

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 «Юриспруденция»

(код и наименование направления подготовки, специальности)

«Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления»

(направленность (профиль)/специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему «Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования»

Обучающийся

Г.И. Семёнова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н. К.П. Федякин

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Общая характеристика административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования	8
1.1 Юридическая ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования	8
1.2 Виды административных правонарушений в области охраны недр и недропользования	18
1.3 Состав административного правонарушения в области охраны недр и недропользования	22
Глава 2. Особенности назначения наказаний за правонарушения в области охраны недр и недропользования	30
2.1 Органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях в области охраны недр и недропользования	30
2.2 Виды административных наказаний, применяемых за правонарушения в области охраны недр и недропользования	36
2.3 Основные правила назначения административных наказаний за правонарушения в области охраны недр и недропользования	46
Глава 3. Актуальные проблемы теории и практики привлечения к административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования	52
3.1 Анализ судебной практики в сфере привлечения к административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования	52
3.2 Совершенствование законодательства об административных правонарушениях в области охраны недр и недропользования	58
Заключение	67
Список используемой литературы и используемых источников	72

Введение

Эффективность природопользования в условиях происходящего социально-экономического развития напрямую зависит от государственного управления в данной сфере. Природные ресурсы, в том числе и недра, являются собственностью страны, а значит их использование влияет на экономику и представляет значимый потенциал для развития государства. Одним из элементов государственного управления является административная ответственность.

Недра являются весьма важным ресурсом государства и компонентом природной среды. Однако стоит признать, что на сегодняшний день в праве отмечается недостаточность экономических стимулов для рационального недропользования. Правовая регламентация охраны окружающей среды, в том числе и использования недр несмотря на периодические внесения изменений в законодательство нуждается в совершенствовании.

Правовая база, регулирующая вопросы охраны недр и недропользования, должна отвечать современным требованиям. Особая роль при этом отводится институту административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования.

Кодекс РФ об административной ответственности включает в себя различные составы правонарушений в рассматриваемой сфере. Однако механизм реализации мер ответственности сложно признать отработанным. Два базовых правовых акта – Закон «О недрах» и Кодекс РФ об административных правонарушениях не взаимосвязаны между собой как с точки зрения системного подхода, так и с позиции терминологии, что влечет возникновение как теоретических, так и практических проблем.

Соотношение законодательства об административной ответственности с экологическим, лицензионным, антимонопольным законодательством, толкование диспозиций статей КоАП РФ, виды административных наказаний,

порядок их назначения и эффективность, — все это также вызывает множество вопросов.

Обратим внимание, что законодательство о недрах и административное законодательство находятся в совместном ведении России и ее субъектов. Однако в связи с тем, что региональное законодательство все же должно опираться на заложенные на федеральном уровне основы, акцент в работе сделан на рассмотрении федеральной нормативной базы. Кроме того, решение проблем федерального законодательства соответственно будет способствовать корректировке региональных норм.

Сказанное безусловно подтверждает необходимость комплексного исследования законодательства об административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования, что определяет актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

Вопросы, связанные с охраной окружающей среды и ее природных компонентов всегда находятся в центре внимания научного сообщества.

Рассматриваемая тема носит межотраслевой характер, в связи с чем в работе были использованы труды ученых в области экологического права, таких как В.Б. Агафонов, А.П. Альбертян, А.Н. Борисов, Н.Г. Жаворонкова, Ф.И. Мазитов, К.К. Ходорович и других.

В рамках исследования изучались позиции таких видных теоретиков в области государства и права как В.К. Бабаев, В.И. Гойман-Червонюк, А.В. Малько, Н.И. Матузов, М.Н. Марченко.

Особенности административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования исследовались в работах Е.В. Агеевой, А.О. Астафьевой, Т.В. Головановой, А.М. Динаевой, Д.О. Ермолаева, Н.Г. Жаворонковой, Ф.И. Мазитова, Е.В. Труновой, М.С. Шлютер и иных.

Исследуемая тема является весьма разработанной, со стороны ученых к ней проявляется особый интерес. Однако учитывая постоянные изменения в

законодательстве, а также развитие научно-технического прогресса некоторые вопросы нуждаются в доработке.

Нормативную основу работы составляет законодательство Российской Федерации, регламентирующее вопросы административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования.

Целью выпускной квалификационной работы является исследование административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:

- рассмотреть юридическую ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования;
- обозначить виды административных правонарушений в области охраны недр и недропользования;
- раскрыть состав административного правонарушения в области охраны недр и недропользования;
- выделить органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях в области охраны недр и недропользования;
- охарактеризовать виды административных наказаний, применяемых за правонарушения в области охраны недр и недропользования;
- обозначить основные правила назначения административных наказаний за правонарушения в области охраны недр и недропользования;
- проанализировать судебную практику в сфере привлечения к административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования;
- предложить меры совершенствования законодательства об административных правонарушениях в области охраны недр и недропользования.

Объект исследования – общественные отношения, которые возникают при совершении административных правонарушений в области охраны недр и недропользования.

Предмет исследования – теоретические воззрения, положения действующего законодательства в части, касающейся совершения административных правонарушений в области охраны недр и недропользования, а также накопленный опыт правоприменения по реализации указанных положений.

Гипотеза исследования – основная часть проблем, которые возникают при привлечении к административной ответственности лиц, совершивших правонарушения в области охраны недр и недропользования обусловлена пробелами и коллизиями правового регулирования данной области общественных отношений, а также связана со спецификой управления сферой недропользования.

Методологическую основу исследования составляет совокупность общенаучных и частно-научных методов познания: анализа, индукции, сравнительно-правового, формально-правового.

Эмпирическая база исследования основана на обобщенных данных правоприменительной практики и судебных решениях по конкретным делам об административных правонарушениях в области охраны недр и недропользования, а также на публикациях в специальной литературе.

Научная новизна. Анализ законодательства, научной литературы и практики применения норм об административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования позволил выявить проблемы в данной сфере и сформулировать предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практике.

Теоретическая значимость работы заключается в том, что полученные автором в ходе исследования выводы дополняют имеющиеся теоретические

представления об административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования.

Практическая значимость работы заключается в возможности использования положений, изложенных в диссертации, в образовательной деятельности, практической деятельности органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях в области охраны недр и недропользования, а также в процессе совершенствования административного законодательства в сфере охраны недр и недропользования.

Проблемные положения настоящего исследования изложены в научной статье: Семенова Г.И. Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр // Актуальные проблемы современной науки: материалы Международной научно-практической конференции. Сборник статей Международной научно-практической конференции, состоявшихся 22 Января 2022 г. Томск: ИЦ «Quantum». С.3-7.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

Глава 1 Общая характеристика административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования

1.1 Юридическая ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования

Ввиду важности и значимости для государства и общества отношений в сфере охраны и использования недр, их правовое регулирование осуществляется преимущественно с использованием публично-правовых средств. Кроме того, сохраняется принцип государственной собственности на недра, поскольку передача прав собственности иным субъектам может повлечь за собой бесконтрольное и небезопасное использование природных ресурсов в ущерб государственным интересам и интересам населения.

Государственное регулирование отношений в области охраны недр и недропользования, установление государственной собственности на недра позволяет в большей степени эффективно обеспечить надлежащий порядок в этой области, в том числе соблюдение правил рационального использования недр и их охраны. Несоблюдение указанных правил, влечет за собой привлечение виновных лиц к ответственности.

Юридическая ответственность выступает важной частью правовой системы любого развитого государства. Исследованию данного правового явления посвящено немалое количество работ. При этом вопрос о содержании категории «юридическая ответственность» в правовой науке до сих пор остается дискуссионным.

Рассмотрим основные определения понятия «юридическая ответственность» и его признаки.

Так, В.К. Бабаев придерживается подхода, согласно которого юридическая ответственность является результатом охранительного правоотношения, где одной стороной выступает государство в лице его

уполномоченных государственных органов, а с другой стороны – лицо, нарушившее правила поведения [63, с.107].

В.И. Гойман-Червонюк считает, что юридическая ответственность – это обязанность лица претерпевать негативные последствия в случае совершения личностью правонарушения. То есть в отношении виновного лица применяют меры государственного принуждения, предусмотренные законом, в зависимости от вида совершенного правонарушения [15, с.298].

О.Э. Лейст рассматривает данную правовую категорию как результат реализации санкции правовой нормы, а именно: «юридическая ответственность есть применение к виновному лицу мер государственного принуждения, предусмотренные санкцией правовой нормы, которая была нарушена в порядке, установленном процессуальным законодательством» [34, с.335].

По мнению П.А. Варула, юридическая ответственность есть отрицательная оценка государством деяния виновного лица в случае совершения им правонарушения [12, с.98].

Интересная трактовка юридической ответственности отражена в работе В.А. Тарова. По его мнению, юридическая ответственность есть несение личностью отчета за свои действия перед государством в лице его органов [61, с.272].

В большинстве научных работ, юридическая ответственность рассматривается в негативном (ретроспективном) аспекте, то есть наступление ответственности уже за совершенное деяние.

Юридическая ответственность в позитивном аспекте в основном рассматривается как правомерное, добросовестное исполнением субъектом правоотношений возложенных на него обязанностей. Изучение понятия «юридическая ответственность» в позитивном (перспективном) аспекте начинается в начале 60–х гг. XX века.

По мнению Н.А. Скребневой, характеристикой позитивной юридической ответственности в философско–правовом смысле является чувство личности

осознавать ответственность как долг. Лицо должно осознавать социальные свойства своих действий, соотносить их с законодательной регламентацией, а также готовность отвечать за свои деяния перед обществом и государством. Взаимосвязь между юридической ответственностью и реакцией общества и государства на совершенное противоправное деяние выражается в виде неблагоприятных последствий для виновного и применении к нему мер государственного принуждения [58, с.70].

Иной точки зрения придерживается М.Н. Марченко, считая, что не существует позитивной юридической ответственности, поскольку ответственность в позитивном аспекте предполагает этическое или социальное содержание, но не юридическое [36, с.111]. В некоторых работах, позитивную юридическую ответственность приравнивают к правомерному поведению личности, выражающемуся в исполнении обязанностей и ненарушении правовых предписаний [71, с.60]. С таким выводом согласиться сложно, поскольку нелогично приравнивать, например, ответственность за добросовестное выполнение своих обязанностей к ответственности за совершенное правонарушение.

Более аргументированной представляется точка зрения Н.В. Витрука, который отметил, что в основе любого вида юридической ответственности лежит социальная (правовая) ответственность, которая определяет цели и принципы первой [14, с.287]. Социальная ответственность тесно связана с принципом справедливости, который отражен в Основном законе государства [31].

Таким образом, предполагается, что юридическая ответственность по своей сути должна соответствовать общим принципам права и правовой ответственности, выступающей высшей формой отражения бытия общественных отношений в условиях конфликтов. К числу основных характеристик юридической ответственности в позитивном аспекте также

относят обязанность субъекта правоотношения соблюдать правовые нормы, что влечет такие последствия как поощрение [38, с.128].

По мнению Н.И. Матузова и А.В. Малько, главное отличие юридической ответственности от социальной заключается в том, что основа юридической ответственности – это всегда норма права, которая подкреплена принудительной силой государственного аппарата. В отличие от негативной ответственности, позитивная ответственность не временная и не принудительная. Это добровольная, глубоко осознанная и перманентная ответственность личности за свои деяния, и она предполагает не только контроль личности за своим поведением, но и одобрение контроля за ним со стороны общественных и государственных структур [37, с.215].

Как отмечает М.Н. Марченко, юридическая ответственность является наиболее строгой и формализованным видом социальной ответственности. Меры принуждения в данном случае предусматриваются и объявляются лицу заранее. Лицо знает заранее, что его ждет, если он совершит противоправное деяние. Ни в одной из других видов социальной ответственности такого нет [62, с.122].

М.А. Краснов выделяет два аспекта юридической ответственности: с одной стороны, это обязанность личности действовать в рамках правовых норм и соответствующее этой обязанности правомерное поведение (позитивная юридическая ответственность). С другой стороны, это наступление неблагоприятных последствий для личности в случае совершения ею правонарушений (негативная юридическая ответственность) [32, с.77].

Таким образом, ученые делают акцент на разные стороны в познании сущности юридической ответственности. С одной стороны, юридическая ответственность является реакцией государства на противоправное поведение личности, выражающееся в применении по отношению к ней мер государственного принуждения. С другой стороны, юридическая

ответственность является санкцией, предусматривающая меру карательного воздействия со стороны государства.

Привлечение к юридической ответственности, неотвратимость ее позитивного воздействия на общество, повышает социальную роль государства и правовых институтов.

Если эффективны механизм противодействия преступных проявлений, а также система применяемых мер государственного принуждения, то все это положительно влияет на формирование представлений граждан о действующем механизме обеспечения правопорядка в стране, что несомненно повышает доверие граждан к властным структурам и государственной власти в целом.

Проанализировав различные определения понятия юридической ответственности, следует выделить ее основные признаки:

- юридическая ответственность представляет собой особое политико–правовое состояние;
- лицо, нарушившее нормы права, несет негативные последствия в виде ограничений или лишений личного, имущественного характера;
- к виновному лицу применяются меры государственного принуждения, являющиеся результатом отрицательного отношения государства к правонарушению;
- меры юридической ответственности, применяемые в отношении виновного лица, определяются санкциями правовых норм;
- лицо привлекается к юридической ответственности в строго определенном процессуальном законодательством порядке;
- государственное осуждение деяний виновного лица носит официальный характер;
- к ответственности привлекается только то лицо, которое совершило правонарушение лично [42, с.1411].

– основная цель юридической ответственности сводится к перевоспитанию и исправлению виновного лица и предупреждению совершения им новых правонарушений [59, с.69].

