

Слепцов А. В.

*старший преподаватель кафедры гражданского и хозяйственного права
МГУ им. А. А. Кулешова, соискатель степени кандидата юридических наук
Белорусского государственного университета*

К ВОПРОСУ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УГОЛОВНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ПО ОХРАНЕ НЕДР

В статье рассмотрены особенности правового регулирования уголовной и административной ответственности за нарушения требований по охране недр в Республике Беларусь и в ряде иностранных государств, выделены сходства и различия норм, регулирующих данные правоотношения. В статье выявлены проблемы правового регулирования и представлены возможные пути их решения. Автором указывается на необходимость включения такого дополнительного объекта, как жизнь и здоровье граждан, в состав преступления, предусмотренного ст. 271 Уголовного кодекса Республики Беларусь.

В сфере правового обеспечения экологической безопасности, охраны недр, рационального потребления полезных ископаемых особое место занимает юридическая ответственность как средство борьбы с нарушениями, возникающими

в случае несоблюдения экологического законодательства, и предотвращение возможных нарушений в рассматриваемой области. Ответственность за нарушение требований по охране недр можно охарактеризовать как совокупность правовых норм, угроза применения которых обеспечивает правопорядок в сфере недропользования, а применение их при совершении правонарушения восстанавливает нарушенный порядок и карает правонарушителя.

Как полагает С. С. Алексеев, сущность юридической ответственности состоит в обязанности лица претерпевать меры государственно-принудительного воздействия за совершенное правонарушение [1, с. 180]. С ним соглашается Р. Р. Ямалетдинов, по мнению которого, ответственность представляет собой специфическую обязанность претерпевания лишений личного или имущественного характера за совершенное правонарушение в соответствии с санкцией нарушенной нормы права, наличие которого является необходимым основанием для всех видов юридической ответственности [2, с. 144–145].

Содержание юридической ответственности сводится к государственному и общественному осуждению поведения лица и порицания личности нарушителя, установленных правовых норм, выражающаяся в неблагоприятных для правонарушения последствиях личного, имущественного или организационного характера.

И. С. Самощенко определяет юридическую ответственность как особое, предусмотренное и урегулированное нормами права отношение между нарушителем требований права и государством в лице определенных его органов [3, с. 500]. Так, юридическая ответственность как правоотношение приобретает форму двоякой правовой обязанности, то есть для государства и его органов применять ее меры, для виновного в правонарушении – их исполнять [4, с. 64], то есть правонарушитель обязан отвечать за совершенное правонарушение. Следует сделать акцент на то, что государство вынуждено идти на применение к нарушителям таких мер, только потому что иным способом оказать принудительное воздействие на этих лиц невозможно. Данные меры носят характер адекватной и ответной кары за совершенное лицом деяние [5, с. 68].

Так, сущность юридической ответственности выражается в наступлении неблагоприятных последствий для нарушителя закона, суть которых отражается в ограничении прав и интересов правонарушителя либо возложении на него дополнительных обязанностей, обременений в целях наказания или предупреждения совершения им новых нарушений, обеспечения рационального пользования и охраны природных ресурсов, в том числе и недр, окружающей природной среды, а также жизни и здоровья населения.

Особенностью правовых норм, устанавливающих ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей среды, является их отсылочный и бланкетный характер. В соответствии со ст. 99 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [6] от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII нарушение законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды влечет ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь.

Поэтому при их применении необходимо обращаться к нормативным правовым актам и международным договорам Республики Беларусь, регулирующим отношения в области охраны и рационального использования природных объектов. а также порядок возмещения причиненного вреда. Более конкретное указание на виды юридической ответственности содержится в законодательстве о недрах. Так, согласно ст. 85 Кодекса Республики Беларусь о недрах [7] от 14 июля 2008 г. № 406-З (далее – КоН) лица, нарушившие законодательство об охране и использовании недр, несут административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с законодательными актами. Следовательно, конкретные санкции за экологические правонарушения в сфере недропользования установлены в различных отраслях законодательства.

