

Ручкин Сергей Александрович

Магистрант

Санкт-Петербургский государственный экономический университет

г. Санкт-Петербург, Россия

Административная ответственность за нарушение требований безопасности при недропользовании

Аннотация. В статье рассматривается административная ответственность за нарушение требований безопасности при недропользовании как элемент правового обеспечения охраны недр, промышленной безопасности и публичных интересов государства. Особое внимание уделяется соотношению специальных составов КоАП РФ, законодательства о недрах и законодательства о промышленной безопасности опасных производственных объектов. Автор приходит к выводу, что административная ответственность в данной сфере имеет не только карательное, но и предупредительное значение, поскольку позволяет оперативно реагировать на нарушения лицензионных условий, технических проектов, требований охраны недр и промышленной безопасности до наступления наиболее тяжелых последствий.

Ключевые слова: административная ответственность, недропользование, безопасность, охрана недр, промышленная безопасность, КоАП РФ, государственный контроль.

Ruchkin Sergey Aleksandrovich

Graduate Student

Saint Petersburg State University of Economics

Saint Petersburg, Russia

Administrative liability for violation of safety requirements in subsoil use

Annotation. The article examines administrative liability for violation of safety requirements in subsoil use as an element of legal support for subsoil protection, industrial safety and public interests of the state. Particular attention is paid to the correlation between special elements of administrative offences under the Code of Administrative Offences of the Russian Federation, subsoil legislation and legislation on industrial safety of hazardous production facilities. The author concludes that administrative liability in this area has not only a punitive but also a preventive significance, since it allows the state to respond promptly to violations of licensing conditions, technical projects, subsoil protection requirements and industrial safety requirements before the most serious consequences occur.

Keywords: administrative liability, subsoil use, safety, subsoil protection, industrial safety, Code of Administrative Offences of the Russian Federation, state control.

Недропользование относится к числу сфер, в которых публично-правовое регулирование имеет особенно выраженный охранительный характер. Это объясняется тем, что разработка месторождений, добыча полезных ископаемых, эксплуатация скважин, ведение горных работ и использование производственной инфраструктуры непосредственно связаны с риском причинения вреда недрам, окружающей среде, работникам организаций и населению прилегающих территорий. Поэтому нарушение требований безопасности при недропользовании не может рассматриваться только как внутренний хозяйственный недостаток предприятия. По своей правовой природе такое

нарушение затрагивает публичные интересы и требует применения мер государственного принуждения.

Административно-правовая природа недропользования раскрывается через сочетание разрешительного порядка, государственного надзора и специальных требований к поведению пользователя недр. А.М. Волков и Е.А. Лютягина обращают внимание на то, что недропользование выступает самостоятельным объектом административно-правового регулирования, поскольку предполагает постоянное участие публичной власти в предоставлении права пользования недрами и контроле за его реализацией [1, с. 40]. Следовательно, административная ответственность в данной области является продолжением самого режима управления недрами.

Нормативной основой рассматриваемого института выступает Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. В нем закреплены как общие положения об административном правонарушении и административном наказании, так и специальные составы, непосредственно связанные с использованием и охраной недр. Для темы безопасности при недропользовании особое значение имеют статьи 7.3, 8.9, 8.10, 8.11 и 9.1 КоАП РФ [3]. Эти нормы охватывают разные стороны противоправного поведения: безлицензионное пользование недрами, нарушение условий лицензии и технической документации, нарушение требований по охране недр, нерациональное использование недр, нарушение правил геологического изучения, а также несоблюдение требований промышленной безопасности.

Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» закрепляет публично-правовой характер недр и устанавливает обязанность пользователей соблюдать требования рационального использования и охраны недр [2]. Эти положения имеют принципиальное значение для квалификации административных правонарушений. Если пользователь недр выходит за пределы лицензии, нарушает требования технического проекта или игнорирует обязанности по охране недр, такое поведение приобретает не только договорно-хозяйственное, но и административно-правовое значение. Иными словами, нарушение безопасности в сфере недропользования получает юридическую оценку через призму публичной обязанности действовать в пределах установленного режима.

Наиболее близким к лицензионному режиму является состав, предусмотренный статьей 7.3 КоАП РФ. Он охватывает пользование недрами без лицензии, а также нарушение условий лицензии, требований утвержденных технических проектов и иной проектной документации. В контексте безопасности данный состав важен потому, что технический проект и лицензионные условия задают допустимые границы ведения работ. Их несоблюдение может выражаться не только в формальном отступлении от документа, но и в создании реальной угрозы для устойчивости горных выработок, состояния участка недр, оборудования и производственного персонала.

При этом административная ответственность по статье 7.3 КоАП РФ не должна восприниматься как мера, применяемая только в случае явного самовольного пользования недрами. На практике не менее значимы ситуации, когда лицензия имеется, но деятельность ведется с нарушением ее условий. В таком случае внешне хозяйственная деятельность может выглядеть легальной, однако по существу она выходит за пределы предоставленного публичного разрешения. Именно поэтому правоприменитель должен оценивать не только наличие лицензии, но и фактическое соответствие работ тем условиям, на которых право пользования недрами было предоставлено.

