

**ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ
ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
НЕДР И ПОЛЕЗНЫХ
ИСКОПАЕМЫХ**

**Подготовил: Жанат-
улы Ильяс**

Группа ю - 309

Понятие недр и задачи их охраны

- ▣ Прежде всего, следует отметить, что по существу любой аспект проблемы рационального и комплексного использования недр находит отражение в праве в виде выражения соответствующих требований, предъявляемых к использованию недр. Правовая охрана недр - основной инструмент охраны недр. Прежде всего, определим, что же собой представляют недра, дадим определение недр, существующее в действующем законодательстве Республики Казахстан. Так, Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» от 24 июня 2010 года (далее Закон " О недрах") дает легальное определение термина "недра": «недра - это часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности, и дна водоемов, простирается до глубин, доступных для проведения операции по недропользованию с учетом научно-технического прогресса». Ценность недр заключается в том, что они представляют собой источник полезных ископаемых, а также содержат запасы подземных, в том числе минеральных, вод, глубинное тепло, хранят памятники истории и культуры, выступают в качестве пространственного базиса для размещения различных объектов и сооружений, захоронения промышленных отходов, радиоактивных веществ и т. д.
- ▣ Однако, недра это не только ресурсы, которые должны дать независимость и экономическое процветание. Это, прежде всего, хрупкий природный объект, основным отличием которого является его невозможность и невозобновляемость.



Задачами охраны недр и одним из мероприятий охраны недр являются правовые, организационные, экономические и другие (ст. 107 Закона «О недрах»):

- они направлены на охрану жизни и здоровья населения;
- рациональное и комплексное использование полезных ископаемых;
- сохранение естественных ландшафтов и рекультивацию нарушенных земель иных геоморфологических структур;
- сохранению свойств энергетического состояния верхних частей недр с целью предотвращения землетрясений, оползней, подтоплений, просадок грунта.

- Правовая охрана недр представляет собой урегулированную правом систему мер, направленную на обеспечение рационального использования недр, предупреждение их истощения и загрязнения в интересах удовлетворения потребностей экономики и населения, охраны окружающей природной среды. Богатства недр относятся к числу исчерпаемых и не возобновляемых природных ресурсов, поэтому главной задачей и основной особенностью их охраны является организация рационального и комплексного использования в процессе их разведки и разработки с целью предотвращения расточительной и бесхозяйственной эксплуатации полезных ископаемых, потерь минерального сырья.

- ▣ Исходя из этого основными требованиями по охране недр являются
 - соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр и недопущение самовольного пользования;
 - обеспечение полноты геологического изучения, рационального, комплексного использования и охраны недр;
 - проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставляемого в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
 - обеспечение наиболее полного извлечения запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов, а также достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах их запасов;
 - охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений;
 - предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с недропользованием (подземное хранение нефти, газа, захоронение вредных веществ и отходов, сброс сточных вод);
 - предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод.



Учитывая невозпроизводимый характер и экономическое значение минеральных богатств, заключенных в недрах, закон устанавливает приоритет использования и охраны полезных ископаемых. Участок недр, располагающий запасами месторождений полезных ископаемых, предоставляется в первую очередь для их разработки. Проектирование и строительство населенных пунктов, промышленных комплексов и других хозяйственных объектов разрешается только после получения заключения органов управления государственным фондом недр об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки.

Вышеуказанная статья дает перечень экологических требований, которые необходимо соблюдать и не допускать их нарушений. Четкое регулирование отношений по охране недр (природных ресурсов) являются одной из важных гарантии обеспечения эффективности их использования. Действовавшее в этой области законодательство не только не способствовало преодолению экологического кризиса, но во многом провоцировало их наступление и рост.

В статье 7 Закона "О недрах и недропользовании" перечислена компетенция Правительства Республики Казахстан. Правительство организует управление государственным фондом недр, устанавливает правила пользования недрами и их охраны, определяет порядок платности недр, определяет порядок лицензирования и заключения контрактов и т.д.

Правительство имеет наиболее мощные рычаги давления на недропользователей и только оно может эффективно осуществлять охрану недр. Обладая широкой компетенцией, на мой взгляд, Правительство недостаточно защищает наши природные ресурсы, зачастую экономические интересы преобладают над экологическими. Но Правительство сделало огромную работу в области регулирования отношений по недропользованию.



В целом же, Закона "О недрах и недропользовании" перечисляет три органа власти, осуществляющие государственное управление в области использования и охраны недр – это:

Правительство РК;

уполномоченный орган в области управления недропользованием;

местные исполнительные органы власти.