Все указанные признаки юридической ответственности имеют общий характер и применимы к различным видами ответственности, в том числе ответственности в сфере охраны и использования недр.

В зависимости от характера и степени тяжести противоправного деяния и наступивших последствий, за совершение правонарушений в сфере охраны недр и недропользования могут наступить следующие виды ответственности:

- административная;
- гражданско-правовая;
- дисциплинарная;
- уголовная.

Правовые основы привлечения к юридической ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования содержатся во множестве правовых актах. Так, в разделе VI Закон РФ «О недрах» регламентирует вопросы о привлечении к административной и уголовной ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства о недрах [24]. Статья 49 указанного закона лишь перечисляет виды ответственности без указания на признаки разграничения. Следует отметить, что до 2012 года редакция указанной статьи содержала перечень составов правонарушений, за которые могла наступить ответственность. Сейчас же ст. 49 носит бланкетный характер, что соответственно означает необходимость применять в данном случае нормы Кодекса об административных правонарушениях [29], Уголовного кодекса РФ [66]. Также ст. 51 Закона «О недрах» посвящена гражданско-правовой ответственности, в ней содержатся нормы о возмещении вреда, причиненного недрам.

В зарубежном законодательстве также существуют специальные акты, регулирующие вопросы недропользования. Согласно Горному Закону Онтарио

пользователи недр составляют план ликвидации предприятия по добыче полезных ископаемых, который должен содержать требования по восстановлению нарушенных земель и ликвидации последствий иного причиненного недрам и окружающей среде вреда [79]. Законодательство провинции Манитоба также предусматривает мероприятия по восстановлению окружающей среды (progressive rehabilitation) [76]. Законом ЮАР «О полезных ископаемых и углеводородных ресурсах» 2002 г. предусмотрено предоставление специального сертификата на проведение ликвидационных мероприятий (closure certificate) [78].

Административная ответственность в сфере охраны недр и недропользования – применение административных взысканий к лицам, совершившим административные правонарушения в сфере охраны и использования недр, предусмотренные КоАП РФ.

Административные взыскания тесно взаимосвязаны с правонарушениями – отдельно от них не применяются, в отсутствие них не существуют. Порядок применения административных наказания осуществляется строго в рамках процессуального законодательства определенным органом или должностным лицом с соблюдением предусмотренной в законе компетенции.

В результате назначения административного наказания, виновное лицо испытывает на себе ограничения личного, имущественного, физического характера, однако это не является целью административного наказания. Исходя из ст.3.1 КоАП РФ целью такой меры принуждения является недопущение совершения правонарушений в сфере охраны недр и недропользования в будущем как правонарушителем, так и иными лицами.

Перечень наказаний за совершение административных правонарушений содержится в ст.3.2 КоАП РФ. Данный перечень является закрытым и исчерпывающим. Существующая система административных наказаний включает в себя разные по содержанию и последствиям санкции. Это позволяет учесть все обстоятельства совершения правонарушения, в том числе, в сфере

охраны недр и недропользования личность виновного. Через меры административного наказания, государство дает публичную негативную оценку деянию виновного лица.

Некоторые ученые отмечают, что множество административных правонарушений в сфере охраны недр и недропользования, имеют формальное закрепление в КоАП РФ [28, с.55]. Речь идет о том, что административные наказания слишком слабы для исследуемой сферы отношения. В частности, ст. 7.3 КоАП РФ предусматривает ответственность за пользование недрами без получения лицензии. В случае совершения такого правонарушения, физическому лицу может быть назначено административное наказание «в виде штрафа в пределах от трех до пяти тысяч рублей, а юридическому лицу от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей».

Выдача лицензий за пользование недрами относится к компетенции Федерального агентства по недропользованию в РФ, которое тщательно изучает вопросы возможности предоставления лицензий тем или иным субъектам. Делается это потому, что неправильная деятельность по пользованию недрами, с различными нарушениями, может повлечь за собой тяжкие последствия для окружающей среды и экологии в целом. Поэтому санкции, предусмотренные ст. 7.3 КоАП РФ слишком мягкие. Например, физическое лицо, с учетом сложности получения лицензии, будет осуществлять свою деятельность, уплачивать административные штрафы и продолжать ее вести ввиду мягкости наказания. Соответственно, ст. 7.3 КоАП РФ нуждается в пересмотре.

Уголовная ответственность является наиболее строгим видом ответственности и наступает в случае совершения преступлений, предусмотренных УК РФ. Так, за нарушение правил охраны и использования недр, может наступить ответственность, предусмотренная ст. 253 УК РФ «Нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации», ст.

255 УК РФ «Нарушение правил охраны и использования недр», структурно входящие в главу 26 УК РФ «Экологические преступления», ст. 216 УК РФ «Нарушение правил безопасности при ведении строительных или иных работ». Также сюда иногда включают состав преступления, предусмотренный ст. 171 УК РФ «Незаконное предпринимательство».

Анализ правовой литературы позволяет выделить следующие проблемы привлечения к уголовной ответственности:

- сложности при возбуждении уголовного дела ввиду недостаточности специалистов, компетентных дать уголовно-правовую оценку нарушений правил охраны и использования недр, малое число экспертов в данной области;

- большое число правовых актов, содержащих правила охраны и использования недр, к которым необходимо обращаться для того, чтобы определить состав преступления;

- деятельность, связанную с использованием недр, ведут юридические лица, однако их привлечение к уголовной ответственности законодательством не предусмотрено.

- применение ст. 255 УК РФ имеет сложности, обусловленные тем, что существует множество видов недропользования, которые предусмотрены законом «О недрах». Диспозиция ст. 255 УК РФ должна содержать в себе весь перечень деяний, посредством которых нарушаются правила охраны и использования недр [6, с.55].

Самостоятельным видом юридической ответственности, применяемой наряду с иными видами, является гражданско-правовая ответственность, целью которой выступает восстановление прав участников правоотношений. Условиями привлечения к гражданско-правовой ответственности является: причинение прямого действительного ущерба; наличие вины в совершении правонарушения; противоправность поведения сотрудника таможенного органа; наличие причинно-следственной связи между противоправным деянием и причиненным ущербом.

В соответствии со ст. 51 Закона «О недрах» причиненный в результате совершения правонарушений вред подлежит возмещению в добровольном и в судебном порядке. Общие положения о возмещении вреда содержатся в Гражданском кодексе РФ [17]. Вред возмещается собственнику – государству и опосредованно третьим лицам.

Возмещение вреда в судебном порядке реализуется путем направления искового заявления в суд в порядке, предусмотренном АПК РФ или ГПК РФ. Размер вреда, подлежащего возмещению, определяется в Постановлении Правительства РФ от 04 июля 2013 г. № 564 «Об утверждении Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах [49].

Следует отметить, что возмещение вреда осуществляется двумя способами:

- путем возмещения причиненных убытков;
- путем возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды.

Если же восстановление окружающей среды до состояния, существовавшего до момента правонарушения возможно лишь частично, то в соответствующей оставшейся части вред возмещается в денежной форме [48].

Дисциплинарная и материальная ответственность наступает в случае совершения правонарушений, затрагивающих трудовые правоотношения, когда работник причиняет вред в результате нарушения законодательства о недрах. В данном случае вред, как правило, возмещается работодателем, который, в свою очередь, вправе предъявить регрессный иск к виновному работнику. Также работодатель вправе привлечь работника к дисциплинарной ответственности в порядке, предусмотренном трудовым законодательством. Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, также общие нормы о материальной ответственности содержатся в Трудовом кодексе РФ [64].

Таким образом, юридическая ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования – вид юридической ответственности, выражающаяся в осуждении поведения правонарушителя и применении к нему взысканий за совершение правонарушения в сфере охраны и использования недр. Виновное лицо в зависимости от тяжести совершенного деяния и наступивших последствий, может быть привлечено к дисциплинарной, материальной, гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности.

1.2 Виды административных правонарушений в области охраны недр и недропользования

Действующая редакция КоАП РФ не предусматривает отдельного раздела, содержащего составы правонарушения в области охраны и использования недр. Соответственно, все составы правонарушений в данной сфере «разбросаны» по различным главам КоАП РФ.

Однако для детального изучения видов административных правонарушений их следует сгруппировать.

В правовой литературе существуют различные основания для классификации указанных правонарушений. Так, одни авторы, классифицируют их в зависимости от родового объекта правонарушений, взяв за основу наименования глав, где содержатся указанные противоправные деяния [10, с.77].

Другие авторы классифицируют правонарушения в зависимости от отраслевой принадлежности норм, выделяя составы правонарушений характерных исключительно для сферы недропользования и составы, носящие межотраслевой характер [25, с.11].

М.С. Шлютер с учетом анализа Закона «О недрах» и корреспондирующих

статей КоАП РФ классифицирует указанные правонарушения на четыре группы [74, с.64]. С указанной классификацией следует согласиться, раскроем ее подробнее.

Первая группа – нарушение установленного порядка лицензирования, стандартов и правил осуществления деятельности в сфере охраны недр и недропользования.

В указанную группу входят составы правонарушений, объективная сторона которых связана с нарушением различных стандартов, регламентов, содержащих технические нормы и регламентирующие процессы недропользования, а также основных правил лицензирования. В частности, это:

– ст.7.3 «Пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов»,

– ст. 7.5 «Самовольная добыча янтаря».

Деятельность по недропользованию может осуществляться только после получения лицензии. Кроме того, в соответствии со ст.17.1 Закона «О недрах», переход права пользования участками недр от одного субъекта предпринимательской деятельности к другому возможен не всегда. Например, даже реорганизация в форме присоединения юридического лица, предусматривающая универсальное правопреемство, не означает автоматический переход прав на пользование участками недр. Такое возможно только при условии, когда юридическое лицо, к которому осуществлено присоединение, соответствует требованиям, предъявляемым к недропользователям (пп.2 ст.17.1 Закона «О недрах»).

– ст.8.11 «Нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр»;

– ст.ст. 8.17 - 8.20 КоАП РФ, предусматривающие ответственность за нарушение правил недропользования, условий лицензирования во внутренних

морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной зоне Российской Федерации;

– ст. 9.1 «Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензии на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов». Данная статья также имеет отношение к процессу недропользования, поскольку нормы ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [68], также применяются в отношении горных работ, работ по обогащению полезных ископаемых.

Вторая группа – нарушение требований по рациональному использованию недр. Сюда относятся правонарушения, предусмотренные ст. ст. 8.9, 8.10, 8.39 КоАП РФ.

Данные составы правонарушений корреспондируют с положениями, закрепленными в ст. 23 Закона «О недрах», где содержатся требования по рациональному использованию недр. В данной статье содержатся базовые основы недропользования и обязанности недропользователей.

Ст.8.9 КоАП РФ имеет более широкое содержание в целях охватить все возможные нарушения, влекущие загрязнения недр, а ст. 8.10 КоАП РФ выборочно регламентирует нарушения, которые могут повлечь, по мнению, законодателя, наибольший ущерб.

Так, ст. 8.39 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых территориях. Одним из предметов правонарушения в данном случае выступают недра как часть окружающей среды, которые имеют статус геологического заповедника, заказника или памятника природы.

Третья группа - административные правонарушения в области охраны недр и недропользования, связанные с информационными отношениями.

Ввиду значимости деятельности недропользователей для государства, соответствующие государственные структуры нуждаются в получении

своевременной, полной и достоверной информации экономического и экологического характера. Ее предоставление также входит в обязанности пользователей недр в соответствии с Законом «О недрах».

Ст. 22 Закона «О недрах» закрепляет обязанность недропользователя предоставлять геологическую информацию в соответствующие фонды геологической информации, а также сведения о полезных ископаемых – разведанных, извлекаемых или оставляемых в недрах.

За непредставление необходимой информации в сфере охраны и использования недр, может наступить административная ответственность, предусмотренная ст. ст. 7.2, 7.25, 7.26, 8.5, 13.14 и 19.7 КоАП РФ.

Так, ст. 7.25 КоАП РФ предусматривает ответственность за уклонение от передачи копий геодезических материалов и данных в государственный картографо-геодезический фонд Российской Федерации.

Четвертая группа правонарушений – административные правонарушения в области охраны недр и недропользования, связанные с несоблюдением антимонопольных требований. КоАП РФ не содержит специальных норм, предусматривающих ответственность недропользователей за нарушение антимонопольных требований. Здесь применяются нормы, предусматривающие административную ответственность в сфере нарушений антимонопольных требований вне зависимости от вида деятельности. Сюда относятся ст.ст. 14.9, 14.31-14.33.

Таким образом, КоАП РФ не содержит в себе отдельного раздела, содержащего составы правонарушений в области охраны и использования недр, соответственно систематизация и классификация указанных составов осуществляется только на доктринальном уровне.

1.3 Состав административного правонарушения в области охраны недр и недропользования

Административное правонарушение в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях представляет собой виновное, противоправное деяние (действие/бездействие) физического или юридического лица, за совершение которого предусмотрена административная ответственность.

Определение, установленное в КоАП РФ сложно признать полноценным, поскольку оно не отражает всех свойств, присущих административному правонарушению. В соответствии с данным определением его единственная отличительная черта - посягательство на общественные отношения, находящиеся под охраной административного законодательства, поскольку такие признаки как виновность и противоправность являются стандартными для всех видов правонарушений. В связи с этим полагаем существует необходимость более точного определения понятия административного правонарушения с учетом присущих ему свойств.

Административное правонарушение представляет собой юридический факт, то есть результат противоправного деяния и основание для возникновения правоотношений, связанных с привлечением виновного к административной ответственности [33, с.243].