В уголовном законодательстве Республики Беларусь предусмотрена ответственность за нарушение правил охраны недр, совершенное в течение года после наложения административного взыскания за такое же нарушение (ст. 271 Уголовного кодекса Республики Беларусь [8] от 9 июля 1999 г. № 275-З (далее – УК). Непосредственным объектом преступления выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере охраны недр и порядка их использования. Квалифицирующим признаком состава преступления, предусмотренного белорусским уголовным законом, является умышленное или по неосторожности причинение ущерба в особо крупном размере (ч. 2 ст. 271 УК). Особо крупным размером ущерба признается размер ущерба на сумму, в тысячу и более раз превышающую размер базовой величины, установленный на день совершения преступления.

Исходя из исторической, правовой и территориальной близости, определенный интерес представляет опыт уголовно-правовой охраны недр в России и Украине.

Объективная сторона преступления, предусмотренного ст. 255 «Нарушение правил охраны и использования недр» Уголовного кодекса Российской Федерации [9] от 13 июня 1996 № 63-ФЗ (далее – УК РФ), выражается в совершении хотя бы одного из таких действий, как проектирование, размещение, строительство, ввод в эксплуатацию или эксплуатацию горнодобывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей минерального сырья; а также самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых.

Главным отличием регулирования ответственности за преступления в области охраны недр в Республике Беларусь и Российской Федерации является формулировка диспозиции статей. Если в уголовном законодательстве Республики Беларусь ответственность за нарушение порядка использования недр подразумевается исходя из административной преюдиции ст. 15.18 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях [10] от 21 апреля 2003 г. № 194-З (далее – КоАП), которая предусматривает наказание за нарушение требований по использованию недр, то в российском законодательстве в диспозиции ст. 255 УК РФ конкретно оговорена ответственность не только за нарушение правил охраны недр, но и за нарушение порядка недропользования. Под нарушением порядка использования недр следует понимать несоблюдение установ-

ленных правил добычи полезных ископаемых. Под использованием понимается разработка в целях получения экономических благ, основной целью которого является добыча ископаемого минерального сырья.

Обязательным признаком преступления, предусмотренного ст. 255 УК РФ, выступает значительный ущерб. Применительно к комментируемой статье следует учитывать ценность земельного участка, ставшего предметом преступного посягательства; разновидность и количество добытого сырья; масштабы уничтоженных или поврежденных компонентов природы (например, земли, водных объектов, растительности, лесных угодий), их экологическую значимость; стоимость количественных и качественных потерь запасов полезных ископаемых; возможность дальнейшего пользования недрами и восстановления их нарушенных естественных свойств; расходы на восстановление прежнего состояния поврежденных природных компонентов. Понятие значительного ущерба относится к оценочной категории.

В соответствии со ст. 240 Уголовного кодекса Украины [11] от 5 апреля 2001 г. № 2341-III (далее – УК Украины) предусматривается ответственность за нарушение установленных правил охраны недр, если это создало опасность для жизни и здоровья людей или окружающей среды. Объектом преступного посягательства выступает охрана недр (ч. 1 ст. 240 УК Украины). По ч. 2 ст. 240 регламентируется ответственность за нарушение правил пользования недрами, а также незаконную добычу полезных ископаемых общегосударственного значения. Объектом преступного посягательства выступает рациональное недропользование. Помимо этого, объектом уголовно-правовой охраны ст. 240 УК Украины выступают жизнь и здоровье людей.

По ч. 3 ст. 240 УК Украины квалифицирующими признаками являются место совершения преступлений, а именно территории или объекты природно-заповедного фонда, а также повторность деяний, предусмотренных 1, 2 частями ст. 240 УК Украины. По ч. 4 ст. 240 квалифицирующими признаками являются способ совершения преступлений, а именно поджог, взрыв или иной общеопасный способ, а также тяжесть последствий, которая выражается в гибели людей, их массовом заболевании или иных тяжких последствиях.

Проведенный сравнительно-правовой анализ показал, что высокая степень общественной опасности преступных деяний в сфере охраны недр объясняется объектом их посягательства, которым являются экологическая безопасность, охрана окружающей среды и природоресурсный потенциал, нарушение которых приводит к существенному ущербу природе и экономике государства (например, выборочная разработка богатых участков месторождений приводит к необоснованным потерям запасов полезных ископаемых), а также жизнь, здоровье и гарантированное каждому гражданину право на благоприятную окружающую среду. Следует отметить, что в белорусском уголовном законе жизнь и здоровье граждан не выделяются в объект уголовно-правовой охраны. По нашему мнению, целесообразно включение такого дополнительного объекта в состав преступления, предусмотренного ст. 271 УК.

