

Зайчук Геннадий Иванович

ОУ «Брестский государственный университет им. А.С. Пушкина», г. Брест, Республики Беларусь, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин, к.ю.н.

**ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПОРЯДКА
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. В работе рассматриваются вопросы административной ответственности за правонарушения против установленного порядка природопользования в Республике Беларусь и Российской Федерации. Даются рекомендации по совершенствованию административно-деликтного законодательства в этой области.

Ключевые слова: природоресурсное право, право природопользования, административное природоресурсное правонарушение, административная ответственность

Разделение консолидированной отрасли экологического права в зависимости от обслуживаемых интересов (частных либо публичных) повлекло к образованию двух самостоятельных комплексных отраслей – природоресурсного права, которым регулируются общественные отношения в области природопользования и охраны права природопользования и природоохранного (экологического) права, предназначенного для регламентации общественных отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

С рецепцией права частной собственности на природные ресурсы, возвращением их в гражданский оборот, введением платы за специальное природопользование существенно возросло в условиях рыночной экономики их значение жизни общества и государства.

Это потребовало новых подходов к формированию структуры, выполняющему охранительную функцию, административно-деликтному праву. В Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-3 [1] (далее – КоАП), который был принят на смену Кодексу БССР об административных правонарушениях от 6 декабря 1984 г. (далее – КоАП 1984) впервые появилась отдельная глава 15 посвященная административным правонарушениям против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования, что свидетельствует об образовании нового комплексного института в административно-деликтном праве, регламентирующего юридическую ответственность за экологические правонарушения, включающего три субинститута, которыми установлены санкции за правонарушения против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования, которые находятся на стадии формирования и нуждаются в совершенствовании. Следует отметить, что ряд природоресурсных правонарушений, необоснованно были включены в иные главы КоАП: главу 10, содержащую правонарушения против собственности (ст. 10.1–10.4 устанавливающие ответственность за нарушение права государственной собственности на недра, воды, леса и животный мир) и главу 23, определяющую административную ответственность за нарушение порядка управления (ст. 23.41. самовольное занятие земельного участка и ст. 23.42. нарушение сроков возврата временно занимаемых земель).

Охранительные нормы призваны обеспечивать действие регулятивных норм. Однако при конструировании главы 15 КоАП не в полной мере были учтены тенденции развития природоресурсного законодательства и права. Поэтому он вобрал в себя устаревшие подходы к формированию института административной ответственности за природоресурсные правонарушения, использованные в КоАП 1984, в котором они содержались в различных главах.

При включении некоторых природоресурсных правонарушений в главы 10 и 23 КоАП были неоправданно применены гражданско-правовой и административно-правовой подходы к их классификации. Гражданским

правом, в первую очередь, регламентируются имущественные отношения, носящие товарно-денежный, стоимостный характер, связанные с принадлежностью либо отчуждением имущества, которое имеет искусственное происхождение. Административным правом регламентируются отношения, складывающиеся в процессе осуществления государственного управления.

Природные объекты (ресурсы) являются не имуществом, а компонентами природной окружающей природной среды. Впервые определение природного объекта, ставшее в последствие общепризнанным в науке экологического и природоресурсного права дал Петров В.В. Он в частности он писал, что в отличие от социальных объектов материального мира, производимых человеком для удовлетворения своих экономических и культурно-оздоровительных потребностей, природный объект характеризуется: естественным источником происхождения, неизменным состоянием в экологической системе природы, социально-экологической ценностью для общества [2].

В отличие от имущества природные ресурсы весьма ограничены и как вещи тиражироваться не могут. Кроме того, они могут находиться в частной собственности и гражданском обороте, поэтому возникновение, изменение либо прекращение права пользования ими не всегда связано с деятельностью органов государственного управления.

Природоресурсным правом в самых общих чертах регулируются общественные отношения, возникающие в области природопользования и охраны права природопользования. При этом право собственности на природные ресурсы, а также право постоянного пользования, сервитута либо аренды, рассматриваются законодательством в качестве титулов природопользования. Например, в ст. 1 Кодекса Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. № 425-3 [3] (далее – КоЗ) лица, у которых земельные участки находятся в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном либо временном пользовании, в аренде или субаренде названы землепользователями. Кроме того, пользование природными ресурсами

возникло раньше права собственности на них. Одним из древнейших занятием восточных славян было пользование дикими животными в виде охоты и рыболовства. Однако в дореволюционной России не признавалось право собственности на них. По этому поводу Кассо Л.А. писал, что право охоты содержит в себе право ловить и убивать диких зверей и птиц. Дикими они называются тогда, когда можно считать их бесхозными [4]. В настоящее время для выработки электроэнергии активно используются ветровые ресурсы атмосферного воздуха, солнечные ресурсы Космоса, хотя на атмосферный воздух и Солнце право собственности не установлено.