Следовательно, один из важных признаков административного правонарушения – наказуемость, то есть применение предусмотренных законодательством мер ответственности. За виновным лицом в течение года сохраняется состояние административной наказанности, а при совершении повторного административного правонарушения к нему применяются более суровые наказания. Можно с уверенностью признать, что наказуемость, а также те правовые последствия, которые она за собой влечет реализуют цель частной

превенции в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Следующим признаком административного правонарушения является общественная опасность. В обществе на протяжении развития складываются определенные общественные отношения и при совершении административного правонарушения происходит посягательство на принятые устои, в связи с чем такие деяния признаются общественно опасными. В качестве одной из функций государства выступает охрана общественных отношений, а значит совершение общественно опасных поступков предопределяет необходимость наступления ответственности.

В литературе существует мнение, что общественную опасность не следует выделять в качестве признака административного правонарушения. Это объясняется тем, что данное свойство присуще уголовному правонарушению, то есть это основной признак преступления и наделение административного правонарушения общественной опасностью стоит признать ошибочным [26, с.24].

С данным мнением отчасти можно согласиться, поскольку действительно в некоторых составах КоАП РФ отсутствует общественная опасность. Например, предусмотренное статьей 12.37 КоАП РФ несоблюдение требований об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств вряд ли можно признать общественно опасным правонарушением.

Итак, неоднозначная позиция по данному признаку в научном сообществе обуславливает, то, что он отсутствует в определении понятия «административное правонарушение».

Отметим, что в отечественной литературе некоторыми авторами указывается на необходимость определения сущности административного правонарушения через его вредоносность [39, с.89].

Административное правонарушение посягает на определенные общественные отношения, причиняя им вред. Здесь важно учитывать, что вред — это не обязательно наступление каких-либо последствий, ведь существуют формальные составы правонарушений, согласно которым лишь создаются условия для наступления вреда, но сам вред может и не наступить. В связи с этим вредоносность нельзя однозначно определить в качестве одного из признаков административного правонарушения.

Психическое отношение лица к совершенному им деянию, а также наступившим последствиям характеризует его вину, которая безусловно является одним из важных признаков административного правонарушения.

Особый интерес вызывает определение в КоАП РФ вины юридического лица. В соответствии с действующим законодательством вина юридического лица признается в случае, когда имелась возможность соблюдать нормы административного законодательства, но не были приняты необходимые меры по их соблюдению (ч.2 ст.2.1 КоАП РФ).

В связи с тем, что в административном праве в качестве субъекта правонарушения может выступать юридическое лицо, законодателем были выделены специальные критерии виновности, что подтверждает признание вины в качестве важного признака административного правонарушения и основания наступления ответственности [57, с.91].

Правоотношения, связанные с административной ответственностью, носят межотраслевой характер, то есть административным правонарушением может быть признано не только нарушение норм административного права, но и других отраслей, в частности экологического. При этом за деяние, признанное административным правонарушением, может наступить только административная ответственность, другие виды ответственности, например, уголовная или гражданско-правовая в таком случае не применимы.

Должностное лицо при обнаружении факта совершения административного правонарушения не вправе решать возбуждать ему дело о

привлечении виновного к административной ответственности или нет, он обязан это сделать. В связи с этим утверждение о возможности применения к лицу, совершившему административное правонарушение мер ответственности, является не совсем верным, поскольку субъект, совершивший проступок автоматически должен быть привлечен к ответственности [4, с.100].

Все указанные признаки свойственны и административным правонарушениям в области охраны и использования недр.

Состав административного правонарушения образуют четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона, которые применительно к административным правонарушениям в области охраны недр и недропользования обладают некоторой спецификой.

Родовым объектом исследуемого административного правонарушения выступает, как указывает А.П. Альбертян, совокупность «типичных общественных отношений, складывающихся в сфере охраны и использования недр, на которые посягает правонарушение» [5, с.22].

Понятие «недра» раскрывается в преамбуле Закона «О недрах»: «это часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения».

Объективная сторона правонарушения отражает внешние признаки правонарушения и включает: противоправное деяние, последствия и причинно-следственную связь между ними. Правильное установление всех признаков объективной стороны позволяет отграничить схожие составы правонарушений в сфере охраны недр и недропользования.

Факультативными признаками объективной стороны выступают: время, место, способ и средства совершения правонарушения.

Состав правонарушения может быть материальным и формальным. Материальный состав правонарушения предполагает наличие всех трех

признаков объективной стороны правонарушения. Отсутствие какого-либо из указанных элементов исключает наступление ответственности.

Формальным признается такой состав правонарушения, который не предполагает наступления каких-либо последствий, констатируется лишь сам факт нарушения нормы действующего законодательства.

Административные правонарушения в сфере охраны и использования недр в основном имеют формальный состав. Например, правонарушение, предусмотренное ст.7.4 КоАП является правонарушением с формальным составом. Достаточно лишь установить факт застройки площадей залегания полезных ископаемых без соответствующей разрешительной документации. Вне зависимости от того, наступили какие-либо последствия или нет, деяние будет признано административным правонарушением.

При этом установление факта правонарушения является в исследуемой сфере достаточно сложным процессом. Если установить факт правонарушения по ст.7.4 КоАП РФ несложно, то по ст. 8.9 КоАП РФ контрольно-надзорные органы сталкиваются с трудностями факта доказывания последствий в виде нерационального использования и охраны недр, поскольку не всегда можно сразу однозначно установить: является ли причина загрязнения результатом деяний недропользователя или же это естественный природный процесс. Для этого, необходимо привлекать квалифицированных специалистов в данной области.

Следующим элементом состава административного правонарушения выступает субъект правонарушения – это лицо, которое совершило противоправное деяние.

Субъектом правонарушения может быть как физическое, так и юридическое лицо. Условия привлечения к административной ответственности в отношении указанных субъектов разнятся. Так, в соответствии с КоАП РФ, деликтоспособность физических лиц наступает с достижения 16-летнего

возраста. В отношении юридических лиц признак достижения определенного возраста не свойственен.

Субъектами правонарушений, предусмотренных ст. 8.17-8.19 КоАП РФ могут быть только должностные и юридические лица, а в случае совершения такого правонарушения как «утрата материалов и данных государственного картографо-геодезического фонда Российской Федерации» к ответственности могут привлечены только граждане и должностные лица (ст.7.26 КоАП РФ).

Субъективная сторона отражает внутреннюю сторону правонарушения – психическое отношение лица к совершенному правонарушению. Обязательным признаком субъективной стороны правонарушения выступает вина, к числу факультативных относится: мотив, цель. Выделяют две формы вины – умысел и неосторожность.

Умышленная форма вины предполагает желание или допущение субъектом правонарушения наступления неблагоприятных правонарушений. Умышленные правонарушения являются самими опасными, поэтому действующее законодательство устанавливает самые строгие санкции за такие правонарушения. Наличие умысла в действиях субъекта правонарушения устанавливается контрольно-надзорными органами при проведении контрольных мероприятий и входят в предмет доказывания.

Правонарушение совершено по неосторожности тогда, когда лицо не осознавало противоправность своего деяния, хотя должно и могло осознавать.

Например, правонарушение, предусмотренное ст. 7.25 КоАП РФ может быть совершено только с умыслом, поскольку «уклонение от передачи копий геодезических или картографических материалов и данных в государственный картографо-геодезический фонд Российской Федерации» означает желание лица избежать исполнения возложенной на него обязанности.

Правонарушения, предусмотренные ст.7.2 КоАП РФ (уничтожение и повреждение специальных знаков) и ст. 8.9 КоАП РФ (нарушение требований

по охране недр и гидроминеральных ресурсов) могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности (зачастую по небрежности).

Таким образом, только совокупность указанных признаков (элементов) состава административного правонарушения в области охраны и использования недр свидетельствует о совершении административного правонарушения, которое влечет за собой привлечение к ответственности. Отсутствие какого-либо элемента означает отсутствие состава в целом.

Итак, проанализировав вопросы первой главы, мы пришли к следующим выводам.

1. Юридическая ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования – вид юридической ответственности, выражающаяся в осуждении поведения правонарушителя и применении к нему взысканий за совершение правонарушения в сфере охраны и использования недр.

2. Виновное лицо в зависимости от тяжести совершенного деяния и наступивших последствий, может быть привлечено к дисциплинарной, материальной, гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности.

3. Административная ответственность в сфере охраны недр и недропользования – применение административных взысканий к лицам, совершившим административные правонарушения в сфере охраны и использования недр, предусмотренные КоАП РФ.

4. Перечень наказаний за совершение административных правонарушений содержится в ст.3.2 КоАП РФ. Данный перечень является закрытым и исчерпывающим. Существующая система административных наказаний включает в себя разные по содержанию и последствиям санкции. Это позволяет учесть все обстоятельства совершения правонарушения, в том числе, в сфере охраны недр и недропользования личность виновного. Через меры административного наказания, государство дает публичную негативную оценку деянию виновного лица. При этом некоторые ученые отмечают, что множество

административных правонарушений в сфере охраны недр и недропользования, имеют формальное закрепление в КоАП РФ. Речь идет о том, что административные наказания слишком слабы для исследуемой сферы отношения.

5. КоАП РФ не содержит в себе отдельного раздела, содержащего составы правонарушений в области охраны и использования недр, соответственно систематизация и классификация указанных составов осуществляется только на доктринальном уровне

6. Юридический состав административного правонарушения в области охраны недр и недропользования характеризуется следующими признаками:

– родовым объектом является совокупность типичных общественных отношений, складывающихся в сфере охраны и использования недр, на которые посягает правонарушение;

– объективная сторона является внешним отражением совершенного правонарушения и включает само противоправное деяние, последствия, возникшие в результате такого деяния и причинную связь между ними. Административные правонарушения в сфере охраны и использования недр в основном имеют формальный состав;

– субъективная сторона правонарушения отражает внутреннюю сторону правонарушения, психическое состояние субъекта правонарушения. Правонарушения могут быть совершены как с умыслом, так и по неосторожности;

– субъект правонарушения – лицо, которое совершило правонарушение. Им может быть как физическое, так и юридическое лицо.

Глава 2. Особенности назначения наказаний за правонарушения в области охраны недр и недропользования

2.1 Органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях в области охраны недр и недропользования

При обеспечении законности в области недропользования и привлечения к ответственности лиц, совершивших противоправные деяния, особая роль отводится органам, уполномоченным осуществлять контрольно-надзорные мероприятия за рациональным использованием недр.

Реализация полномочий по осуществлению геологического надзора является одной из функций государства, а значит правом на его осуществление наделяются уполномоченные органы государственной власти.

В соответствии с законодательством Российской Федерации основными государственными органами, осуществляющими функции геологического надзора являются Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор, орган геологического надзора) и Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор, орган горного надзора), а также соответствующие органы власти субъектов РФ. Данные органы уполномочены осуществлять контрольно-проверочные мероприятия по соблюдению законодательства о недрах. При этом обязательным является требование о соблюдении предусмотренных Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» норм [69].

Стоит обратить внимание, что государственный геологический надзор в целом подразделяется на геологический контроль и горный надзор.

К.К. Ходорович уточняет, что «в рамках геологического контроля осуществляется проверка соблюдения законодательства и установленных

стандартов в сфере исследования, использования и охраны недр. Горный надзор в свою очередь направлен на обеспечение соблюдения норм по охране недр, предупреждение и устранение отрицательного воздействия на природный мир, граждан, объекты инфраструктуры, а также контроль за соблюдением требований безопасности при осуществлении деятельности в области недропользования» [72, с.101].

Как справедливо утверждает Ф.И. Мазитов «государственный надзор может проводиться как в ходе проверок объектов недропользования (плановых, оперативных), так и при осуществлении разрешительной деятельности по согласованию планов реализации горных работ, технических проектов» [35, с.251].

В случае если должностными лицами, осуществляющими геологический контроль или горный надзор, в рамках проведения проверок субъектов недропользования обнаружены нарушения, они вправе привлечь виновных к административной ответственности.

На основании материалов Доклада о деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования «в 2021 году проведено 2 873 контрольных (надзорных) мероприятия в отношении недропользователей по 2 557 лицензиям на пользование недрами, в том числе: 574 плановые проверки; 2 057 внеплановых проверок. Всего в ходе контрольных (надзорных) мероприятий выявлено 8 750 нарушений обязательных требований. По результатам указанных мероприятий наложено 2 947 административных наказаний, в том числе административных штрафов на общую сумму 281 907 тысяч рублей.

Росприроднадзором направлены в Роснедра материалы 111 проверок по 183 лицензиям для принятия решения о досрочном прекращении, приостановлении или ограничения права пользования участками недр. По результатам проведённых контрольно-надзорных мероприятий предъявлено 68 расчетов размера вреда, причиненного недрам, на общую сумму 443 299 тыс.

руб. Из них, сумма вреда, фактически погашенная в добровольном порядке, составляет 809,32 тыс. руб., взыскана в судебном порядке – 480,791 тыс. руб.» [20].

При установлении особенностей привлечения правонарушителей к административной ответственности за совершение противоправных деяний в области охраны недр важно обозначить круг органов, уполномоченных применять меры ответственности к лицам, совершившим правонарушение в этой сфере.

Раздел III Кодекса РФ об административных правонарушениях определяет перечень органов и лиц, которые рассматривают дела об административных правонарушениях. Статья 22.1 Кодекса выделяет семь видов органов (должностных лиц) уполномоченных разрешать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания. Так, анализ КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что дела об административных правонарушениях в области охраны недр и недропользования рассматриваются судьями либо должностными лицами органов исполнительной власти.

Если в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий уполномоченным исполнительным органом были обнаружены признаки противоправного деяния, то прежде всего следует установить кто уполномочен рассматривать данное дело.

Как верно отмечено Е.В. Труновой «судами рассматривается практически половина дел, предусмотренных Кодексом РФ об административных правонарушениях, что свидетельствует об их ведущей роли в системе органов, разрешающих дела данной категории» [65, с.51]. Однако если говорить о правонарушениях в области недропользования, то здесь складывается несколько иная картина – большинство правонарушений подведомственны органам исполнительной власти.