В действующей правовой системе уголовное законодательство по своему механизму регулирования наиболее тесно связано с административным. Тем более

что ст. 271 УК содержит закреплённую специальной конструкцией состава преступления преюдициальную связь между аналогичными административными правонарушениями, что является особенностью белорусского законодательства в сфере регулирования привлечения к ответственности за нарушения охраны недр. В случае возникновения трудностей в разграничении уголовно наказуемого деяния и административного правонарушения необходимо четко определять существенные признаки и обстоятельства, характеризующие состав экологического правонарушения, последствия противоправного деяния, размер нанесённого вреда и ущерба. В основном разграничение уголовно наказуемых действий и административного проступка проводится по признаку наличия или отсутствия ущерба в особо крупном размере.

Административная ответственность налагается за виновные противоправные деяния, нарушающие установленный экологический правопорядок и предусмотренные нормами административного законодательства. Большая часть административных правонарушений представляет собой нарушение правил рационального использования и охраны природных ресурсов, включая их нецелевое использование, а также нарушение права государственной собственности на природные ресурсы – незаконные сделки с природными объектами, самовольное пользование ими, самовольную переуступку права природопользования. Сюда относятся также порча, повреждение и уничтожение природных объектов.

Институт административной ответственности в области использования и охраны недр приобретает свою специфику в силу сложности правоотношений в указанной сфере и особенности их объектов. Объясняется это тем, что государство, предписывая путем правовых норм определённое поведение людей по отношению к недрам и окружающей среде, одновременно создаёт систему мер, обеспечивающих желаемое поведение, в их число входит и административная ответственность. При этом её эффективность и выполнение социальной функции как гарантии исполнения соответствующих правовых требований по отношению к охране окружающей среды в значительной степени обусловлены наличием четкой дефиниции, то есть ясным определением того, в каких случаях и какие меры могут быть приняты государством к объекту в целях обеспечения соблюдения требований в области охраны и рационального использования природы [12, с. 25].

Показатели применения мер административной ответственности за нарушение установленных законом требований по охране и рациональному использованию недр в совокупности с другими социальными и экономическими показателями являются объективными критериями оценки уровня квалификации недропользователей, а также добросовестности выполнения соответствующими государственными органами своих непосредственных полномочий. В данном случае следует согласиться с В. Е. Севрюгиным, по мнению которого принуждение теснейшим образом связано с государственной властью и определяет качество этой власти [13, с. 89].

Под административной ответственностью за нарушение законодательства об охране недр следует понимать применение уполномоченными должностными

лицами и судом к лицу, которое умышленно не исполняет юридические обязанности либо нарушает правовые запреты в сфере использования и охраны недр, установленных законодательством об административных правонарушениях наказаний, закрепленных в санкциях статей КоАП.

Без признания конкретного деяния административным проступком и установления определенных мер ответственности действия участников отношений недропользования не могут быть признаны административным правонарушением, и уполномоченные органы государства не имеют прав на применение к нарушителям требований по охране недр советующих санкций. Однако глава 15 КоАП, в которой регламентируются правонарушения против экологической безопасности и порядка природопользования, содержит ряд статей, устанавливающих ответственность за нарушение требований и мер по использованию и охране недр.

В соответствии со ст. 15.18 КоАП предусматривается ответственность за нарушение требований по использованию недр. Содержание и характер данного деяния, по ч. 1 ст. 15.18 КоАП, выражается в противоправных действиях, которые представляют собой выборочную отработку богатых участков месторождений, приводящую к необоснованным потерям запасов полезных ископаемых, либо которые привели к возникновению сверхнормативных потерь или сверхнормативного разубоживания ископаемых ресурсов при их добыче, либо в иных нарушениях требований рационального использования недр.

Внешним проявлением объективной стороны правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 15.18 КоАП, являются нарушение правил проведения работ по геологическому изучению недр, приведшее к недостоверной оценке разведанных запасов минерального сырья или условий для строительства и эксплуатации добывающих предприятий, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, либо нарушение иных правил геологического изучения недр.