Отдельную группу составляют правонарушения, предусмотренные главой 8 КоАП РФ. Статья 8.9 устанавливает ответственность за нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов, статья 8.10 касается нарушения требований по рациональному использованию недр, а статья 8.11 направлена на охрану установленного порядка проведения работ по геологическому изучению недр [3]. Эти составы имеют экологическую и ресурсосберегающую направленность, но одновременно связаны и с безопасностью. Ненадлежащее ведение работ способно привести к загрязнению недр,

потере промышленной ценности месторождения, деформации горного массива либо возникновению условий, опасных для дальнейшей разработки.

Особое место занимает статья 9.1 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов [3]. Данная норма выходит за рамки собственно недропользовательского режима, однако для добывающей отрасли она имеет прямое значение. Многие объекты, используемые при разработке месторождений, относятся к опасным производственным объектам, а значит, нарушения требований промышленной безопасности на них могут повлечь не только административный штраф, но и дисквалификацию должностных лиц либо административное приостановление деятельности.

Связь недропользования с промышленной безопасностью дополнительно раскрывается в ФЗ от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Данный закон направлен на предупреждение аварий и обеспечение готовности организаций к локализации и ликвидации их последствий [6]. В сфере недропользования его значение проявляется в том, что безопасное освоение недр зависит не только от наличия лицензии на участок, но и от состояния оборудования, квалификации персонала, системы производственного контроля, соблюдения технологической дисциплины и готовности к аварийному реагированию.

В практическом плане административная ответственность выполняет несколько функций. Во-первых, она пресекает нарушения, уже выявленные уполномоченными органами. Во-вторых, она предупреждает повторное нарушение путем установления неблагоприятных последствий для недропользователя и его должностных лиц. В-третьих, она дисциплинирует хозяйствующих субъектов, поскольку демонстрирует обязательность лицензионных, проектных и технических требований. В-четвертых, она создает правовую основу для дальнейших управленческих решений, включая усиление контроля, приостановление работ или постановку вопроса о прекращении права пользования недрами.

При этом административный штраф не всегда является достаточной мерой воздействия. В ряде случаев нарушение требований безопасности может быть экономически выгоднее для недропользователя, чем добросовестное выполнение всех технических и природоохранных обязанностей. Такая ситуация снижает превентивный потенциал административной ответственности. Поэтому в отношении наиболее опасных нарушений особое значение имеют такие меры, как административное приостановление деятельности и дисквалификация должностных лиц. Они воздействуют не только на имущественную сферу нарушителя, но и на саму возможность продолжать небезопасную деятельность.

Следует учитывать и процессуальный аспект. Для привлечения к административной ответственности необходимо установить событие правонарушения, виновность лица, надлежащего субъекта ответственности и соблюдение процедуры рассмотрения дела. В сфере недропользования это часто требует анализа технической документации, материалов проверок, предписаний надзорных органов, заключений специалистов и данных производственного контроля. Поэтому качество доказывания имеет принципиальное значение: формальное указание на нарушение без раскрытия его связи с конкретными обязанностями недропользователя может привести к отмене постановления о привлечении к ответственности.

Отдельной проблемой является разграничение составов административных правонарушений. Одно и то же фактическое поведение может одновременно затрагивать условия лицензии на пользование недрами, требования технического проекта, правила охраны недр и требования промышленной безопасности. Например, отступление от утвержденной схемы ведения горных работ может иметь значение и для статьи 7.3 КоАП

РФ, и для статьи 9.1 КоАП РФ, если оно создает угрозу промышленной безопасности. В таких случаях правоприменитель должен избегать как необоснованного дублирования ответственности, так и искусственного сужения квалификации.

Вместе с тем усиление ответственности не должно подменять системную профилактику. Административная ответственность эффективна тогда, когда она включена в более широкий механизм правового обеспечения безопасности: лицензирование, экспертизу проектной документации, производственный контроль, государственный надзор, предписания об устранении нарушений и последующую проверку их исполнения. Если эти элементы действуют разрозненно, административное наказание превращается в разовую реакцию и не всегда меняет поведение недропользователя.

Таким образом, административная ответственность за нарушение требований безопасности при недропользовании является необходимым элементом российского правового механизма охраны недр и обеспечения промышленной безопасности. Ее значение заключается в оперативном пресечении нарушений, предупреждении аварий и поддержании обязательности лицензионных, технических и природоохранных требований. В то же время дальнейшее совершенствование данного института должно быть связано не только с увеличением санкций, но и с более точным разграничением составов правонарушений, повышением качества доказывания и усилением профилактической направленности государственного контроля.

Список источников

1. Волков А.М., Лютягина Е.А. Недропользование как объект административно-правового регулирования // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2011. № 2. С. 40-47.
2. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 16. Ст. 834.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
4. Сефибеков И.Р. Административная ответственность за правонарушения в сфере недропользования и охраны недр в современных научных исследованиях // Инновации и инвестиции. 2015. № 6. С. 254-257.
5. Станзона Л.В. Особенности административной ответственности за нарушение законодательства о лицензировании // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 1. С. 208-213.
6. ФЗ от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.
7. Халеева А.К., Дикаева М.С. Административная ответственность за правонарушения в сфере недропользования // Молодой ученый. 2019. № 16 (254). С. 140-142.