Рассмотрение дел, предусмотренных ст. 7.5, ч. 3 ст. 9.1, ст. 13.14, 19.1, ч. 1 ст. 19.5 и ст. 19.7 КоАП РФ осуществляется исключительно судьями, в том числе судьями гарнизонных военных судов при совершении правонарушения военнослужащим.

Дела, предусмотренные ст. 8.17 - 8.20, 8.39, ст. 9.1, ч. 2 ст. 14.9, ст. 14.31 - 14.33, ч. 2.1 - 2.3, 2.5, 2.6 и 11 ст. 19.5 КоАП РФ также могут быть переданы на рассмотрение судьей.

Все серьезные административные дела, где необходимо проведение административного расследования и недопустимо ведомственное усмотрение подлежат рассмотрению судебными органами. Во всех остальных случаях административные правонарушения в области охраны недр подлежат рассмотрению уполномоченными органами исполнительной власти в рамках установленной компетенции.

Преимущественное рассмотрение дел обозначенной категории исполнительными органами власти обусловлено тем, что должностные лица данных органов обладают необходимыми профильными знаниями для принятия правильного решения. Помимо этого, такое распределение полномочий необходимо для того, чтобы разгрузить органы судебной власти, освободив их от рассмотрения специфичных правонарушений, а также обеспечить оперативность в разрешении дела.

Данный аспект поддерживался в научной литературе. Так, М.В. Дудиков отмечал, что «возможность применения административного приостановления деятельности следует предоставить органам горного надзора, поскольку именно они обладают необходимыми техническими средствами и квалифицированными специалистами, которые имеют отработанную технологию проведения контрольно-надзорных мероприятий» [21, с.9]. В 2011 году в Кодекс РФ об административных правонарушениях были внесены изменения, связанные с включением в компетенцию Ростехнадзора

полномочий по рассмотрению административных дел в рамках статьи 9.1 КоАП РФ.

Структура федеральных органов исполнительной власти устанавливается соответствующим Указом Президента РФ [67]. Полномочия же исполнительных органов власти, связанные с рассмотрением дел об административных правонарушениях, определяются Кодексом об административных правонарушениях, а также положениями данных органов.

Основным органом уполномоченным осуществлять деятельность в сфере охраны недр и недропользования является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. В его ведении находится Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 именно данный орган «осуществляет основную деятельность по профилактике и выявлению правонарушений, связанных с отрицательным воздействием на окружающую среду и незаконным использованием природных ресурсов» [51].

Например, за 2021 год специалистами Южно-Уральского межрегионального управления Росприроднадзора принято участие в 645 контрольно-надзорных мероприятиях. Из них:

- 55 плановых проверок;
- 422 внеплановых проверок;
- 168 рейдовых мероприятий.

Было возбуждено 55 административных расследований.

За указанный период в рамках проведенных контрольно-надзорных мероприятий выявлено 879 нарушений природоохранного законодательства, из них по геологическому надзору – 190 [40].

Статья 23.22 КоАП РФ определяет, что Росприроднадзор уполномочен рассматривать дела, предусмотренные ч. 2 ст. 7.2, ст. 7.3, ст. 7.4, ст. 7.10, ст. 8.5, ст. 8.9, ч. 1 ст. 8.10, ст. 8.11, ч.1 ст. 8.13, ч. 1 ст. 8.17, ст. 8.18, ст. 8.19, ст. 8.20 КоАП РФ.

Еще одним органом уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях в области недропользования является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). Данный орган осуществляет полномочия по контролю и надзору за безопасностью при проведении работ в области недропользования. В связи с этим статьей 23.31 КоАП РФ устанавливаются его полномочия по рассмотрению дел, предусмотренных ч. 2 ст. 7.2, ч. 2 ст. 7.3, ст. 7.4, ст. 7.7, ч.1 и ч.2 ст. 8.7, ч. 2 ст. 8.10, ч. 1 и ч.3 ст. 8.17, ст. 8.19, ст. 8.39, ст. 9.1 и ч. 11 ст. 19.5 КоАП РФ.

Можно увидеть, что по некоторым статьям рассмотрение дел может осуществляться как Росприроднадзором, так и Ростехнадзором, что дает основание предположить дублирование компетенций этих органов. Однако это не так, каждый из обозначенных органов осуществляет рассмотрение дела в зависимости от предмета посягательства.

Помимо Росприроднадзора и Ростехнадзора, можно выделить также и другие органы. В части информационного обеспечения охраны недр и недропользования полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях в рамках ст. 7.25 и 7.26 КоАП РФ наделяется Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [50].

Нарушения требований антимонопольного законодательства при недропользовании подлежат рассмотрению Федеральной антимонопольной службой России в рамках ст. 14.9, 14.31 - 14.33, ч. 2.1 - 2.3, 2.5, 2.6 ст. 19.5 и ч. 3 - 5 ст. 19.8 КоАП РФ.

Итак, помимо необходимости исследования всех имеющихся по делу доказательств, для вынесения обоснованного и справедливого решения крайне важно правильно определить орган, уполномоченный рассматривать дело об административном правонарушении.

Таким образом, дела об административных правонарушениях в области недропользования могут рассматриваться судьями и уполномоченными

органами исполнительной власти. Однако преимущественное рассмотрение дел данной категории как показал анализ административного законодательства, принадлежит исполнительным органам власти. Это обусловлено тем, что должностные лица данных органов обладают необходимыми профильными знаниями для принятия правильного решения. Такое распределение полномочий необходимо также и для того, чтобы разгрузить органы судебной власти, освободив их от рассмотрения специфичных правонарушений, а также обеспечить оперативность в разрешении дела.

2.2 Виды административных наказаний, применяемых за правонарушения в области охраны недр и недропользования

Административное наказание представляет собой меру юридической ответственности, которая направлена на лишение лица определенных прав и свобод, принятие в отношении него ограничительных мер. Таким способом государство реагирует на противоправные деяния со стороны граждан, дает правовую оценку совершенному правонарушению.

За совершение административного правонарушения лицо должно понести наказание. Основной целью привлечения виновного к ответственности является предупреждение совершения новых противоправных деяний, причем не только правонарушителем, но и другими лицами.

Все основные виды административных наказаний определены в статье 3.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Они представляют собой целостную и самодостаточную систему, их перечень является исчерпывающим, то есть в отношении правонарушителя не могут применяться наказания, не предусмотренные КоАП РФ [60, с.396].

Законодатель установил, что все предусмотренные Кодексом РФ об административных правонарушениях наказания подразделяются на основные и

дополнительные. Дополнительные наказания необходимы для усиления потенциала воздействия наказания, назначенного в качестве основного.

Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает одно важное правило: «за совершение одного административного правонарушения может быть назначено только основное наказание либо основное и одно из дополнительных наказаний. Правоприменитель не может назначить несколько основных наказания одновременно, также как и несколько дополнительных» [47].

Каждое наказание обладает своей спецификой и особенностями воздействия на правонарушителя. Стоит отметить, что за совершение административных правонарушений в области недропользования могут быть назначены не все наказания, предусмотренные КоАП РФ, а только пять из них: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, дисквалификация и административное приостановление деятельности.

Первым административным наказанием является предупреждение, оно заключается в вынесении в письменной форме официально порицания виновному лицу. Данный вид наказания является основным и как правило выносится за совершение незначительного правонарушения.

Согласимся с позицией Ю.Н. Старилова, который отмечает следующее: «если говорить о карательной функции административных наказаний, то предупреждение является достаточно мягкой мерой, что дает основание говорить о ней как о мере морального нежели юридического свойства» [8, с.566].

Обратим внимание, что предупреждение как административное наказание следует отличать от предупреждения как меры пресечения, предусмотренной Уголовно-процессуальным кодексом РФ.

Каждое административное наказание, даже несмотря на его мягкий характер, влечет за собой правовые последствия. Уполномоченное лицо (орган

власти) выносит в отношении виновного лица постановление о назначении административного наказания, в соответствии с которым оно считается привлеченным к ответственности в течение года с момента вынесения постановления. В случае повторного совершения противоправного деяния субъекту может быть назначено более строгое наказание.

Статья 3.4 КоАП РФ предусматривает следующие особенности назначения субъекту правонарушения в качестве вида наказания предупреждения:

- 1) применяется за впервые совершенное противоправное деяние, то есть в качестве альтернативного вида наказания;
- 2) применяется если совершенное деяние не повлекло за собой причинение вреда (угрозу его причинения);
- 3) не причинен имущественный ущерб [16, с.229].

В области охраны недр и недропользования предупреждение может быть назначено в качестве меры административного наказания за совершение самоуправства (ст. 19.1 КоАП РФ) и непредставление сведений (ст. 19.7 КоАП РФ). При этом санкции обозначенных статей предусматривают возможность применения в отношении субъекта правонарушения в качестве альтернативы предупреждению административного штрафа.

На наш взгляд, установленный законодателем порядок лицензирования деятельности в области недропользования и представления для этого необходимых сведений играет существенную роль при охране недр. Однако при совершении деяний, предусмотренных ст. 19.1 КоАП РФ и ст. 19.7 КоАП РФ следует избирать более мягкую меру наказания, то есть предупреждение. Безусловно если при этом не был причинен существенный вред охраняемым законом интересам и правам, в противном же случае физическое или юридическое лицо должно понести наказание в виде административного штрафа.

Административный штраф, в отличие от предупреждения, которое носит моральный характер, является мерой материальной ответственности поскольку с виновного лица в доход бюджета взыскивается некая сумма денежных средств.

Ранее позиция законодателя по данному вопросу была несколько иной, административный штраф мог зачисляться и на счет органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях.

Административный штраф можно признать одной из самых распространенных мер наказания в КоАП РФ. Вероятно, это обусловлено его универсальным характером, он может применяться практически ко всем физическим, юридическим и должностным лицам [19, с.665].

В области охраны недр и недропользования административный штраф предусматривается санкциями всех статей КоАП РФ по данной разновидности правонарушений. Большинство статей устанавливает административный штраф в качестве основного вида наказания, которое безальтернативно назначается правоприменителем. В части статей административный штраф может быть избран в качестве одной из основных мер наказания. И незначительное количество статей предусматривает применение административного штрафа совместно с конфискацией орудия совершения правонарушения.

Размер административного штрафа не может быть ниже ста рублей. Максимальный размер штрафа определяется статьей 3.5 КоАП РФ, которая устанавливает верхние пределы данного вида наказания. Величина штрафа не всегда может определяться конкретной суммой, Кодекс РФ об административных правонарушениях допускает установление относительно-определенной величины (например, кратно стоимости предмета правонарушения) [13, с.13].

Как справедливо подмечено Д.О. Ермолаевым «сумма административного штрафа за совершение правонарушений в области охраны недр и недропользования существенно отличается в зависимости от субъекта

правонарушения. Санкции статей КоАП РФ в рассматриваемой сфере содержат значительный разброс величины административных штрафов» [22, с.42].

В отношении физических лиц размер штрафа может варьироваться от ста рублей за незначительные противоправные деяния (например, в рамках статьи 19.7 КоАП РФ за непредставление необходимой информации) до пятисот тысяч рублей за более серьезные правонарушения (например, по статье 7.5 КоАП РФ за самовольную добычу янтаря, нефрита).

В отношении должностных лиц минимальный размер административного штрафа устанавливается в размере трехсот рублей (например, в рамках санкции статьи 7.25 КоАП РФ за уклонение от подачи копий геодезических материалов). Верхний предел санкций за правонарушение в области охраны недр и недропользования определяется в восемьсот тысяч рублей (статья 7.5 КоАП РФ).

Для юридических лиц минимальный размер административного штрафа составляет три тысячи рублей (статья 7.25 КоАП РФ), а максимальный – шестьдесят миллионов рублей (по статье 7.5 КоАП РФ за незаконную добычу янтаря).

В качестве примера установления относительно-определенного размера административного штрафа можно привести статью 8.20 КоАП РФ, в соответствии с которой сумма налагаемого штрафа зависит от стоимости минеральных ресурсов, составивших предмет административного правонарушения.

Так, Инспекторы Южно-Уральского управления Росприроднадзора совместно с сотрудниками Прокуратуры Баймакского района Республики Башкортостан провели проверку в отношении ООО «Графское», которое ведет разведку и добычу россыпного золота.

В ходе надзорных мероприятий были установлены нарушения природоохранного законодательства: пользование недрами с целью добычи подземных вод в отсутствие соответствующего технического проекта;

пользование недрами на Султановской россыпи на участках «Заря» и «Западный фланг» в отсутствие согласованного проекта на добычу полезных ископаемых; пользование водным объектом р. Карасаз в отсутствие разрешительных документов; накопление отходов на необорудованных площадках; а также непредоставление в Управление отчетности по форме 2-ТП (рекультивация) за 2020 год.

За выявленные нарушения на юридическое и должностное лицо ООО «Графское» наложены штрафы на общую сумму 453 000 рублей.

Кроме того, управлением Росприроднадзора выявлен факт уничтожения плодородного слоя за пределами уточненного горного отвода по лицензии, выданной ООО «Графское». Сумма ущерба, причиненного почвам в результате уничтожения плодородного слоя, может превысить 400 млн рублей [11].

На наш взгляд, по некоторым видам правонарушений в области охраны недр и недропользования, определение размера административного штрафа путем использования кратных сумм является целесообразным. Каждое правонарушение является уникальным и причиняет определенный вред общественным отношениям, значит определение величины штрафа в зависимости от обстоятельств дела и полученной виновным лицом выгоды стоит признать верным.

