

А. П. Ревякин

ПРИВЛЕЧЕНИЕ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ПО ОХРАНЕ НЕДР И ГИДРОМИНЕРАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

В статье анализируются основные условия привлечения к административной ответственности за нарушения правил использования и защиты недр и гидроминеральных ресурсов на примере судебной практики 2007–2013 гг. Автор анализирует основные подходы судов и предлагает ряд изменений в законодательство, которые, по его мнению, будут способствовать единообразию подходов правоприменения.

Ключевые слова: административная ответственность, недра, полезные ископаемые, гидроминеральные ресурсы, судебная практика, водные ресурсы.

A. P. Reviakin

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATING THE REQUIREMENTS OF SUBSOIL AND MINERAL AND HYDRO RESOURCES PROTECTION

The article analyses the main conditions of bringing to administrative responsibility for violating the rules of usage and protection of subsoil and mineral and hydro resources on the example of case law for the period from 2007 to 2013. The author analyses main approaches of the courts and proposes a number of amendments to the legislation which, in the author's opinion, will contribute to the uniformity of law enforcement approaches.

Keywords: Administrative responsibility, subsoil, mineral resources, mineral and hydro resources, case law, water resources.

Согласно положениям Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее — Закон РФ «О недрах»)¹ недра подлежат охране и рациональному использованию. Основные требования по охране недр в общем виде закреплены в ст. 23 вышеуказанного Закона, положения которой в части обязательных требований к охране получают различное толкование.

Так, пункт шестой части первой ст. 23 Закона устанавливает обязанность природопользователя производить достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых. Статья же 8.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ² (далее — КоАП РФ) предусматривает административную ответственность за нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов, которое может вызвать их загрязнение либо привести месторождение полезных ископаемых и гидроминеральных ресурсов в состояние, непригодное для разработки.

Ревякин Антон Павлович — преподаватель, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9; revyakin.anton@gmail.com

Reviakin Anton Pavlovich — lecturer, St. Petersburg State University, 7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; revyakin.anton@gmail.com

¹ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

² Там же. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Судебная практика, в том числе практика привлечения к ответственности по ст. 8.9 КоАП РФ, весьма неоднородна, поскольку формула «могут вызвать загрязнение недр и гидроминеральных ресурсов либо привести месторождение полезных ископаемых в состояние, непригодное для разработки» воспринимается правоприменителями неоднозначно.

Примером тому может служить следующее дело. Обществу контролирующим органом вменялась в вину добыча подземных вод без утвержденных запасов, что является нарушением ст. 29 Закона РФ «О недрах» и п. 3.4.1 Инструкции Роскомнедр по применению Положения о порядке лицензирования пользования недрами. По мнению территориального Управления Росприроднадзора, добыча подземных вод без определения эксплуатационных запасов подземных вод и уточнения на основе разведочных данных предельно допустимых объемов добычи могла привести подземные воды «в состояние, непригодное для дальнейшей эксплуатации (разработки), к необратимым изменениям химического состава воды».

Арбитражный суд признал незаконным привлечение Общества к административной ответственности, отметив, что «из содержания и смысла приведенной нормы следует, что обязательным признаком объективной стороны, как элемента состава административного правонарушения, является возможность причинения противоправным деянием негативных последствий в виде загрязнения недр и гидроминеральных ресурсов либо приведения месторождения полезных ископаемых в непригодное для разработки состояние». Однако суду не было представлено доказательств того, что «именно добыча подземных вод заявителем без определения эксплуатационных запасов может вызвать загрязнение недр либо привести месторождение полезных ископаемых и гидроминеральных ресурсов в состояние, непригодное для разработки».³

Возникает ряд вопросов, ответы на которые значимы для складывающейся судебной практики — входит ли в понятие «охрана недр» выполнение соответствующих мероприятий: утверждение запасов подземных вод; выполнение условий лицензии? Полагаем, что, исходя из анализа ст. 23 Закона РФ «О недрах», ответить на поставленные вопросы следует положительно. Подтверждением тому могут служить и правила, установленные Положением о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, согласно которым в проектную документацию включаются мероприятия по безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами.⁴

Заметим, что означенные правоустановления приводят к неоправданной конкуренции составов ст. 8.9 и 7.3 КоАП РФ.⁵ Не исключено и одновременное привлечение

³ *Постановление Арбитражного суда Республики Мордовия по делу А39-4417/2010 // СПС «КонсультантПлюс». Судебная практика.*

⁴ *Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 г. № 118 «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» // Российская газета. 2010. 10 марта.*

⁵ См. об этом: *Хаустов Д. В. Проблемы соотношения водного законодательства и законодательства о недрах при регулировании добычи подземных вод // Экологическое право. 2005. № 1. С. 16.*

к ответственности по этим составам административных правонарушений, что нежелательно.⁶

Иная проблема, возникающая в процессе привлечения недропользователя к ответственности по ст. 8.9 КоАП РФ, состоит в признании факта «неутверждения эксплуатационных запасов недр» в качестве причины последующего загрязнения недр и правомерности привлечения недропользователя к ответственности по ст. 8.9 КоАП РФ лишь при наличии такого факта.

