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 (п. 2 ст. 354 ГК РК).

Что касается последнего положения, то следует признать, что полное возмещение вреда, причиненного окружающей природной среде, не всегда может быть реализован в достаточной степени.

Во-первых, довольно трудно установить размер убытков, включая реально причиненный ущерб и упущенную выгоду (например, ущерб от загрязнения морской среды вследствие разливов нефти и нефтепродуктов включает: издержки на ликвидацию последствий разливов в том числе на буксировку и разгрузку поврежденных нефтеналивных судов, заделывание пробоин, расстановку заграждений, распыление дисперсантов, чистку пляжей и т.п.), стоимость превентивных мероприятий (соответствующего оборудования портов и судов), а также мероприятий, направленных на возмещение вреда, причиненного окружающей среде прибрежных районов [4, с. 39]; однако, данный подход к определению размеров убытков нельзя признать универсальным, потому что он не позволяет прогнозировать возможные негативные последствия, которые могут наступить в будущем, а они могут носить порой катастрофический характер. В связи с этим нужно согласиться с тем, что не всегда экономически реально взыскание причиненного ущерба в полном объеме.

Во-вторых, требование компенсации причиненного вреда в полном объеме не всегда экономически целесообразно: неразумно требовать от недропользователей сохранения или использования теряемых при добыче полезных ископаемых природных ресурсов (за исключением сопутствующих полезных ископаемых) [5, с.120]; далее желательно, чтобы недропользователь имел достаточно средств на пресечение нарушения и ликвидацию наступивших негативных последствий собственными силами (например, когда необходимо проведение мероприятий по оздоровлению окружающей среды региона или производство ремонта очистных сооружений и т.п.).

В-третьих, 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-четвертых, в случае причинения вреда юридическими лицами и в случаях, когда вред носит необратимый характер, не всегда возможно обеспечить полное возмещение вреда; здесь должен быть разработан соответствующий механизм, который соответствовал бы требованиям законов рынка дальнейшего развития экономики при обеспечении охраны окружающей природной среды (то есть сочетание экономических и экологических интересов).

В-пятых, 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) [6]. К обстоятельствам непреодолимой силы отнесены чрезвычайные и непредвиденные при данных условиях обстоятельства, как, например, военные конфликты, природные катастрофы, стихийные бедствия (пожары и т.п.).

В-шестых, 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 такс и методик исчисления вреда, а при их отсутствии – по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков).

Применительно к вопросам возмещения вреда, причиненного окружающей среде, такая ответственность имеет свою специфику, обусловленную особенностями предмета противоправного посягательства.

В юридической литературе приводится классическая схема условий наступления гражданско-правовой ответственности, к которым относят: противоправное поведение, вину, вред, а также причинную связь между противоправным деянием и вредом.

Очевидно, что негативное воздействие на окружающую среду есть результат определенного поведения (системы действий, поступков либо бездействия) индивида либо коллектива (организованной группы индивидов).

Общественно вредный характер последствий негативного воздействия на окружающую среду предопределяет необходимость запрещения его со стороны государства. В конечном итоге оно 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.

По справедливому замечанию Петрова В.В., к эколого-правовым нормам следует относить как нормы экологического и природоресурсовых отраслей права, так и нормы других отраслей, отражающие требования охраны окружающей среды – так называемые экологизированные нормы [7, с. 62].

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

Что же следует считать нарушением нормы права? Как отметил Самощенко И.С., 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 [8, с. 70].

Конкретным выражением противоправности является нарушение запрета, ясно и недвусмысленно указанного в нормативном правовом акте, либо невыполнение обязанности, вытекающей из нормативного правового акта, акта применения права или договора.

Экологическое законодательство, являясь публично-правовой отраслью, характеризуется преобладанием правовых норм, прямо запрещающих совершение тех или иных действий.

Законом Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» запрещены строительство и эксплуатация хранилищ и резервуаров нефти на море, хранение и складирование нефти на морских сооружениях (ст. 97); сброс и захоронение отходов при проведении нефтяных операций на море (ст. 96).