В связи со сказанным предлагаем расширить перечень административных правонарушений в области охраны недр и недропользования в которых в качестве наказания будет предусматриваться относительно-определенный размер административного штрафа. К таким статьям стоит отнести, например статью 7.3 КоАП РФ, предусмотрев что в качестве базы для расчета суммы административного штрафа следует учитывать стоимость незаконно полученных полезных ископаемых. В статье 8.9 КоАП РФ основой определения величины административного штрафа может послужить размер причиненного недрам ущерба.

В качестве наказания за совершение административного правонарушения в области охраны недр и недропользования КоАП РФ предусматривает конфискацию орудия совершения или предмета правонарушения. Данная мера обычно назначается совместно с административным штрафом, однако может применяться и в качестве основного наказания [27, с.40].

Конфискация представляет собой безвозмездное принудительное изъятие и передачу в собственность государства (федеральную собственность или собственность субъекта РФ) орудия совершения или предмета административного правонарушения, не изъятых из оборота. Данную меру следует признать экстраординарной поскольку она осуществляется помимо воли лица и влечет за собой лишение собственности. В связи с этим назначение такого вида наказания предусматривается лишь в отношении лиц, совершивших деяние строго требующего изъятия орудия или предмета правонарушения.

Статья 3.7 КоАП РФ предусматривает, что процесс изъятия может осуществляться в отношении двух видов вещей: орудие, которым было совершено правонарушения и предмет правонарушения. Конфискация предмета административного правонарушения представляет собой изъятие вещи, которую неправомерно получили в собственность, в то время как конфискация орудия направлена на изъятие вещи, при помощи которой было совершено противоправное деяние.

Конфискация орудия совершения административного правонарушения является вполне оправданной, поскольку такие действия позволяют пресечь возможность дальнейшего совершения правонарушения этим же орудием. Фактически изъятие орудия правонарушения является не только мерой наказания, но и мерой профилактики дальнейшей противоправной деятельности [73, с.316].

Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает, что конфискация орудия или предмета правонарушения может быть назначена только судьей.

Перечень вещей, которые могут быть конфискованы достаточно широк. Так, например, санкциями статей 8.17-8.20 КоАП РФ предусматривается возможность конфискации как предмета правонарушения (продукция незаконного природопользования), так и орудия (судна, летательные аппараты).

Стоит отметить, что ранее изъятие орудия совершения или предмета правонарушения производилось независимо от его принадлежности на праве собственности лицу, совершившему противоправное деяние. Так, например, должностными лицами административные правонарушения нередко совершались при помощи вещей, собственниками которых они не являлись. В таком случае существенно нарушались права собственника вещи и это противоречило статье 35 Конституции РФ.

В итоге в 2012 году законодателем был устранен данный недостаток и статьей 3.7 КоАП РФ было введено ограничение на конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения, принадлежавших лицам не причастным к противоправному деянию (за исключением совершения правонарушений в области таможенного дела).

Однако здесь также следует учитывать публичные интересы государства. Даже если собственник вещи непосредственно не участвовал в противоправной деятельности, его участие может быть опосредованно лицами, которым он вверил свое имущество. Государство в таком случае должно оказать воздействие не только на правонарушителя, но и на собственника вещи, послужившей орудием правонарушения.

В связи со сказанным полагаем необходимо при рассмотрении каждого дела четко определять предмет административного правонарушения, орудие при помощи которого оно было совершено и максимально точно применять нормы административного законодательства.

Следующим видом административного наказания, применяемым как правило в отношении должностных лиц, является дисквалификация. Она представляет собой определенные лишения в отношении должностного лица по занятию некоторых должностей государственной и муниципальной службы, а также управлению юридическим лицом.

Дисквалификация может быть назначена в качестве основного наказания и исключительно в судебном порядке [9, с.43].

Рассматриваемый вид административного наказания очень схож с предусмотренным Уголовным кодексом РФ наказанием – лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Однако субъектами административной ответственности, которым может быть назначена дисквалификация в качестве наказания являются лица, занимающие государственные должности или осуществляющие деятельность по управлению юридическим лицом.

В качестве примера норм Кодекса РФ об административных правонарушениях в области охраны недр и недропользования, предусматривающих дисквалификацию как вид наказания можно выделить статью 9.1 КоАП РФ (нарушение требований промышленной безопасности), ст. 14.9, 14.31, 14.32 КоАП РФ (нарушение антимонопольных правил).

В случае если существует опасность возникновения угрозы жизни и здоровью населения либо причинения окружающей среде существенного вреда, в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей может быть применена такая мера административного наказания как административное приостановление деятельности [18, с.6].

Основной целью данного наказания является обеспечение охраны окружающей среды, экологической безопасности, предотвращение случаев причинения вреда жизни и здоровью людей, а также борьба с противоправными деяниями которые могут представлять опасность для жизнедеятельности.

Назначение административного приостановления деятельности в рассматриваемой сфере предусматривается, например, санкцией статьи 9.1 КоАП РФ, которая устанавливает ответственность за нарушение требований промышленной безопасности опасных производственных объектов и условий лицензирования данной деятельности.

Особенность данного вида административного наказания заключается в его превентивном характере, поскольку основной задачей административного приостановления деятельности является именно пресечение административного правонарушения.

В области охраны недр и недропользования административное приостановление деятельности играет достаточно важную роль так как деятельность, связанная с недропользованием, нередко может повлечь за собой угрозу создания опасности для окружающей среды, недр и граждан, проживающих либо работающих в близлежащих населенных пунктах.

Назначение рассматриваемого административного наказания может привести к серьезным экономическим убыткам для предприятия, связанным с прекращением производственного процесса. Указанные обстоятельства усиливают превентивную функцию административного приостановления деятельности. В связи со сказанным хозяйствующие субъекты заинтересованы в своевременном выявлении и устранении возможности возникновения опасных ситуаций.

Таким образом, стоит признать, что наиболее часто назначаемым наказанием в рассматриваемой сфере является административный штраф. Вероятно, это обусловлено простой наложением административного штрафа, а также сложностью контроля за исполнением некоторых видов наказания (дисквалификация и административное приостановление деятельности).

Полагаем уполномоченным органам следует более широко использовать весь спектр установленных Кодексом РФ об административных правонарушениях наказаний.

2.3 Основные правила назначения административных наказаний за правонарушения в области охраны недр и недропользования

Органы (лица), уполномоченные рассматривать дела о совершении правонарушений в области охраны недр и недропользования, должны руководствоваться определенными правилами назначения наказаний.

Система административных наказаний характеризуется единством правил их назначения. Требования о соблюдении установленного порядка обусловлены необходимостью эффективного функционирования механизма охраны недр и недропользования в целом [3, с.20].

Особенности назначения административных наказаний определяются в главе 4 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Статьей 4.1 КоАП РФ регулируются общие правила назначения наказаний и отмечаются обстоятельства, которые необходимо учитывать при применении к правонарушителю той или иной санкции. Обозначенная норма применима ко всем видам правонарушений, в то числе совершаемым в области охраны недр и недропользования.

Основным правилом, которым следует руководствоваться при применении мер административной ответственности является соблюдение пределов, установленных законом. Любое наказание может быть назначено исключительно в рамках санкции соответствующей статьи КоАП РФ.

Следующее правило – обязательный учет и оценка всех обстоятельств дела, а именно: характер противоправного деяния, личность виновного (если субъектом правонарушения является физическое лицо), финансовое положение, смягчающие/отягчающие обстоятельства.

В области охраны недр и недропользования для реализации вышеуказанного правила предоставляются широкие возможности, поскольку КоАП РФ предусматривает, что к административной ответственности могут

быть привлечены все субъекты – физические и юридические лица, а также должностные лица.

Правонарушения в области охраны недр существенным образом отличаются между собой, что связано не только с особенностями его субъектного состава, но и со спецификой организации недропользования. Характер правонарушений весьма различен поскольку процесс недропользования детально урегулирован законодательством, для реализации возможности использования недр необходимо получение лицензии, а недропользователи при этом должны обладать профессиональными и техническими ресурсами.

Анализ Кодекса РФ об административных правонарушениях позволил прийти к выводу о том, что часть правонарушений в области недропользования совершается только физическими или должностными лицами, либо только должностными и юридическими лицами. К примеру, статья 7.26 КоАП РФ предусматривает ответственность за утрату материалов и данных государственного картографо-геодезического фонда Российской Федерации, субъектами правонарушения по данному составу могут быть граждане либо должностные лица. Статья 8.18 КоАП РФ в свою очередь устанавливает меры ответственности для должностных и юридических лиц за нарушение правил проведения ресурсных или морских научных исследований.

Кодекс РФ об административных правонарушениях определяет, что при рассмотрении административных дел судьи, а также органы (должностные лица) должны обязательно учитывать предусмотренные ст. 4.2 КоАП РФ обстоятельства, смягчающие ответственность.

А.О. Астафьева отмечает, что «при рассмотрении дел об административных правонарушениях в области охраны недр и недропользования из установленных в статье 4.2 КоАП РФ обстоятельств необходимо учитывать такие как раскаяние виновного лица, добровольное

признание в совершении правонарушения, возмещение ущерба и устранение причиненного вреда» [7, с.55].

В декабре 2011 года Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 404-ФЗ были внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которым перечень обстоятельств, смягчающих ответственность, был расширен. В связи с этим «при рассмотрении дел о правонарушениях в сфере недропользования и охраны недр в качестве смягчающих обстоятельств следует также учитывать оказание виновным лицом содействия в производстве по делу, добровольное исполнение предписания об устранении нарушения, вынесенного контрольно-надзорным органом до принятия постановления по делу» [70].

Очевидно, что процесс недропользования существенно зависит от совершения определенных административных процедур органами государственной власти. Следовательно, при рассмотрении дел указанной категории среди обстоятельств, подлежащих оценке необходимо также учитывать действия/бездействие властных структур. Это позволит повысить уровень ответственности должностных лиц и обеспечит профилактику борьбы с коррупцией в целом.

Как уже отмечалось, недропользование является специфическим видом деятельности, требующей получения соответствующих разрешений и лицензии. Следовательно, представляется очевидным, что должностные и юридические лица должны быть ознакомлены с особенностями и порядком осуществления недропользования и нарушение предусмотренных правил данными субъектами сложно назвать случайным. В то время как физические лица могут не обладать достаточными правовыми знаниями и допустить нарушение закона случайным образом, не имея прямого умысла. Например, граждане могут совершить правонарушение, предусмотренное статьей 7.4 КоАП РФ осуществив самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых.

Помимо обстоятельств, смягчающих наказание, следует также руководствоваться предусмотренными статьей 4.3 КоАП РФ отягчающими обстоятельствами, направленными на усиление административной ответственности, применение дополнительного наказания [41, с.109].

Важно учитывать, что если отягчающее обстоятельство уже является квалифицирующим признаком в рамках какой-либо статьи, то оно не может учитываться дополнительно в качестве отягчающего при назначении наказания. Если говорить о сфере недропользования, то стоит выделить статью 14.9 КоАП РФ, которая исключает применение отягчающих обстоятельств поскольку признак повторности уже предусмотрен санкцией части 2 данной статьи.

Безусловно незнание закона не освобождает от ответственности, в связи с чем при избрании наказания за совершение правонарушения в области недропользования и охраны недр знание/незнание законодательства о недрах не может расцениваться в качестве обстоятельств, смягчающих/отягчающих ответственность. Однако на наш взгляд поскольку ч.3 статьи 4.3 КоАП РФ все же предусматривает возможность учета иных обстоятельств, не предусмотренных в законе отягчающих или смягчающих ответственность, правоприменителю все же стоит учитывать особенности совершения правонарушения и различать степень правовой подготовки субъектов, особенно если в качестве обвиняемого выступает физическое лицо.

Помимо обозначенных следует руководствоваться следующими правилами:

- предоставление возможности лицу, совершившему правонарушение исполнить обязанность, за неисполнение которой он был привлечен к ответственности (ч.4 ст. 4.1 КоАП РФ);

- исключение возможности повторного назначения наказания за правонарушение, по которому субъект уже был привлечен к ответственности (ч.5 ст. 4.1 КоАП РФ);

- исчисление срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, следует исчислять с момента вступления постановления о назначении наказания в законную силу до истечения одного года со дня окончания исполнения постановления (ст. 4.6 КоАП РФ).

При малозначительности деяния, совершенного правонарушителем, он в соответствии со статьей 2.9 КоАП РФ может быть освобожден от административной ответственности. Кодекс РФ об административных правонарушениях не содержит конкретного перечня статей, в отношении которых можно применить норму о малозначительности деяния, оставляя этот вопрос на усмотрение правоприменителя [30, с.164]. Полагаем, данное обстоятельство может порождать субъективизм при принятии решения о привлечении к административной ответственности, что отрицательно отразится на правоприменительной практике. Однако при этом учитывая специфику сферы недропользования применение категории «малозначительность» здесь является весьма ограниченным. Статьи КоАП РФ предусматривающие ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования определяют санкции за нарушения, влекущие за собой весьма серьезные последствия. Следовательно характер совершаемых правонарушений не позволяет даже в случае причинения незначительного ущерба говорить о малозначительности деяния.

Таким образом, правонарушения в области охраны недр существенным образом отличаются между собой, что связано не только с особенностями его субъектного состава, но и со спецификой организации недропользования. Однако система административных наказаний характеризуется единством правил их назначения. При этом необходимо учитывать специфику сферы недропользования и обстоятельства правонарушения.

Проанализировав вопросы второй главы, можно сделать следующие выводы.

1. При установлении особенностей привлечения правонарушителей к административной ответственности за совершение противоправных деяний в области охраны недр важно обозначить круг органов, уполномоченных рассматривать дела в данной области.

В судах как правило рассматриваются серьезные административные дела, где недопустимо ведомственное усмотрение и важна гарантия справедливого разбирательства.