Показательно, что надзорные и судебные органы исходят из того, что должна быть доказана возможность наступления этих негативных последствий.⁷ Эта позиция вполне понятна, так как потенциальная возможность загрязнения недр и гидроминеральных ресурсов либо приведение месторождения полезных ископаемых и гидроминеральных ресурсов в состояние, непригодное для разработки, входит в объективную сторону указанного состава. При этом ссылки контролирующих органов на общее ухудшение состояния недр не принимаются судами во внимание, поскольку остается недоказанной причинно-следственная связь между бездействием правонарушителя («неутверждение эксплуатационных запасов недр») и ухудшением состояния недр (их загрязнением).

Ряд контролирующих органов в субъектах Российской Федерации пытались доказать, что наличие субъективной возможности ухудшения качества недр не является обязательным элементом состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 8.9 КоАП РФ. Однако такая позиция не была поддержана судами, поскольку для привлечения лица к ответственности по ст. 8.9 КоАП РФ необходимо не только установить факт нарушения требований по охране недр, но и доказать причинно-следственную связь между данным нарушением правил охраны недр и возможностью наступления неблагоприятных последствий, указанных в диспозиции ст. 8.9 КоАП РФ, что в свою очередь является обязанностью, возложенной на административный орган в силу ст. 1.5, 26.1 КоАП РФ.⁸ Обязательным элементом состава данного правонарушения была признана возможность причинения противоправным деянием негативных последствий в виде загрязнения недр и гидроминеральных

⁶ См., напр.: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3ce82407-8f80-47d7-b893-0367e0c8bf97/A32-7398-2009_20091117_Postanovlenie%20kassacii.pdf (дата обращения: 14.12.2013).

⁷ Ссылка в комментариях законодательства на обратное не может быть признана обоснованной (см., напр.: *Велиева Д. С., Ермакова А. С., Капитанец Ю. В.* и др. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / под ред. Э. Г. Липатова, С. Е. Чаннова. М., 2008. С. 235).

⁸ Так, административным органом не было доказано наличие причинно-следственной связи между отсутствием у Общества на момент проведенной проверки проекта на проведение работ по разведке и подсчету запасов подземных вод, отсутствием утвержденных эксплуатационных запасов подземных вод на водозаборе, отсутствием документов, подтверждающих проведение государственной экспертизы и государственного учета полезных ископаемых, и возможностью наступления вследствие данных обстоятельств неблагоприятных последствий в виде загрязнения недр и гидроминеральных ресурсов либо приведения месторождения в состояние, непригодное для разработки. При этом из пояснений представителя контролирующего органа следовало, что для привлечения к ответственности по ст. 8.9 КоАП РФ достаточно установления факта нарушения требований законодательства о недрах, что, по мнению суда, не соответствует диспозиции данной статьи (*Постановление Арбитражного суда Поволжского округа по делу А72-6214/2012 от 31 января 2013 г.* // СПС «КонсультантПлюс»: Судебная практика).

ресурсов либо приведение месторождения полезных ископаемых и гидроминеральных ресурсов в состояние, непригодное для разработки.⁹

Однако некоторые судебные решения прямо противоположны такому сложившемуся и, на наш взгляд, правильному подходу. По аналогичному делу суд ограничился констатацией того факта, что «часть вод попадает на рельеф территории зоны санитарной охраны 1-го пояса», и уже на этом основании сделал вывод о том, что объективная сторона правонарушения, за которое административная ответственность предусмотрена ст. 8.9 КоАП РФ, доказана административным органом.¹⁰

В другом судебном решении говорилось об отсутствии сведений о принятии лицом «всех зависящих от него мер к соблюдению требований законодательства, регулирующего предупреждение загрязнения используемых скважин водозабора». Нахождение же санитарной зоны вокруг используемых скважин в открытом доступе, размещение на их территории частных домовладений, отсутствие зон санитарной охраны создавало, по мнению суда, «высокую опасность загрязнения гидроминеральных ресурсов».¹¹ В итоге общество было привлечено к ответственности за саму гипотетическую возможность наступления неблагоприятных последствий, а обжалование судебного решения результатов не дало.¹²

Справедливости ради следует признать, что доказать причинно-следственную связь между гипотетическими, но не реальными вредными последствиями и правонарушением недропользователя представляется крайне сложным. Так, в одном из судебных решений отмечено, что, поскольку законодатель увязал привлечение к ответственности по ст. 8.9 КоАП РФ не просто с нарушением требований по охране недр, а с нарушением, в результате которого могут возникнуть неблагоприятные последствия материального характера в виде загрязнения недр либо непригодность дальнейшей разработки месторождения, основанием для привлечения к ответственности по данной статье КоАП РФ является нарушение требований к организации горного производства, установленных соответствующими нормативными актами, а не требований к предоставлению информации о запасах полезных ископаемых для последующего осуществления функций государственного учета таких запасов.¹³ Эта позиция была подтверждена Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации.¹⁴

⁹ Согласно позиции суда в соответствии с частью второй ст. 28.2, ст. 29.10 КоАП РФ при квалификации противоправных действий Общества по ст. 8.9 КоАП РФ в протоколе и соответствующем постановлении о назначении наказания должны быть отражены обстоятельства и факты нарушения недропользователем требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов во взаимосвязи с возможными негативными последствиями, к которым они могут привести (*Постановление Арбитражного суда Республики Марий Эл от 6 ноября 2007 г. по делу № А-38-3262/2007 4-276 // Там же*).