- Компетенция местных органов государственного управления включает в себя важные вопросы, влияющие на экологическую ситуацию в области, регионе, городе. Местные органы имеют право предоставлять недропользователю земельный участок на право землепользования, осуществлять в пределах своей компетенции охрану соблюдения недропользователем законодательства в отношении правил экологической безопасности, сохранения археологических памятников и других объектов историко-культурного наследия, занимаются вопросами общераспространенных полезных ископаемых. Министерство индустрии и новых технологий является уполномоченным органом в области охраны недр в Республике Казахстан. В состав данного государственного органа входят: комитет экологического регулирования и контроля и комитет геологии и недропользования, на оба комитета возложена общая функция по обеспечению сбалансированного улучшения охраны окружающей среды и недр с учетом компетенции каждого ведомства. Комитет геологии и недропользования является государственным органом управления в области геологического изучения, охраны и использования недр. Комитет геологии и охраны недр обладает определенными полномочиями в области управления недрами, с этим тесно связана и охрана недр. Издание нормативных актов в области охраны недр без действующего механизма правовой охраны не может существовать и зачастую может остаться декларативным не только по своей сущности, но в силу правовых последствий несоблюдения буквы закона, наличие контрольно надзорной функции у комитета геологии и недропользования ставит данное ведомство во главе государственного управления недрами и охраны их, только четкая координация в этом вопросе позволит государству как собственнику природных ресурсов грамотно использовать данные природные богатства. Комитет в соответствии с возложенными на него задачами выполняет определенные законодательством функции.

Как отмечалось ранее, рациональное использование и охрана недр требует проведения целенаправленной государственной политики и что немаловажно осуществлять государственный контроль в недропользовании.

Для проведения государственного управления и охраны недр требуется осуществление государственного мониторинга недр, составление кадастра захоронений вредных веществ, радиоактивных отходов и сброса сточных вод в недра.



- Постановлением Правительства РК было утверждено «Положение о комитете геологии и охраны недр» от 18 декабря 1997 г., которое дает широкую картину компетенции уполномоченного органа, наделенного правами и обязанностями, которые дают представление об охране недр, данным государственным ведомствам. Основные обязанности сводятся к тому, чтобы эффективно и рационально использовать природные ресурсы, охрана недр и окружающей среды от негативных факторов, сбор информации о недрах и окружающей среде.

Комитет геологии и недропользования в пределах своих полномочий, имеет ограниченные возможности в области охраны недр, заключаются эти права в следующем:

- получать необходимые материалы, касающиеся недропользования;
- обладает контрольно-надзорной функцией в области соблюдения законодательства об охране недр и рационального использования;
- в рамках действующего законодательства прекращает, приостанавливает или ограничивает операции по недропользованию, также воздействуя на нарушителей правил геологического изучения, пользования и охраны недр.

- В целом же органы власти, осуществляющие государственное управление в области использования и охраны недр, в Республике Казахстан на стадии становления, требуют реформирования в силу экономических реформ, осуществляемых Президентом Республики Казахстан и Правительством. Правительство РК как один из основных органов исполнительной власти в области управления недрами обладает более широкими полномочиями, чем местные исполнительные органы власти и уполномоченный орган, их полномочия распространяются на всех недропользователей и в пределах административно-территориальных единиц вне зависимости от ведомственной принадлежности и формы собственности. Наибольшие права в управлении кадрами у Правительства, которое возглавляет систему органов управления кадрами исполнительной власти, руководя министерствами, ведомствами и местными исполнительными органами, которые вправе отменить издаваемые на местах акты, если они нарушают природоохранное законодательство в области охраны недр.

Недра можно использовать в трех качествах:

в качестве
геологического
изучения;

в качестве
строительства и
эксплуатации
подземных
сооружений, не
связанных с
добычей.