В области охраны недр и недропользования большинство правонарушений рассматриваются органами исполнительной власти. Преимущество в рассмотрении дел исполнительными органами власти обусловлено тем, что должностные лица данных органов обладают необходимыми профильными знаниями для принятия правильного решения.

2. За совершение административного правонарушения лицо должно понести наказание. Таким способом государство реагирует на противоправные деяния со стороны граждан, дает правовую оценку совершенному деянию. В случае если должностными лицами, осуществляющими геологический контроль или горный надзор, в рамках проведения проверок субъектов недропользования обнаружены нарушения, они вправе привлечь виновных к административной ответственности. Статья 3.2 КоАП РФ предусматривает, что за правонарушения в области недропользования могут быть назначены такие наказания как предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, дисквалификация и административное приостановление деятельности.

3. Назначение наказаний подчиняется общим правилам назначения наказаний, предусмотренных КоАП РФ с учетом специфики осуществляемой в данной сфере деятельности и обстоятельств правонарушения. Требования о соблюдении установленного порядка обусловлены необходимостью эффективного функционирования механизма охраны недр и недропользования в целом.

Глава 3 Актуальные проблемы теории и практики привлечения к административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования

3.1 Анализ судебной практики в сфере привлечения к административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования

Анализ судебной практики привлечения к административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования демонстрирует, что при разрешении указанных дел, суды руководствуются КоАП РФ, а также нормами Закона «О недрах», иного природоохранного законодательства, а также суды общей юрисдикции в мотивировочной части ссылаются на постановления высших судебных инстанций.

Анализ дел об административных правонарушениях в области недр и недропользования позволил прийти к следующим выводам, которые раскрывают некоторые проблемы привлечения к административной ответственности.

Первая проблема обусловлена необходимостью правильно применять сроки давности при привлечении к административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования, которые определены в ст.4.5 КоАП РФ.

Так, ООО «Альянс-ФИН-СТРОЙ» обратилось в арбитражный суд с заявлением к Министерству экологии и природопользования Московской области об оспаривании постановления по делу об административном правонарушении. В качестве доводов заявителя было указано, что общество привлечено к административной ответственности по истечении 2 месяцев с момента совершения правонарушения. Как следует из материалов дела, 18 июня 2020 года прокуратура с привлечением инспектора в области окружающей среды Министерства экологии и природопользования Московской

области в отношении указанного юридического лица была проведена проверка о соблюдении законодательства при осуществлении деятельности по добыче полезных ископаемых. В результате проверки было установлено, что юридическое лицо, осуществлявшее добычу формовочного песка, не предоставило данные о проведенном мониторинге, что является нарушением условий лицензии. Данное деяние образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч.3 ст.7.3 КоАП РФ. 03 сентября 2020 г. уполномоченным административным органом было вынесено постановление о назначении административного наказания в виде штрафа. По мнению заявителя, административный орган превысил установленный двухмесячный срок давности для привлечения к административной ответственности. Однако суд первой инстанции отказал в удовлетворении требования юридического лица и оставил в силе постановление о назначении административного наказания, не найдя нарушений процессуальных требований. Суд апелляционной инстанции с доводами суда первой инстанции согласился, сделав акцент на том, что ст. 7.3 КоАП РФ включена в главу 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности» и не относится к административным правонарушениям в области лицензионного законодательства. Соответственно, к правонарушениям по ст. 7.3 КоАП РФ применяется не двухмесячный срок давности для привлечения к административной ответственности, а годичный (ч.1. ст.4.5 КоАП РФ), а значит ООО «Альянс-ФИН-СТРОЙ» был привлечен к административной ответственности в пределах предусмотренного частью 1 статьи 4.5 КоАП РФ годичного срока [46, 53].

Вторая ошибка правоприменительных органов обусловлена необходимостью правильного определения субъекта правонарушения.

Так, ООО «ВЕСТСТРОЙ» обратилось в суд с заявлением об отмене постановления о привлечении к административной ответственности по части 1 ст. 7.3 КоАП РФ за пользование недрами при исполнении государственного

контракта на капитальный ремонт автомобильной дороги в отсутствие лицензии. Как следует из материалов дела, государственным инспектором департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Курганской области выявлен следующий факт правонарушения: на землях сельскохозяйственного назначения, принадлежащие собственнику ООО «Водолей», велись работы ООО «ВЕСТСТРОЙ» по заданию собственника по созданию мелиорационного пруда. Выкопанный грунт, являющийся общераспространенным полезным ископаемым Курганской области, по решению собственника земельного участка – ООО «Водолей» был продан ООО «ВЕСТСТРОЙ». Добыча велась экскаваторами, погрузка и транспортировка велась в автомобильные самосвалы и в дальнейшем указанный грунт вывозился за пределы земельного участка и использовался ООО «ВЕСТСТРОЙ» в предпринимательских целях для исполнения государственного контракта по капитальному ремонту автомобильной дороги. При этом, как указывалось в протоколе об административном правонарушении, лицензия на пользование недрами на указанном земельном участке отсутствовала. Суд первой инстанции пришли к выводу о наличии в действиях ООО «ВЕСТСТРОЙ» состава административного правонарушения, ответственность за которое установлена частью 1 статьи 7.3 КоАП РФ, и признал правомерным оспариваемое постановление административного органа, отказав обществу в удовлетворении заявления [54]. Суд апелляционной инстанции с указанным решением суда также согласился [45].

Суд кассационной инстанции рассмотрев материалы дела, пришел к выводу, что пользование недрами осуществлено собственником земельного участка - ООО «Водолей», который использовал этот грунт в своей предпринимательской деятельности, реализовав его ООО «ВЕСТСТРОЙ», а значит в рассматриваемом случае общество не является субъектом вмененного правонарушения. Требования заявителя были признаны правомерными, поскольку извлечение полезного ископаемого и использование его в

предпринимательской деятельности обществом не относятся к пользованию участком недр. Поэтому ООО «ВЕСТСТРОЙ» не является субъектом ответственности по вменяемому правонарушению [44].

Таким образом, проведение земляных работ по строительству по заданию собственника земельного участка с одновременным изъятием грунта, образованного строительством, не образует состава правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 7.3 КоАП РФ.

В другом деле, на основании постановления должностного лица Росприроднадзора, директор ООО «Нега» был привлечен к административной ответственности по ст.8.9 КоАП РФ и ему было назначено административное наказание в виде штрафа в размере 1000 рублей. Как следует из материалов дела, кафе «сказка востока», принадлежавшее ООО «Нега» было расположено на земельном участке, который относился к первой зоне горно-санитарной охраны курорта федерального значения Пятигорск. Указанный объект расположен на территории нераспределенного фонда недр Пятигорского месторождения минеральных подземных вод. Однако указанное постановление было отменено судом первой инстанции, поскольку отсутствовали доказательства, что директор ООО «Нега» является недропользователем (субъектом данного правонарушения), а также, что им совершены действия (бездействие) направленные на нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов, которое может вызвать загрязнение недр и гидроминеральных ресурсов либо привести месторождение полезных ископаемых и гидроминеральных ресурсов в состояние, непригодное для разработки (объективная сторона данного правонарушения) [52].

В-третьих, анализ судебной практики демонстрирует некоторые сложности при привлечении к административной ответственности по составам административных правонарушений, являющимся материальными. Административным органам и судам следует обращать внимание не только на

факт совершенного административного правонарушения, но и на наступившие последствия и причинную связь между ними.

Так, Министерством природных ресурсов Краснодарского края в отношении юридического лица – ООО «Фортуна-Сервис» было вынесено постановление о привлечении к административной ответственности по ч. 2 ст.7.3 КоАП РФ и ч.1 ст.8.10 КоАП РФ и наложении административного наказания в виде штрафа в размере 800 000 рублей.

Как следует из материалов дела, Министерством природных ресурсов Краснодарского края был установлен факт осуществления обществом хозяйственной деятельности по добыче полезных ископаемых в отсутствие утвержденных в установленном порядке годовых планов развития горных работ, допустило необоснованную потерю запасов полезных ископаемых – песка. При таких обстоятельствах, добыча полезных ископаемых в отсутствие годовых планов, является нарушением условий лицензии на право пользования недрами, требований к рациональному использованию и охране недр, что в результате ведет к невыполнению мероприятий по охране окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и иных требований, установленных законодательством о недрах. Не согласившись с указанным постановлением, ООО «Фортуна-Сервис» обратилось в суд с заявлением о признании незаконным и отмене постановления Министерством природных ресурсов Краснодарского края. Рассмотрев материалы дела, суд частично удовлетворил требования общества, указав следующее. Фактически орган, составивший протокол об административном правонарушении, вменил обществу правонарушение, предусмотренное ч.1 ст. 8.10 КоАП РФ за несоблюдение порядка оформления документов. Однако сам по себе факт несоставления годового плана развития горных работ потерь не является административным правонарушением. Ввиду этого, добыча обществом полезных ископаемых в отсутствие годового плана развития горных работ не образует событие правонарушения. Ни в акте проверки, ни в протоколе об административном

правонарушении, ни в постановлении о привлечении к административной ответственности не указывается какие конкретно сверхнормативные потери были реально понесены и как это повлияло на рациональное использование недр.

Таким образом, суд пришел к выводу, что вывод о наличии в действиях общества события и состава правонарушения по ч. 1 ст. 8.10 КоАП РФ является необоснованным [43].

В другом деле, суд первой инстанции при вынесении решения также не учел, что состав административного правонарушения, предусмотренный ст. 8.11 КоАП РФ является материальным. Так, инспектором в области охраны окружающей среды Ульяновской области было вынесено постановление о привлечении ООО «Ульяновскнефтегаз» к административной ответственности по ст. 8.11 КоАП РФ и наложении административного наказания в виде штрафа в размере 310 000 рублей. Как следует из материалов дела, общество в нарушение законодательства о недрах, не выполнило программу исследовательских работ и не осуществляло доразведку нефтяного месторождения, установленная технологической схемой. При этом протокол об административном правонарушении, постановление о привлечении к административной ответственности, а также решение суда первой инстанции не содержат в себе указание на последствия, которые могли наступить или наступили в результате указанных бездействий. В результате, суд апелляционной инстанции отменил решение суда первой инстанции и постановление инспектора Ульяновской области, и производство по делу об административном правонарушении прекратил [55].

Таким образом, анализ судебной практики позволяет обозначить следующие позиции по сложным вопросам привлечения к административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования:

1. Необходимо обращать внимание на сроки давности для привлечения к административной ответственности. К большинству правонарушений в области охраны недр и недропользования применяется годичный срок давности для привлечения к административной ответственности. Например, это относится к ст. ст. 7.3, 7.5, 7.25, 7.26, 8.9, 8.10, 8.11, 8.17 - 8.20, 8.39, 9.1 КоАП РФ.

2. Вторая ошибка правоприменительных и судебных органов обусловлена необходимостью правильного определения субъекта правонарушения. Так, проведение земляных работ по строительству по заданию собственника земельного участка с одновременным изъятием грунта, образованного строительством, не образует состава правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 7.3 КоАП РФ.

3. Рассматривая дела об административных правонарушениях, имеющих материальный состав (например, ст.ст. 8.9, ч.1 ст. 8.10, ст. 8.11 КоАП РФ), административным органам следует обращать внимание на необходимость доказывать не только факт совершенного административного правонарушения, но и на наступление или на возможность наступления последствий после совершения деяния, а также причинную связь между ними, поскольку состав указанных административных правонарушений является материальным. Это также должно быть отражено в соответствующих процессуальных документах.

3.2 Совершенствование законодательства об административных правонарушениях в области охраны недр и недропользования

В законодательство, регламентирующее вопросы охраны недр и недропользования периодически вносятся изменения, при этом существующая нормативная база на сегодняшний день не полностью соответствует требованиям социально-экономического развития российского государства.

В нашей стране добыча и использование природных ресурсов играет весьма значимую роль, именно поэтому следует предпринимать все необходимые меры, связанные с их охраной и защитой. Для формирования правильного подхода к данному виду деятельности прежде всего важно комплексное правовое регулирование, направленное на регламентацию правоотношений в сфере недропользования.

Безусловно во избежание бесконтрольного использования добыча полезных ископаемых должна осуществляться исключительно под контролем государства, то есть недра должны находиться только в собственности государства, нельзя допустить их передачу другим субъектам. Следовательно, правовому регулированию отношений недропользования и охраны недр необходимо уделять большое внимание, поскольку добыча полезных ископаемых является одной из составляющих развития государства [1, с.59].

Стоит отметить, в зарубежных странах полезные ископаемые не всегда являются собственностью государства. Например, в Швеции геологическое изучение недр может осуществляться только владельцем разрешения на геологическое изучение, а добыча полезных ископаемых — только владельцем концессии. Полезные ископаемые являются частью недвижимости, при этом нет конституционных препятствий для ограничения государством доступа земельных собственников к полезным ископаемым [77].

Любое правонарушение посягает на определенный объект. Выполняемые недрами функции обуславливают то, что недропользование включает в себя не только экологические, но и экономические аспекты (экономическая функция недр является бюджетобразующей для России), а это ведет к множественности охраняемых объектов, на которые может быть осуществлено посягательство. Еще зарубежными учеными отмечалось, что меры экологического финансового обеспечения помогают гарантировать доступность ресурсов в будущем. Необходимость инструментов финансовой гарантии в этой ситуации очевидна,

однако выбор наилучшей формы такого обеспечения требует тщательного рассмотрения и анализа [75].

Самым распространенным видом противоправных деяний являются административные правонарушения, а значит для реализации законности и обеспечения правовой определенности статьи Кодекса об административных правонарушениях должны быть четко сформулированы.

Процесс недропользования регламентируется различными отраслями российского права и носит комплексный характер, то есть достаточно большой охват сфер регулирования свойственен административной ответственности в данной области.