Ст. 15.19 КоАП регламентирует ответственность за невыполнение требований по обеспечению безопасности населения при проведении консервации или ликвидации горных выработок, а также требований по сохранению месторождений, горных выработок на время консервации. Ст. 15.20 КоАП предусматривает ответственность за нарушение правил охраны недр.

Из анализа указанных статей КоАП можно отметить, что непосредственным объектом правонарушений являются отношения, возникающие в процессе использования, а также охраны недр и сохранения их экономического потенциала. Эффективное применение на практике норм КоАП способствует соблюдению недропользователями правил и требований, за нарушение которых предусматривается ответственность.

Под юридической ответственностью в сфере охраны недр понимается возникающее в результате совершения правонарушения отношение между нарушителем правовых требований по охране недр и государством в лице специализированных органов в области охраны окружающей среды и природопользования,

правоохранительных органов, которое направлено на применение к нарушителю соответствующего взыскания и компенсации вреда, причиненного противоправными действиями.

Институт юридической ответственности является важным элементом системы мер правового обеспечения охраны недр и рационального недропользования. Наряду с этим институт юридической ответственности является средством усовершенствования системы управления в сфере природопользования, а также способом воздействия на поведенческие факторы недропользователей, возникающие в процессе их взаимодействия с недрами, которое может привести к последствиям, влекущим негативные изменения недр.

Основная значимость административной юрисдикции в области охраны недр и обеспечение их рационального использования заключается в быстроте реагирования на нарушения установленных законом норм и применения к нарушителям определенных мер государственного принуждения за совершенное правонарушение.

Криминализация деяний против охраны недр – это процесс выявления представляющих наибольшую угрозу видов человеческой деятельности, посягающих на охраняемые отношения в области недропользования, и закрепления их в уголовном законе как преступлений против охраны недр. В белорусском уголовном законе жизнь и здоровье граждан не выделяются в объект уголовно-правовой охраны. По нашему мнению, целесообразно включение такого дополнительно-го объекта в состав преступления, предусмотренного ст. 271 УК.

Список цитированных источников:

1. Алексеев, С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М. : БЕК, 1995. – 320 с.
2. Ямалетдинов, Р. Р. Правовая охрана недр в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Р. Р. Ямалетдинов. – Уфа, 2004. – 178 с.
3. Теория государства и права: учебник / Под ред. А. И. Денисова. – М. : Изд-во Моск. университета, 1972. – 531 с.
4. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР / И. А. Галаган. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. – 250 с.
5. Илюшин, А. В. Административная ответственность за нарушение законодательства о недрах : по материалам Сибирского федерального округа : дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / А. В. Илюшин. – Томск, 2008. – 212 с.
6. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 26 нояб. 1992 г. № 1982–XII : в ред. Закона Респ. Беларусь от 30 дек. 2018 г. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
7. Кодекс Республики Беларусь о недрах [Электронный ресурс] : 14 июля 2008 г., № 406-З : принят Палатой представителей 10 июня 2008 г. : одобр. Советом Респ. 20 июня 2008 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 18.07.2016 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
8. Уголовный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 9 июля 1999 г. № 275-З : Принят Палатой представителей 2 июня 1999 г. : Одобрен Советом Респ. 24 июня 1999 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

9. Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : 13 июня 1996 № 63-ФЗ : принят Государственной Думой 24 мая 1996 года : одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 г. : в ред. от 23.04.2019. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699. – Дата доступа : 27.04.2019.

10. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : Кодекс Респ. Беларусь от 21 апреля 2003 г. № 194-З : принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г. : одобрен Советом Респ. 2 апр. 2003 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 9 января 2019 г. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

11. Уголовный кодекс Украины [Электронный ресурс] : 5 апреля 2001 г. № 2341-III : с изм. и доп. по состоянию на 23.11.2018. – Режим доступа : <https://meget.kiev.ua/kodeks/ugolovniy-kodeks>. – Дата доступа : 27.04.2019.

12. Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды / Отв. ред. О. С. Колбасов, Н. И. Краснов. – М. : Наука, 1985. – 226 с.

13. Севрюгин, В. Е. Проблемы административного права : учеб. пособие / В. Е. Севрюгин. – Тюмень : ТюмГУ, 1994. – 206 с.

Дата поступления в редакцию: 02.05.2019.