В силу ограниченности и незаменимости природных ресурсов использовать предоставленный природный ресурс на определенном титуле является не только правом, но и обязанностью природопользователя. Как справедливо отмечал Балезин А.П. : «...природопользователи должны непременно использовать предоставленные природные ресурсы строго по целевому назначению и им не дозволяется при этом оставлять данные ресурсы без использования» [5].

Например, в Беларуси в соответствии со ст. 60 КоЗ право частной собственности на земельный участок прекращается при принудительном изъятии земельного участка по постановлению суда при неиспользовании в течение 1 года земельного участка, предоставленного для ведения сельского хозяйства, и 2 лет – для несельскохозяйственных целей. Согласно ст. 38 Кодекса Республики Беларусь о недрах от 14 июля 2008 г. № 406-3 [6] горным правонарушением, которое влечет принудительное изъятие предоставленного в пользование участка недр является его неиспользование недропользователем в течение 1 года с момента предоставления. Аналогичные положения содержатся и в российском законодательстве.

Другими словами, хотя природоресурсное право и отнесено к частноправовым отраслям, однако оно в гораздо большей степени, чем гражданское право отягчено публично-правовым элементом, заключающимся из-за ограниченности и незаменимости природных ресурсов, в

заинтересованности всего общества, выразителем интересов которого выступает государство в правомерном, и к тому же целевом, рациональном, комплексном и устойчивом использовании природных ресурсов, защите и охране права природопользования.

Таким образом, право природопользования является основной категорией природоресурсного права, которое и подлежит охране, в том числе и административно-правовыми средствами. Поэтому любое нарушение установленного порядка осуществления природопользования, самовольное природопользование без завладения природным ресурсом, либо самовольный захват природного ресурса для его дальнейшей эксплуатации, или самовольная переуступка права природопользования, которые осуществляются без наличия соответствующих правоустанавливающих документов являются природоресурсными правонарушениями.

Изложенное свидетельствует об отсутствии единого подхода к формулированию составов природоресурсных правонарушений в действующем КоАП. Поэтому в целях достижения соответствия природоресурсного и административно-деликтного законодательства, которым определена ответственность за нарушение установленного порядка природопользования оправданно: ст. 10.1–10.4, закрепляющие административную ответственность за нарушение права государственной собственности на недра, воды, леса и животный мир, переименовать в новеллы, которые будут определять административную ответственность за самовольное пользование недрами, водами, лесами, животным миром, и перенести из главы 10 в главу 15 КоАП; ст. 23.41 и 23.42 определяющие административную ответственность за самовольное занятие земельного участка и за нарушение сроков возврата временно занимаемых земель из главы 23 посвященной правонарушениям против порядка управления также перенести в главу 15 КоАП, так как при их совершении нарушается установленный порядок природопользования, а не управления; наоборот, ряд правонарушений, помещенных в главу 15 КоАП заключающихся в уничтожении либо повреждении имущества, являющегося

объектом гражданского права, в том числе: межевых знаков (ст.15.13); геодезических пунктов и маркшейдерских знаков или наблюдательных режимных скважин (ст. 15.17); информационных знаков на землях государственного лесного фонда (ст.15.31); водохозяйственных сооружений и устройств либо самовольное подключение к ним (ст.15.54) и другие оправданно переместить в главу 10 КоАП, посвященную правонарушениям против собственности, так как они не относятся к природоресурсным деликтам. В этом плане заслуживает внимания опыт России, где вышеперечисленные правонарушения сведены в одну статью Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 1 мая 2019 г.) [7] (далее – КоАП РФ) 7.2 под названием уничтожение или повреждение специальных знаков, которая помещена в главе 7, посвященной правонарушениям против собственности.