Анализ законодательства об административных правонарушениях показывает, что санкции за противоправные деяния в области недропользования содержатся в различных глава КоАП РФ.

Кроме того, при анализе законов, регулирующих особенности использования недр, в частности Закона «О недрах», можно обнаружить определенные противоречия и несоответствия, что требует согласования некоторых положений между Законом «О недрах» и Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Приведем пример. Если характер противоправного деяния, а также наступившие вследствие его совершения последствия понятны, то в целом и административное правонарушение является очевидным, что позволяет без затруднений оценить его правовой характер. Например, статья 7.5 КоАП РФ предусматривает ответственность за самовольную добычу полудрагоценных камней. Наименование статьи включает в себя слово «самовольная», что бесспорно свидетельствует о том, что действия субъекта правонарушения не согласованы с уполномоченными органами и могут привести к нарушениям при добыче данного вида полезных ископаемых.

Некоторые правонарушения, наоборот, требуют детального анализа его состава. Так, статья 8.10 КоАП РФ устанавливает ответственность за

нарушение требований по рациональному использованию недр. Закон «О недрах» содержит весьма подробную характеристику рационального использования природных ресурсов, однако правоприменителю не всегда с точностью удается определить, что привело к причинению вреда – действие/бездействие недропользователя либо естественные природные процессы [23, с.65].

Таким образом, положительную роль в правоприменительной практике может сыграть повышение квалификации специалистов, их технологического уровня, а также совершенствование подзаконных правовых актов в соответствии с современными научными тенденциями и техническими разработками.

Субъектами правонарушений в области охраны недр и недропользования могут быть физические и юридические лица, а также должностные лица. Однако Кодекс РФ об административных правонарушениях достаточно большое внимание уделяет вопросам привлечения к ответственности в сфере недропользования юридических лиц. Вероятно, это обусловлено тем, что юридические лица как правило совершают правонарушения умышленно, при этом они могут повлечь за собой весьма существенные последствия для окружающей среды.

Закон «О недрах» содержит антимонопольные требования при использовании недр (статья 17). Кодекс РФ об административных правонарушениях в свою очередь не устанавливает ответственность за несоблюдение правил конкуренции в сфере недропользования. Следовательно, необходимо проанализировать нормы КоАП РФ, предусматривающие ответственность за нарушение антимонопольных требований, не уточняющих вид хозяйственной деятельности.

Закон «О недрах» в статье 23 определяет одиннадцать основных правил по рациональному недропользованию и охране недр. Однако такие требования содержатся и в других правовых актах. При этом норм КоАП РФ,

предусматривающих ответственность за нарушение требований по рациональному использованию недр не так много. Полагаем с целью охвата всех правонарушений, связанных с нерациональным использованием недр, необходимо дополнить Кодекс РФ об административных правонарушениях недостающими статьями.

Очевидно, что современный уровень развития обуславливает необходимость соответствующей реакции законодателя на происходящие в различных отраслях изменения. Процесс правотворчества не «успевает» за постоянно меняющимися тенденциями, это касается и сферы недропользования.

Действующее законодательство не может обеспечить полноценного правового регулирования недропользования с учетом особого места недр в природной среде, что подтверждается существующими противоречиями в практике применения правовых норм, а также сложностями, с которыми сталкиваются недропользователи.

В научном сообществе отмечается, что возникающие в сфере недропользования проблемы обусловлены недостаточно полным регулированием отношений, связанных с охраной природных ресурсов. Например, В.Б. Агафоновым при исследовании законодательства в области охраны земель, которые используются предприятиями нефтегазового комплекса было отмечено значительное количество пробелов в регулировании обозначенных отношений [2, с.59].

По мнению ряда ученых основная причина сложившейся ситуации видится в специфике механизма управления сферой недропользования. Так, Р.Н. Салиева указывает, что недра являются специфичным объектом и находятся в собственности государства, при этом участником отношений по недропользованию выступает также государство в лице его органов, что и затрудняет организацию управления данным объектом [56].

Закон «О недрах» определяет, что законодательство, регулирующее правоотношения, связанные с использованием недр, основывается на нормативно-правовых актах как федерального, так и регионального уровня. Это указывает на двухуровневую систему законодательства о недрах и законодательства об административных правонарушениях.

По мнению А.В. Илюшина в практической деятельности применение правовых норм об административных правонарушениях актов регионального уровня усложняется их отграничением от правонарушений предусмотренных Кодексом РФ об административных правонарушениях, что подтверждает необходимость совершенствования правового регулирования административного законодательства [25, с.93].

Поддержим позицию В.Б. Агафонова, который указывал на то, что «необходимо внести изменения в Закон «О недрах» усилив его экологизацию, включив в него как общие требования, связанные с обеспечением экологической безопасности так и перечень специальных мер по охране отдельных компонентов окружающей среды при осуществлении недропользования» [2, с.61]. Детальное урегулирование обозначенных вопросов будет способствовать более качественной реализации механизма привлечения к ответственности в рассматриваемой сфере.

М.С. Шлютер справедливо указывает на недостатки нормативно-правового регулирования сферы недропользования, несмотря на постоянные внесения изменений в законодательство о недрах. Необходимость его совершенствования, по ее мнению, связана с происходящими социально-экономическими преобразованиями в стране. Принцип обеспечения законности должен неукоснительно соблюдаться при использовании природных ресурсов, что напрямую зависит от применения системного подхода при привлечении к административной ответственности за совершение правонарушений в сфере недропользования.

Автор предлагает с целью совершенствования механизма привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений в области охраны недр и недропользования внести изменения в административные процедуры в сторону их упрощения при этом повысив меры ответственности за несоблюдение законодательства о недрах [74, с.99].

Действительно санкции, предусмотренные Кодексом РФ об административных правонарушениях не всегда соответствуют общественной опасности совершенного деяния. Ужесточение мер ответственности за правонарушения в области охраны недр послужит стимулом для соблюдения правовых норм в данной области. Эффективность санкций будет оставаться низкой до тех пор, пока экономическая выгода от совершенного правонарушения будет превышать меру ответственности. Особенно следует уделить внимание таким квалифицирующим признакам как повторность, систематичность, злостность, совершение деяния группой лиц.

Помимо вышесказанного на наш взгляд следует расширить применение в качестве наказания административное приостановление деятельности. Данная мера ответственности может повлечь за собой весьма серьезные последствия для правонарушителя как правового, так и экономического характера, что позволит сократить уровень правонарушений.

Таким образом, существующие несовершенства правовой регламентации обуславливают необходимость принятия следующих мер:

- провести детальный анализ Закона «О недрах» и Кодекса РФ об административных правонарушениях на предмет соответствия друг другу норм данных актов, регулирующих вопросы административной ответственности за правонарушения в сфере охраны недр и недропользования, обеспечить их четкую взаимосвязь;

- скооперировать все правонарушения в области недропользования в одну главу КоАП РФ;

- включить в Закон «О недрах» базовые нормы о необходимости обеспечения экологической безопасности, а также перечень специальных мер по охране компонентов природной среды, обязательных для применения при осуществлении недропользования, что усилит его экологизацию;

- внести изменения в административные процедуры в сторону их упрощения;

- ужесточить меры ответственности за несоблюдение законодательства о недрах, что послужит стимулом для соблюдения правовых норм в данной области;

- расширить применение в качестве наказания административное приостановление деятельности.

Данные меры внесут ясность в правовую регламентацию ответственности за правонарушения в сфере охраны недр и недропользования, что приведет к положительным изменениям и на практике их применения. При этом значимость такого природного ресурса как недра обуславливает необходимость не только соответствующего правового регулирования, но и в целом повышения культуры граждан нашего государства, прежде всего экологической.

Итак, проанализировав вопросы третьей главы, мы пришли к следующим выводам.

1. Проведенный анализ судебной практики демонстрирует наличие проблем как в части установления всех элементов состава правонарушения, так и в части соблюдения процессуальных требований привлечения к административной ответственности в указанной сфере.

2. Действующее законодательство не может обеспечить полноценного правового регулирования недропользования с учетом особого места недр в природной среде, что подтверждается существующими противоречиями в практике применения правовых норм, а также сложностями, с которыми сталкиваются недропользователи.

Возникающие в сфере недропользования проблемы обусловлены недостаточно полным регулированием отношений, связанных с охраной природных ресурсов, а также спецификой механизма управления сферой недропользования.

Правовая регламентация административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования вне сомнений нуждается в совершенствовании. При этом изменения необходимо внести как в законодательство, регулирующее вопросы недропользования, так и в Кодекс РФ об административных правонарушениях. Для формирования правильного подхода к данному виду деятельности прежде всего важно комплексное правовое регулирование, направленное на регламентацию как правоотношений в сфере недропользования, так и привлечения правонарушителей к ответственности.

Заключение

Проанализировав законодательство, мнения ученых, процессуалистов и практику применения норм об административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования, мы пришли к следующим выводам.

1. Юридическая ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования – вид юридической ответственности, выражающаяся в осуждении поведения правонарушителя и применении к нему взысканий за совершение правонарушения в сфере охраны и использования недр. Виновное лицо в зависимости от тяжести совершенного деяния и наступивших последствий, может быть привлечено к дисциплинарной, материальной, гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности.

2. Административная ответственность в сфере охраны недр и недропользования – применение административных взысканий к лицам, совершившим административные правонарушения в сфере охраны и использования недр, предусмотренные КоАП РФ.

3. КоАП РФ не содержит в себе отдельного раздела, содержащего составы правонарушений в области охраны и использования недр, соответственно систематизация и классификация указанных составов осуществляется только на доктринальном уровне

Юридический состав административного правонарушения в области охраны недр и недропользования характеризуется следующими признаками:

– родовым объектом выступают отношения собственности, охрана окружающей среды и порядок природопользования, отношения в промышленности, строительства, связи, осуществления предпринимательской деятельности, на которые посягает правонарушение;

– объективная сторона является внешним отражением совершенного правонарушения и включает само противоправное деяние, последствия,

возникшие в результате такого деяния и причинную связь между ними
Административные правонарушения в сфере охраны и использования недр в основном имеют формальный состав;

– субъективная сторона правонарушения отражает внутреннюю сторону правонарушения, психическое состояние субъекта правонарушения. Правонарушения могут быть совершены как с умыслом, так и по неосторожности;

– субъект правонарушения – лицо, которое совершило правонарушение. Им может быть как физическое, так и юридическое лицо.

4. Дела об административных правонарушениях в области охраны недр и недропользования рассматриваются судьями либо должностными лицами органов исполнительной власти. В судах как правило рассматриваются серьезные административные дела, где недопустимо ведомственное усмотрение и важна гарантия справедливого разбирательства.

В области охраны недр и недропользования большинство правонарушений рассматриваются органами исполнительной власти. Это обусловлено тем, что должностные лица данных органов обладают необходимыми профильными знаниями для принятия правильного решения. Распределение полномочий необходимо для того, чтобы разгрузить органы судебной власти, освободив их от рассмотрения специфичных правонарушений, а также обеспечить оперативность в разрешении дела.

5. В случае если должностными лицами, осуществляющими геологический контроль или горный надзор, в рамках проведения проверок субъектов недропользования обнаружены нарушения, они вправе привлечь виновных к административной ответственности.

Административное наказание представляет собой меру юридической ответственности, которая направлена на лишение лица определенных прав и свобод, принятие в отношении него ограничительных мер. Таким способом

государство реагирует на противоправные деяния со стороны граждан, дает правовую оценку совершенному противоправному деянию.

Все основные виды административных наказаний определены в статье 3.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Они представляют собой целостную и самодостаточную систему, их перечень является исчерпывающим, то есть в отношении правонарушителя не могут применяться наказания, не предусмотренные КоАП РФ.

Лицам, совершившим правонарушения в области охраны недр и недропользования в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях, могут быть назначены следующие виды административных наказаний: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, дисквалификация и административное приостановление деятельности.

Административный штраф можно признать одной из самых распространенных мер наказания в КоАП РФ. Вероятно, это обусловлено его универсальным характером, он может применяться практически ко всем физическим, юридическим и должностным лицам.

Полагаем уполномоченным органам следует более широко использовать весь спектр установленных Кодексом РФ об административных правонарушениях наказаний.

6. Система административных наказаний характеризуется единством правил их назначения. Требования о соблюдении установленного порядка обусловлены необходимостью эффективного функционирования механизма охраны недр и недропользования в целом.

Особенности назначения административных наказаний определяются в главе 4 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Статьей 4.1 КоАП РФ регулируются общие правила назначения наказаний и отмечаются обстоятельства, которые необходимо учитывать при применении к правонарушителю той или иной санкции. Обозначенная норма применима ко

всем видам правонарушений, в то числе совершаемым в области охраны недр и недропользования.

7. Проведенный анализ судебной практики позволяет обозначить следующие позиции по сложным вопросам привлечения к административной ответственности за правонарушения в области охраны недр и недропользования:

1) необходимо обращать внимание на сроки давности для привлечения к административной ответственности. К большинству правонарушений в области охраны недр и недропользования применяется годичный срок давности для привлечения к административной ответственности. Например, это относится к ст.ст. 7.3, 7.5, 7.25, 7.26, 8.9, 8.10, 8.11, 8.17 - 8.20, 8.39, 9.1 КоАП РФ.

2) вторая ошибка правоприменительных и судебных органов обусловлена необходимостью правильного определения субъекта правонарушения. Так, проведение земляных работ по строительству по заданию собственника земельного участка с одновременным изъятием грунта, образованного строительством, не образует состава правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 7.3 КоАП РФ.

3) рассматривая дела об административных правонарушениях, имеющих материальный состав (например, ст.ст. 8.9, ч.1 ст. 8.10, ст. 8.11 КоАП РФ), административным органам следует обращать внимание на необходимость доказывать не только факт совершенного административного правонарушения, но и на наступление или на возможность наступления последствий после совершения деяния, а также причинную связь между ними, поскольку состав указанных административных правонарушений является материальным. Это также должно быть отражено в соответствующих процессуальных актах.