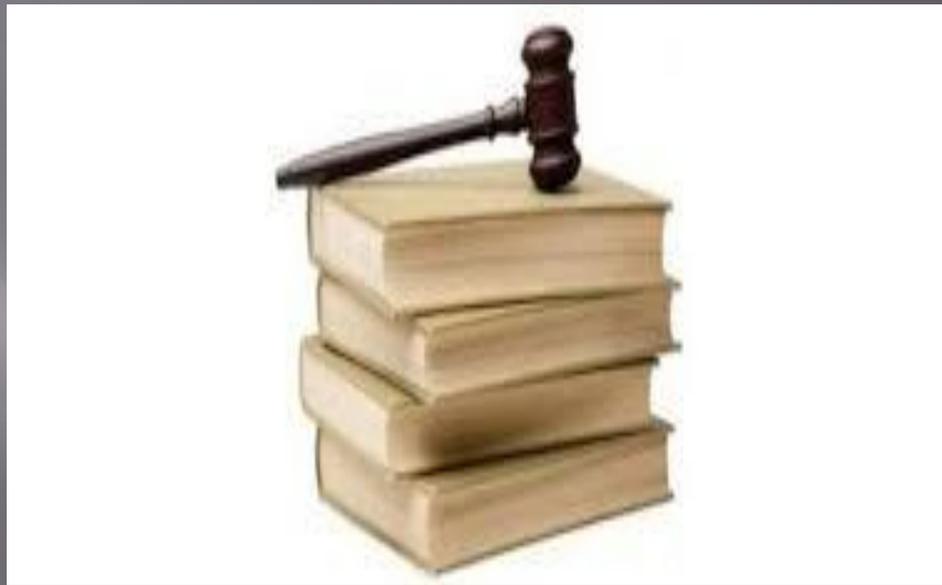
в качестве
полезных
ископаемых

- Ответственность проявляется, как обязанность выполнить соответствующие нормы поведения и обязанность нести неблагоприятные последствия за их нарушения.

"Юридическая ответственность, во-первых, это отношение между государством и лицом, нарушившим правовую норму. Во-вторых, это отношение заранее предусмотренное нормами права, регламентируется ими и потому является правовым отношением. В-третьих, юридическая ответственность наступает в результате нарушения формально определенных юридических правил или основание на них индивидуальных велений. При возложении юридической ответственности точно фиксируется нарушенная правовая норма, а мера наказания определяется в рамках установленной для данного случая санкции. Моральная и политическая ответственность, если и регулируется нормами в самых общих чертах. В-четвертых, юридическая ответственность материализуется в специфическом государственном воздействии (наказание) и реализуется, как правило, посредством применения мер государственного принуждения. В-пятых, процесс с разрешением дел о правонарушениях, порядок осуществления и назначения меры наказания также регламентируется специальными юридическими нормами.

Государство как аппарат управления через конституционные и иные общие обязанности на основании юридических фактов гражданства или проживания на территории порождает общие правовые связи данного физического лица-с государством, одним из которых является отношения юридической ответственности.

Конституционные обязанности, возложенные государством, четко прослеживаются в статьях Конституции, таких как: статья 29 пункт 1 "Граждане Республики Казахстан имеют право на охрану здоровья", статья 31 "Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека. Сократил должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, влечет ответственность в соответствии с законом", статья 38 "Граждане Республики Казахстан обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатством".



- Основными элементами системы права есть подсистема юридических норм, осуществляющих регулирования отношения определенного рода и их охрану прежде всего собственными отраслевыми средствами. В праве существуют и действуют специальные (охранительные) защитные механизмы назначение которых состоит в том, чтобы обеспечить реализацию и охрану регулятивных правовых норм и соответствующих им правоотношений. В случае, если отрасль права не располагает какими либо необходимыми для данного случая охранительными средствами, они привлекается из арсеналов других отраслей права. В рамках основных отраслей права существуют отраслевые институты юридической ответственности. Уголовная, административная, дисциплинарная, гражданско-правовая ответственность. В.В.Петров выделяет эколого-правовую Ответственность как одну из разновидности юридической ответственности.

Гражданско-правовая ответственность за нарушение законодательства недропользовании

- По общему правилу, не допустимо, применения двух и более видов юридической ответственности заодно и то же правонарушение. Институты ответственности и восстановления прав, существующие в гражданском праве, имеют различную природу и назначение. Они могут действовать параллельно, одновременно, если правонарушением ущерб, который возможно возместить за счет причинителя. Взаимодействие осуществляется, если причинитель ущерба добровольно не возмещает его. "Между тем необходимо различать меры гражданско-правовой ответственности и иные предусмотренные законом способы защиты гражданских прав, которые целесообразно именовать мерами защиты гражданских прав. Под мерами защиты следует понимать такие санкции, которые направлены не предупреждение или пресечение правонарушения, а если оно последовало - то на восстановление положения, существовавшего до право нарушения". К мерам защиты относятся: признание права, присуждение к исполнению обязательства в натуре, восстановление положения существовавшего до нарушение права, пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения, взыскание убытков, неустойки, признание сделок недействительной, компенсация морального вреда, прекращение или изменение правоотношений: признание недействительным или не подлежащим применению не соответствующего законодательству акта органа государственного управления или местного представительного или исполнительного органа, взыскание штрафа с государственного органа или должностного лица за воспрепятствование гражданину или юридическому лицу в приобретении или осуществлении права, и также иными способами, предусмотренными законодательными актами.