Подавляющее большинство запретов экологического характера неразрывно связано 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 статьей 24 Закона Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан» обязанностью соответ-

ствующих государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан в сфере обеспечения экологической безопасности является:

1) защита окружающей среды, рациональное использование и охрана природных ресурсов;

2) недопущение неконтролируемого ввоза в Казахстан экологически опасных технологий, веществ и материалов;

3) предотвращение радиоактивного, химического загрязнения, бактериологического заражения территории Республики Казахстан;

4) сокращение масштабов применения экологически опасных и несовершенных технологий;

5) ликвидация негативных экологических последствий хозяйственной и иной деятельности.

Основные обязанности природопользователей закреплены в Экологическом кодексе Республики Казахстан, в частности, 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 Республики Казахстан, 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, регламентирующих правовой режим использования и охраны того или иного природного ресурса. Обязанности недропользователей определены статьей 76 Закона Республики Казахстан «О недрах и недропользовании»:

Гражданско-правовая ответственность в сфере природопользования все еще недостаточно эффективна как с точки зрения ее превентивного, так и с точки зрения ее компенсационного действия. Как справедливо замечено, в процессе разрешения споров в сфере гражданско-правовых отношений не должно быть диктата государства, диктата государственных органов, диктата государственного служащего [9, с. 46].

Роль уголовной ответственности в обеспечении рационального и комплексного использования недр несколько ограничена, но, тем не менее, в решении ряда конкретных задач она может оказаться достаточно эффективной.

Тем не менее уголовный кодекс Республики Казахстан не предусматривает ответственность юридических лиц. Установление качественного критерия уголовной ответственности должностного лица за нанесение ущерба окружающей

среде – вопрос, требующий предельного внимания и взвешенного подхода, предельной точности формулировки.

К примеру, в Уголовном кодексе Китайской Народной Республики закреплены положения, устанавливающие уголовную ответственность юридических лиц. Согласно статье 30, за нанесение ущерба обществу деяние, совершенное компанией, предприятием, непроизводственной единицей, органом, организацией и рассматриваемое положениями закона как корпоративное преступление, должна наступать уголовная ответственность. На основании действующего Уголовного кодекса организация, совершившая корпоративное преступление, наказывается штрафом. Подлежат уголовной ответственности и физические лица, ответственные за деятельность данной организации. Юридические лица привлекаются к уголовной ответственности за корпоративные преступления, совершенные против интересов обороны государства и против охраны окружающей среды [10, с.83].

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 [11, с.299].

По уголовному праву 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.

Несмотря на то, что казахстанский законодатель не рассматривает юридическое лицо в качестве субъекта преступления, дискуссии по данному поводу в юридической науке продолжаются.

Таким образом уголовная ответственность в сфере недропользования, на наш взгляд, недостаточно суровая, непропорциональна причиняемому ущербу. Перечень нужно расширить, в частности, можно предусмотреть уголовную ответственность за совершение следующих деяний: самовольный захват недр; нарушение права государственной собственности на недра; сверхплановые потери полезных ископаемых; сверхплановое разубоживание полезных ископаемых.

Основанием применения ответственности за нарушение законодательства о недрах всегда выступают правонарушения, совершаемые в области рационального и комплексного использования недр, а также их охраны. Одним из самых опасных правонарушений является бесхозяйственное использование недр.

Проблема рационального использования недр имеет важное значение для дальнейшего развития нашей страны, для развития промышленности, транспорта, водного и лесного хозяйства, и других отраслей. Необходимо также сказать и об экологической пропаганде у граждан нашей страны, призывать граждан к бережному обращению к природным ресурсам, ведь именно охрана окружающей среды – это защита будущего республики, его генофонда, физического и нравственного здоровья общества