8. В законодательство, регламентирующее вопросы охраны недр и недропользования периодически вносятся изменения, при этом существующая нормативная база на сегодняшний день не полностью соответствует требованиям социально-экономического развития российского государства.

С целью совершенствования правовой регламентации административной ответственности за правонарушения в области недропользования необходимо:

- провести детальный анализ Закона «О недрах» и Кодекса РФ об административных правонарушениях на предмет соответствия друг другу норм данных актов в области недропользования, обеспечить их четкую взаимосвязь;

- скооперировать все правонарушения в сфере использования недр в одну главу КоАП РФ;

- усилить экологизацию Закона «О недрах» включив в него базовые требования по соблюдению экологической безопасности, обозначить специальные меры по охране отдельных компонентов природной среды в процессе использования недр;

- внести изменения в административные процедуры в сторону их упрощения;

- ужесточить меры ответственности за несоблюдение законодательства о недрах;

- расширить применение в качестве наказания административное приостановление деятельности.

Данные меры внесут ясность в правовую регламентацию ответственности за нарушения норм о недропользовании, что приведет к положительным изменениям и на практике их применения.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Агафонов В.Б. Правовое регулирование охраны земель от загрязнения при пользовании недрами [Электронный ресурс]. URL: <https://rucont.ru/efd/580152> (дата обращения: 01.06.2022).
2. Агафонов В.Б. Тенденции и перспективы развития законодательства о недрах // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2022. № 2(177). С. 59-66.
3. Агеева Е.В. Административные наказания: теоретико-правовой аспект // Молодой ученый. 2021. № 45 (387). С. 20-22.
4. Алиева Э.Б., Тажудинова Б.Т. Понятие и признаки административного правонарушения. Административная ответственность // Индустриальная Россия: вчера, сегодня, завтра. Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. 2019. С. 100-105.
5. Альбертян А.П., Сапаров С.М. Правовое понятие «участок недр» в законодательстве России и США // Вестник Академии права и управления. 2018. № 4 (53). С. 22-28.
6. Армашова А.В. Некоторые проблемы применения статьи 255 УК РФ // Вестник НИБ. 2018. № 31. С. 55 -58.
7. Астафьева А.О. Обстоятельства, смягчающие административную ответственность в российском административном праве // Актуальные проблемы публичного права: Сборник научных трудов Международной научно-практической конференции. В 2-х томах, Владимир, 28 февраля – 02 2018 года. Владимир: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «Шерлок-Пресс», 2019. С. 55-57.
8. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. М.: Эксмо, 2011. 622 с.
9. Беляева А.А. Дисквалификация как мера административной ответственности // Chronos. 2021. Т. 6. № 6(56). С. 43-45.

10. Борисов А.Н., Коблова Н.Н. Комментарий к Закону Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2017. С. 77 -79.

11. В Республике Башкортостан золотодобывающая компания оштрафована на 450 тыс. рублей за нарушения природоохранного законодательства [Электронный ресурс]. URL: <https://rpn.gov.ru/regions/02/news/v-respublike-bashkortostan-zolotodobyvayushchaya-kompaniya-oshtrafovana-na-450-tys-rublej-za-narushe-5775034.html> (дата обращения: 07.06.2022).

12. Варул П.А. Методологические проблемы исследования гражданско-правовой ответственности. Таллин: Ээсти раамат, 1986. 129 с.

13. Василенко Г.Н. Административный штраф как вид административного наказания // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2019. № 1. С. 13-14.

14. Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России. Очерки теории и практики. М.: Городец-издат, 2014. 526 с.

15. Гойман-Червонюк В.И. Очерк теории государства и права. М.: Роспедагентство, 1996. 465 с.

16. Голованова Т.В. Предупреждение как вид административного наказания // Юристъ-Правоведъ. 2021. № 3(98). С. 229-234.

17. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (с посл. изм. и доп. от 22 декабря 2020 г. № 456-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 52. Ст. 5496.

18. Данилова С. С. Административное приостановление деятельности // StudNet. 2021. Т. 4. № 6. С.6-8.

19. Динаева А.М. Административный штраф как вид административного наказания // Аллея науки. 2018. Т. 1. № 11(27). С. 665-667.

20. Доклад о деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в 2021 году [Электронный ресурс]. URL:

https://vk.com/doc424977121_633910924?hash=byX6IKZh1rw83Yi8phrV2EWEPgWaO1ZM0uRAxk5dLys&dl=ls6xTvkQ3tcnlFaev3LsZ4l32A83ULFZOyDZg4y6wX (дата обращения: 07.06.2022).

21. Дудиков М.В. Проблемы правового регулирования прекращения права пользования недрами по обстоятельствам, не связанным с использованием недрами // Юрист. 2008. № 2. С. 9-11.

22. Ермолаев Д.О. Актуальные вопросы применения ответственности за нарушение законодательства о недрах // Наука и инновации в XXI веке: актуальные вопросы, открытия и достижения: сборник статей VII Международной научно-практической конференции: в 3 частях, Пенза, 12 декабря 2017 года. Пенза: «Наука и Просвещение», 2017. С. 42-47.

23. Жаворонкова Н.Г. Анализ и оценка современных проблем законодательства Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды при пользовании недрами // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2020. № 3(172). С. 65-68.

24. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (с посл. изм. и доп. от 30 апреля 2021 г. № 123-ФЗ) «О недрах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 10. Ст. 823.

25. Илюшин А.В. Административная ответственность за нарушение законодательства о недрах (по материалам Сибирского федерального округа): дис. канд. юрид. наук. Томск, 2008. 185 с.

26. Калиева М.Г. Понятие и признаки административного правонарушения // Мир народов. Серия: Наука и практика. 2018. № 2 (7). С. 24-26.

27. Кедис А.В. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения как мера административного принуждения // Государство и право: проблемы и перспективы совершенствования: сборник научных трудов 3-й Международной научной

конференции, Курск, 19 ноября 2020 года. Курск: Юго-Западный государственный университет, 2020. С. 40-43.

28. Килижекова П.П., Гринберг С.Н. Административная ответственность за нарушение горного законодательства // Эпоха науки. 2017. №12. С. 55 - 58.

29. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с посл. изм. и доп. от 11 июня 2022 г. № 161-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

30. Козицына Н.А. Понятие малозначительности правонарушения как проблема административного права // Право и государство: теория и практика. 2021. № 3(195). С. 164-166.

31. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования от 1 июля 2020 года (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

32. Краснов М.А. Юридическая ответственность - целостное правовое явление // Советское государство и право. 1984. № 3. С. 77 - 79.

33. Кунц Д.А. Административное правонарушение: понятие, признаки и состав // NovaUm.Ru. 2017. № 10. С. 243-245.

34. Лейст О.Э. Юридическая ответственность // гл. в кн.: Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х т. Изд. 2-е, перераб. и доп. Отв. Ред. М.Н. Марченко. Том 3. М.: ИКД «Зерцало-М», 2012. 436 с.

35. Мазитов Ф.И. Органы, осуществляющие государственный надзор за рациональным использованием и охраной недр // Молодой ученый. 2019. № 48 (286). С. 251-253.

36. Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник / М.Н. Марченко. М.: Проспект, 2016. 466 с.
37. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Юристъ, 2004. 414 с.
38. Милько А.В. О понятии юридической ответственности // Защита частных прав: проблемы теории и практики материалы V ежегодной международной научно-практической конференции. 2017. С. 128 - 131.
39. Миннебаева Г.А. О понятии административного правонарушения // Россия и мировое сообщество перед вызовами нестабильности экономических и правовых систем. Сборник статей Международной научно-практической конференции. 2018. С. 89 - 91.
40. Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. Итоги контрольно-надзорной деятельности Управления за 2021 год [Электронный ресурс]. URL: <https://rpn.gov.ru/regions/02/news/itogi-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-upravleniya-za-2021-god-5792773.html> (дата обращения: 07.06.2022).
41. Павлов Ю.А. Отягчающие обстоятельства при административных правонарушениях // Экономика и социум. 2020. № 6-2(73). С. 109-111.
42. Петровичева А.С., Смирнов С.В. Понятие и сущность юридической ответственности личности // Синергия Наук. 2018. № 29. С. 1411 - 1416.
43. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 08 декабря 2020 г. № Ф08-9327/2020 по делу № А32-12655/2019 // Картотека арбитражных дел [Электронный ресурс]. URL: <https://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 13.04.2022).
44. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 29 мая 2019 г. № Ф09-2683/19 по делу № А34-5927/2018 // Картотека арбитражных дел [Электронный ресурс]. URL: <https://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 13.04.2022).
45. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 05 февраля 2019 г. № 18АП-18917/2018 по делу № А34-5927/2018 //

Картотека арбитражных дел [Электронный ресурс]. URL: <https://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 13.04.2022).

46. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 15 апреля 2021 г. № 10АП-4827/2021 по делу № А41-78639/2020 // Картотека арбитражных дел [Электронный ресурс]. URL: <https://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 13.04.2022).

47. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. 2005. 19 апреля.

48. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 2.

49. Постановление Правительства РФ от 04 июля 2013 г. № 564 (с посл. изм. и доп. от 10 марта 2020 № 261) «Об утверждении Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 28. Ст. 3830.

50. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 25. Ст. 3052.

51. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // Российская газета. 2004. 11 августа.

52. Постановление Ставропольского краевого суда от 10 июля 2017 г. по делу № 4а-728/2017 // Официальный сайт Ставропольского краевого суда

[Электронный ресурс]. URL: <https://kraevoy--stv.sudrf.ru> (дата обращения: 13.04.2022).

53. Решение Арбитражного суда Московской области от 19 февраля 2021 г. по делу № А41-78639/20 // Картоoteca арбитражных дел [Электронный ресурс]. URL: <https://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 13.04.2022).

54. Решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 26 ноября 2018 г. по делу № А34-5927/2018 // Картоoteca арбитражных дел [Электронный ресурс]. URL: <https://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 13.04.2022).

55. Решение Ульяновского областного суда от 22 марта 2018 г. по делу № 7-54/2018 // Официальный сайт Ульяновского областного суда [Электронный ресурс]. URL: <http://www.uloblsud.ru> (дата обращения: 13.04.2022).

56. Салиева Р.Н. Государственное управление в сфере недропользования в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://lawlibrary.ru/article2340573.html> (дата обращения: 01.06.2022).

57. Сафоненков П.Н. Проблема вины юридического лица в административном праве // Вестник Российской таможенной академии. 2019. № 1. С. 91 - 97.

58. Скребнева Н.А. Понятие юридической ответственности: доктринальные подходы // Вестник Академии права и управления. 2017. № 2 (47). С. 70 - 75.

59. Сорокин В.В. Цели и функции юридической ответственности // Правовая мысль в образовании, науке и практике. 2017. № 2 (6). С. 69 - 71.

60. Талов Д.А. Виды административных наказаний // Личность и общество в современной культуре: Сборник статей III-й Международной научно-практической конференции, Челябинск, 15 июня 2018 года. Челябинск: ООО Научно-исследовательский центр «АНТРОВИТА», 2018. С. 396-405.

61. Тархов В.А. Гражданское право. Общая часть: Курс лекций. Чебоксары: Чув. кн. изд-во, 1997. 426 с.

62. Теория государства и права. В 2 ч. / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 2011. 553 с.

63. Теория государства и права: Учебник для бакалавров / Под ред. В.К. Бабаева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. 349 с.

64. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с посл. изм. и доп. от 25 февраля 2022 г. № 27-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

65. Трунова Е.В. Об административной юрисдикции судей при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2021. № 6. С. 51-53.

66. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 64-ФЗ (с посл. изм. и доп. от 04 марта 2022 г. № 32-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

67. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2022. 22 мая.

68. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (с посл. изм. и доп. от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 30. Ст. 3588.

69. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с посл. изм. и доп. от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ) // Российская газета. 2008. 30 декабря.

70. Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 50. Ст. 7346.

71. Хачатрян Д. С. Проблемы юридической ответственности в советской правовой науке 40-60 годов прошлого века // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2012. № 2 (9). С. 60 - 65.

72. Ходорович К.К. Некоторые вопросы специфики и нормативного регулирования деятельности государственного геологического надзора // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 10(217). С. 101-110.

73. Чувилов А.А. Административная природа конфискации орудия совершения (предмета административного правонарушения) как вида административного наказания // Вестник науки. 2019. Т. 3. № 5(14). С. 316-323.

74. Шлютер М.С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования: монография. Москва: Проспект, 2015. 136 с.

75. George Miller C., Phil D. Financial Assurance for Mine Closure and Reclamation. International Council on Mining and Metals // URL: [<https://www.icmm.com/website/publications/pdfs/282.pdf>] (дата обращения: 05.07.2022).

76. Manitoba the Mines and Minerals Act July 26, 1991 // URL: [<http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/m162e.php>] (дата обращения: 05.07.2022).

77. Michanek G. The Law on Mining and Environmental Protection in Sweden. Interactions between the Mining Act and Environmental Code. URL: <https://www.semanticscholar.org/paper/The-law-on-mining-and-environmental-protection-in-%3A-Michanek/455ab706b051c0e422153ce624fe16ae90896676> (дата обращения: 05.07.2022).

78. Mineral and Petroleum Resources Development Act, 2002 (Act No. 28 of 2002) // URL: [http://www.acts.co.za/mineral_and_petroleum_resources_development_act_2002] (дата обращения: 05.07.2022).

79. Ontario Mining Act, R.S.O. 1990, с. М.14 // URL:
[<https://www.ontario.ca/laws/statute/90m14#BK175>] (дата обращения: 05.07.2022).