Гражданское законодательство применяется по отношению к охране и использованию природных ресурсов, если это отношение не регулируется специальным законодательством. Указе "О недрах и недропользовании" (утратил силу). "Гражданско-правовые отношения, связанные с правом недропользования, регулируется нормами гражданского законодательство, если они не урегулированы нормами настоящего указа". Это связано с тем, что указ "О недрах и недропользований", "О нефти" и законодательство об отдельных видах полезных ископаемых построены на тождественных отношениях связанные с заключением контрактов, их расторжением, возмещением причиненного вреда, последствиями не соблюдения обязательств.

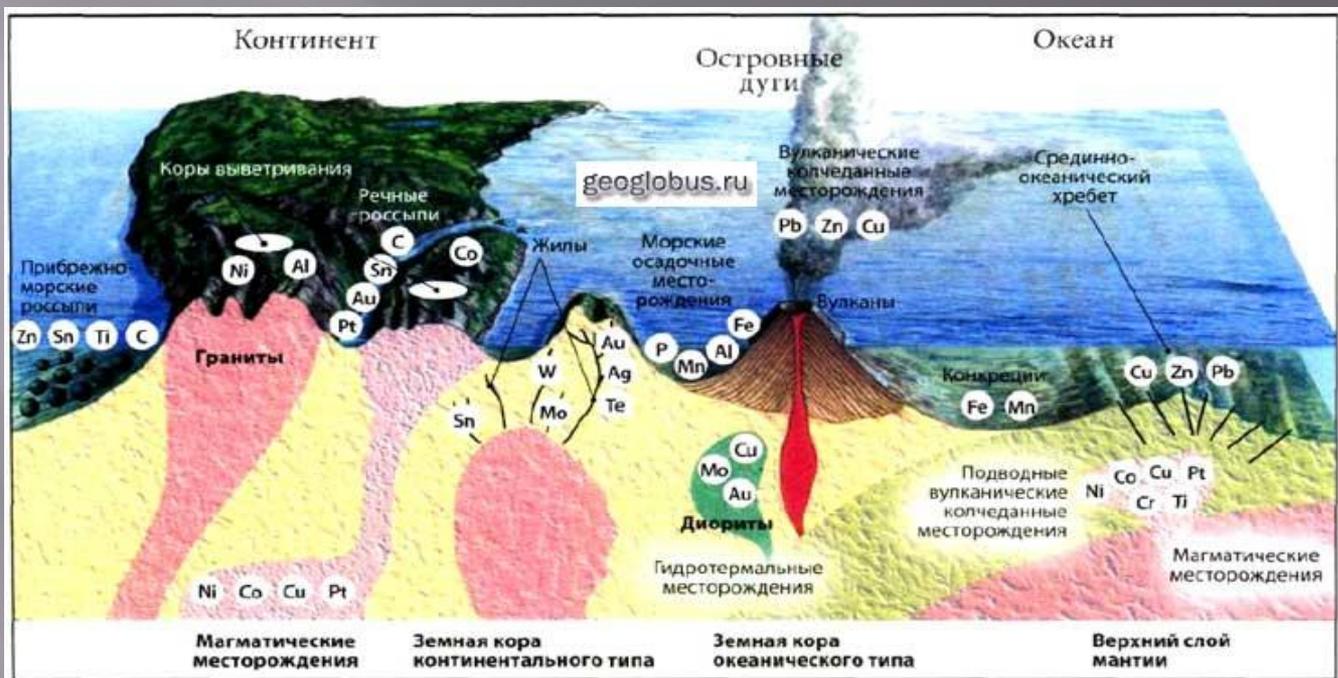


- ▣ Среди всех форм гражданско-правовой ответственности особое место занимает возмещение убытков. Обусловлено оно тем, что наиболее существенным и распространенным последствием нарушения гражданских прав является убытки. Данная форма ответственности имеет общее значение и применение во всех случаях нарушения гражданских прав, если в законодательствах и в договорах не предусмотрено иное. Другие формы гражданско-правовой ответственности применяются лишь в случаях прямо предусмотренных законом или договором, для данного конкретного правонарушения. Она по своей сути является общей мерой гражданско-правовой ответственности, иные меры называются специальными, так как они применяются в случаях, специально предусмотренных законом или оговоренных договором для соответствующего вида гражданского правонарушения, имея свои особенности. Правонарушитель уплачивает деньги либо предоставляют имущество потерпевшему. Возмещение убытков направлено не на восстановление имущественной сферы потерпевшего за счет имущества правонарушителя. В отношении охраны недр возмещение убытков будет иметь компенсационный характер, в силу невозобновляемости и невозполнимости недр. Причинение убытки возмещаются в соответствии с гражданским законодательством, в некоторых случаях в соответствии с инвестиционным законодательством. Гражданское законодательство закрепляет принцип полного возмещения убытков, в отношении недр существует сложность расчета нанесенного ущерба, не возможно точно подсчитать ущерб нанесенный данному природному объекту в силу его взаимосвязанности с другими объектами. Полного возмещения экологического ущерба может и не быть, в силу необратимости последствий. Остро стоит вопрос о создании такого механизма, который бы с учетом накопленного опыта имел бы не только компенсационную функцию, но и превентивную. Выходом из этого положения будет введение штрафных санкции за правонарушения в области охраны недр.

- Дисциплинарная ответственность в силу своей специфики наименее пригодна в области охраны недр. В первую очередь это связано с субъективным фактором. Дисциплинарную ответственность можно применить в отношении лица подчиненного вертикальной системе управления. В частных предприятиях, а их большинство, руководители сами решают вопрос о положении дисциплинарного взыскания на работника, учитывая только свои внутрикорпоративные интересы. Более эффективно о трудовых правоотношениях будет материальное ответственность, но и она имеет