Литература

- 1 Сулейменов М.К., Басин Ю.Г. Гражданское право: учебник для вузов (академический курс). – Алматы, 2000. – 647 с.
- 2 Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильяшенко Л.В. Правовое обеспечение рационального природопользования. – Алма-Ата: Наука, 1985. – 150 с.
- 3 Еренов А.Е., Жалгасов Н.Ж. Охрана природы и рациональное использование ее ресурсов. – Алма-Ата: Наука КазССР, 1981. – 145 с.
- 4 Елеманов Б.Д., Сартбаев М.К. Проблемы экологического мониторинга и использования природных сорбентов в нефтегазовом комплексе: в 3-х ч. – Бишкек – Алматы, 1994. – Ч. 1. – 130 с.
- 5 Хачатуров Т.С., Папенков К.В. Эффективность природоохранных мероприятий. – М.: Изд-во МГУ, 1990. – 193 с.
- 6 Правительство Республики Казахстан. Об утверждении Модельного контракта на проведение операций по недропользованию в Республике Казахстан: постановление от 31 июля 2001 г. № 1015 //САПП РК. – 2001. – № 26. – Ст.4.
- 7 Петров В.В. Экологическое право России. – М., 1995. – 364 с.
- 8 Самощенко И.С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. – М., 1971. – 220 с.

- 9 Елюбаев Ж.С. Спорные вопросы практики применения законодательства, регулирующего отношения, связанные со специальным природопользованием // Материалы первого Атырауского регионального правового семинара. – Атырау, 2003. – С. 146.
- 10 Малиновский А.А. Сравнительное правоведение в сфере уголовного права. – М.: Международные отношения, 2002. – 376 с.
- 11 Козочкин И.Д. Уголовное право зарубежных государств. Общая часть. – М.: Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2001. – 576 с.

References

- 1 Sulejmenov M.K., Basin Ju.G. Grazhdanskoe pravo: uchebnik dlja vuzov (akademicheskij kurs). – Almaty, 2000. – 647 s.
- 2 Erenov A.E., Muhitdinov N.B., Il'jashenko L.V. Pravovoe obespechenie racional'nogo prirodopol'zovanija. – Alma-Ata: Nauka, 1985. – 150 s.
- 3 Erenov A.E., Zhalgasov N.Zh. Ohrana prirody i racional'noe ispol'zovanie ee resursov. – Alma-Ata: Nauka KazSSR, 1981. – 145 s.
- 4 Elemanov B.D., Sartbaev M.K. Problemy jekologicheskogo monitoringa i ispol'zovanija prirodnyh sorbentov v neftegazovom komplekse: v 3-h ch. – Bishkek – Almaty, 1994. – Ch. 1. – 130 s.
- 5 Nachaturov T.S., Papenov K.V. Jefferektivnost' prirodoohrannyh meroprijatij. – M.: Izd-vo MGU, 1990. – 193 s.
- 6 Pravitel'stvo Respubliki Kazahstan. Ob utverzhdenii Model'nogo kontrakta na provedenie operacij po nedropol'zovaniju v Respublike Kazahstan: postanovlenie ot 31 ijulja 2001 g. № 1015 //SAPP RK. – 2001. – № 26. – St.4.
- 7 Petrov V.v. Jekologicheskoe pravo Rossii. – M., 1995. – 364 s.
- 8 Samoshhenko I.S. Ponjatie pravonarushenija po sovetskomu zakonodatel'stvu. – M., 1971. – 220 s.
- 9 Eljubaev Zh.S. Spornye voprosy praktiki primenenija zakonodatel'stva, regulirujushhego otnoshenija, svjazannye so special'nym prirodopol'zovanijem // Materialy pervogo Atyrauskogo regional'nogo pravovogo seminara. – Atyrau, 2003. – S. 146.
- 10 Malinovskij A.A. Sravnitel'noe pravovedenie v sfere ugolovnogogo prava. – M.: Mezhdunarodnye otnoshenija, 2002. – 376 s.
- 11 Kozochkin I.D. Ugolovnoe pravo zarubezhnyh gosudarstv. Obshhaja chast'. – M.: Institut mezhdunarodnogo prava i jekonomiki im. A.S. Griboedova, 2001. – 576 s.