Аналогичная ситуация складывается в российском административно-деликтном законодательстве, определяющем ответственность за нарушение установленного порядка природопользования, поэтому в нём оправданно: правонарушения, определенные: ст. 7.1. Самовольное занятие земельного участка; 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. 7.4. Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых; ст. 7.5. Самовольная добыча янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней; ст. 7.6. Самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий; ст. 7.9. Самовольное занятие лесных участков; ст. 7.10. Самовольная уступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом; ст. 7.11. Пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами без разрешения; ст. 7.16. Незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения и ст. 7.34. Использование земельного участка на праве постоянного (бессрочного)

пользования юридическим лицом, не выполнившим в установленный федеральным законом срок обязанности по переоформлению такого права на право аренды земельного участка или по приобретению этого земельного участка в собственность из главы 7 посвященной административным правонарушениям в области охраны собственности переместить в главу 8, предусматривающую административную ответственность за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования.

Наоборот, ст. 8.16. Невыполнение правил ведения судовых документов и ст. 8.17. Нарушение регламентирующей деятельность во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации или открытом море требований или условий лицензии из главы 8 переместить в главу 11 посвященную административным правонарушениям на транспорте, так как они не связаны с нарушением установленного порядка охраны природной окружающей среды либо природопользования, а нарушают требования в области эксплуатации судов водного транспорта.

Подтверждением изложенному, является еще и то, что в Уголовном кодексе Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-3 [8] и в Уголовном кодексе Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. 23.04.2019 г.) [9] самовольное пользование без завладения чужим природным ресурсом, либо самовольный захват чужого природного ресурса для его дальнейшей эксплуатации рассматриваются как браконьерство, в широком значении этого слова, а не как преступления против собственности и поэтому помещены в главы 26 посвященные преступлением – в Беларуси против экологической безопасности и природной среды, а в России экологическим преступлениям.

Как справедливо отмечается в юридической литературе во времена СССР : «...немногие разделяли мнение об обоснованности расположения однородной группы преступлений в разных главах Особенной части, но общего подхода к решению этого вопроса не существовало: одни авторы предлагали объединить данные составы преступлений как разновидность посягательств на

социалистическую собственность, другие – включить все природоохранные нормы в число таких, которые формулируют основания за хозяйственные преступления, третьи – создать специальную главу под наименованием «Преступления против природы и ее богатств». Последняя рекомендация была воспринята при подготовке и принятии УК РФ 1996 года. Выделив экологические преступления, законодатель тем самым подчеркнул, что они затрагивают не столько юридические (чье-либо право собственности) или экономические (народохозяйственные) интересы, сколько естественные, объективно существующие условия жизнедеятельности отдельных лиц и всего общества» [10]. Указанные строки писались до четкого разделения экологического права на природоохранное (экологическое) и природоресурсное, однако это не меняет сути. Дело в том, что и экологическое и природоресурсное право, связаны с природной средой и направлены на ее охрану либо целевое, рациональное, комплексное и устойчивое использование природных ресурсов, что тоже подчинено охране окружающей среды, и в конечном итоге направлено на обеспечение наиболее благоприятных естественноприродных условий существования граждан, охрану их жизни и здоровья.

Таким образом, регулятивным экологическому и природоресурсному отраслям права должен соответствовать, обеспечивающий их действие, выполняющий охранительные функции, внешне непротиворечивый и внутренне согласованный институт административной ответственности.

Список цитированных источников

1. Национальный реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 63. – 2/946.
2. Петров В.В. Экология и право / В.В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1981. – С. 24.
3. Национальный реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 187. – 2/1522.

4. Кассо Л.А. Русское поземельное право / Кассо Л.А. – М. : Изд-во И.К. Голубева «Правоведение», 1906. – С. 81.

5. Балезин В.П. Право природопользования в СССР / В.П. Балезин. // Научно-технический прогресс и правовая охрана природы. – М. : Изд-во МГУ, 1978. – С. 64.

6. Национальный реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 184. – 2/1503.

7. Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – (ч. 1). – Ст. 1.

8. Национальный реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 76. – 2/50.

9. Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

10. Уголовное право. Особенная часть. Учебник для вузов. Отв. ред. : д.ю.н., проф. И.Я. Козаченко, д.ю.н., проф. З.А. Незнамова, к.ю.н., доц. Г.П. Новоселов. – М. : ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – С. 489.

Опубликовано:

Зайчук, Г.И. Пути совершенствования административной ответственности за нарушение порядка природопользования в Республике Беларусь и Российской Федерации / Г.И. Зайчук // Актуальные проблемы публичного права : вопросы теории и практики : Сборник научных трудов материалов заочной Международной науч.-практич. конф., Воронеж 21 мая 2019 года. – Воронеж : изд-во Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» (Центральный филиал)