¹⁰ Постановление Арбитражного суда Московской области по делу А41-10635/08 от 23 июля 2008 г. было подтверждено вышестоящими судебными инстанциями, когда каждая констатировала факт правонарушения, не утруждая себя обоснованием наступления возможных вредных последствий и установлением причинно-следственной связи (Там же).

¹¹ http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/2db6e6b6-7f4c-418e-8179-52c648547115/A32-14498-2010_20101201_Postanovlenie%20kassacii.pdf (дата обращения: 14.12.2013).

¹² http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/f7ef38d1-f5d7-4422-8a88-fa56ce394243/A32-14498-2010_20110114_Opreделение.pdf (дата обращения: 14.12.2013).

¹³ <http://kad.arbitr.ru/Card/f0c88b3a-3fda-4f41-8e8d-5234198eae7> (дата обращения: 14.12.2013).

¹⁴ *Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 марта 2013 г. № ВАС-2627/13 // СПС «КонсультантПлюс»: Судебная практика.*

Таким образом, суды либо отменяют постановления административных органов, указывая на неисполнение ими обязанности по доказыванию гипотетического ухудшения состояния недр, либо констатируют факт нарушения лицензии и законодательно установленных требований, не приводя в мотивировке решения фактов, согласно которым государственный орган с достоверностью установил гипотетическую возможность наступления таких вредных последствий.

Ключевыми остаются вопросы о том, что понимать под загрязнением недр и гидроминеральных ресурсов: можно ли считать таковым загрязнение в виде негативного воздействия; ухудшение состояния недр; истощение; приведение в состояние, непригодное для использования; и может ли «неутверждение эксплуатационных запасов недр» привести к их истощению.

В силу того, что объектом административного правонарушения в главе VIII КоАП РФ является установленный порядок природопользования, превращение рассматриваемого состава в материальный представляется нецелесообразным. Доказательство наличия негативных последствий (обоснования и доказывания вреда) и причинно-следственной связи для административного органа является крайне затруднительным в силу иных задач как самого института административной ответственности, так и реализующих ее применение административных органов государства.

Вместе с тем нецелесообразно и оставлять указанный состав в указанной форме, так как это чрезмерно ущемляет права частных лиц. Норма слишком абстрактна, на что не раз косвенно указывала судебная практика. Однако нарушения носят если не массовый, то не единичный характер, что делает невозможным и нецелесообразным отказ от указанного состава в принципе.

Вариантом решения проблемы может служить корректировка статьи путем указания на квалифицирующие признаки противоправного поведения. Такими признаками могут, в частности, являться нахождение участка недр в охранных зонах, а также способ совершения правонарушения. В любом случае, правоохранительным органом должно быть доказано нарушение конкретного экологического запрета, и тогда, не доказывая наличие вреда, можно будет презюмировать, что такой вред наступил, ведь именно для того, чтобы не допустить его наступления, и был установлен соответствующий запрет.

Статья 8.9 КоАП РФ могла бы быть сформулирована следующим образом: «Нарушение экологических требований, которое может вызвать загрязнение недр и гидроминеральных ресурсов либо привести месторождение полезных ископаемых и гидроминеральных ресурсов в состояние, непригодное для разработки» — и далее санкция статьи.

Ссылка на экологические требования обяжет государственный орган указывать конкретные ограничения природоресурсного законодательства, которые допущены природопользователем.

Возможно и иное решение, конечно, резко сокращающее область применения нормы, однако одновременно защищающее в большей степени интересы природопользователя: «Нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов, произошедшее в зонах с особыми условиями использования и охраны, которое может вызвать загрязнение недр и гидроминеральных ресурсов либо привести месторождение полезных ископаемых и гидроминеральных ресурсов в состояние, непригодное для разработки» — и далее санкция статьи.

Последняя редакция, хотя также является бланкетной, ограничит область применения нормы по месту совершения административного правонарушения и вынудит государственный орган доказать квалифицирующий признак. Совершение же правонарушения в особо охраняемой зоне, очевидно, всегда приводит к появлению вреда, и, таким образом, хотя состав останется формальным, в наступлении негативных последствий можно будет не сомневаться, а значит, можно будет быть уверенным, что природопользователь правомерно привлечен к ответственности.

На наш взгляд, последний вариант является более предпочтительным.

Статья поступила в редакцию 24 марта 2014 г.