свои недостатки. Виновное не всегда сможет возместить ущерб нанесений окружающей среде привлечь в судебном порядке возмещение (ст. 120 ЗоТ РК) учитывая низкую среднемесячную зарплату работника. Дисциплинарная и материальное ответственность применяется при трудовых отношениях, при привлечении к ответственности необходимо помнить, что она будет возложена ущерб, причиненный предприятию при исполнении трудовых обязанностей. Наложение ответственности зависит от руководителей предприятия. Виновное лицо не только наносит вред, но и нарушает трудовую дисциплину. Действующее законодательство не исключает положение сразу дисциплинарной и материальной ответственности, но отсутствует в нем четко сформулированные правонарушения по пользованию и охране недр, что может привести к их сокрытию.

Административная ответственность, наиболее часто применяемая государственными органами власти и управления в области охраны недр в Республике Казахстан - это, прежде всего, связано с многочисленностью правовых норм, направленных на охрану недр. Кодекс об административных правонарушениях в КазССР" имеет ряд норм, направленных на обеспечение охраны недр.





Ряд авторов в области административной ответственности, в частности, Н. Бахрах, что административные и дисциплинарные правонарушения сходны в том, что они являются не общественно опасными, расследование по ним, применение санкции за их совершение осуществляется в процессе исполнительно-распорядительной деятельности.

"Юридическая ответственность эффективно только при том условии, если ее носитель персонально определен. С точки зрения права каждый лично ответственен за собственную вину, здесь не может быть "Круговой поруки". Вместе с тем в имущественные горизонтальные правоотношения вступают не руководители хозяйственных организаций, а сами эти организации юридические лица.

- Уголовная ответственность в области охраны недр отличается наиболее карательными санкциями. В новом уголовном кодексе Республики Казахстан вопросам охраны недр посвящен ряд статей. Это, прежде всего статья 286 нарушения правил охраны и использования недр; статья 284 нарушения законодательства о континентальном шельфе Республики Казахстан и об исключительной экономической зоне Республики Казахстан; статья 294 непринятие мер по ликвидации экологического загрязнения; статья 277 нарушение экологических требований к хозяйственной и иной деятельности; статья 278 нарушение экологических требований при производстве и использовании экологически потенциально опасных химических, радиоактивных и биологических веществ. В обеспечении комплексного и рационального использования недр немаловажное значение имеет именно уголовная ответственность. Практически данные статей уголовного кодекса на практике не применялись, но эффективность применения уголовной ответственности можно объяснить широким выбором наказания от штрафа до лишения свободы. Решение этих и других вопросов в нефтегазовом секторе и в сфере инвестиционной деятельности позволит Республике Казахстан обеспечить надлежащий правопорядок в этих отраслях полезной деятельности в широком смысле этого слова и реализовать принцип партнёрства государства, бизнеса и гражданского общества.