

На правах рукописи

ИЛЮШИН Алексей Владимирович

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ
(по материалам Сибирского федерального округа)**

Специальность 12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень – 2008

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права, административного права Юридического института Томского государственного университета.

Научный руководитель: заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор
Волович Владимир Федорович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Капитонов Сергей Анатольевич

кандидат юридических наук, доцент
Козлова Любовь Степановна

Ведущая организация: Государственное образовательное
учреждение высшего профессионального
образования «Омский государственный
университет им. Ф.М. Достоевского»

Защита состоится 19 декабря 2008 года в 15-00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, д.38, Институт государства и права, ауд. 303.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан «___» ноября 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук,
профессор

В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В правовой теории, практике государственного управления, исполнительно-распорядительной деятельности проблема административной ответственности – одна из наиболее остродискуссионных, имеющая важное как научное, так и практическое значение в укреплении законности, дисциплины, развитии демократии, повышения эффективности, повседневной деловитости администрации. В современный период укрепления и модернизации Российского государства эта проблема приобретает еще большее значение, так как ее исследование способствует совершенствованию механизмов контроля и надзора, организаторской деятельности органов исполнительной власти, дисциплины их должностных лиц.

Необходимость исследования сущности и содержания административной ответственности в сфере недропользования связана с тем, что современная экономика остро ставит вопрос о правовых основах управления в сфере природопользования, особенно в условиях Сибири, Дальнего Востока, Арктических районов России.

Правовые основы, прежде всего административно-правовые, направлены на эффективное, научно обоснованное регулирование отношений по поводу рационального использования природных ресурсов, по их охране в целях удовлетворения потребностей и интересов государства, общества и граждан. Рациональное и эффективное использование и охрана природных ресурсов без использования механизма юридической ответственности, в частности, административной, невозможно. В связи с этим институт административной ответственности является одним из видов правовых гарантий сохранения и бережного использования минерально-сырьевых ресурсов страны, элементом государственно-властных полномочий, а также одним из способов укрепления правопорядка и законности в области использования и государственной охраны недр. Надлежащее использование государством института административной ответственности позволяет снижать влияние различных общественно вредных факторов в данной сфере, предотвращать возникновение тяжких последствий, что, в конечном счете, направлено на совершенствование управления в сфере недропользования в условиях современного хозяйствования.

Изучение действующих правовых норм в области использования и охраны недр, анализ практики их применения позволяют раскрыть межотраслевое значение института административной ответственности. Вместе с тем, в правовом регулировании отношений в области установления и применения административной ответственности за нарушение законодательства о недрах существует ряд объективных и субъективных

сложностей, требующих повышенного к ним внимания: значительное количество нормативных актов, регулирующих отношения в рассматриваемой сфере, множественность органов исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления в области использования и охраны недр, использование в процессе управления недрами принципа «двух ключей», развитие регионального законодательства о недрах и административной ответственности, появление новых административных наказаний, все еще имеющиеся грубые нарушения государственной и технологической дисциплины.

Проведенный анализ правоохранительной деятельности контрольных и надзорных органов объективно показывает, что в деятельности значительной части недропользователей имеются нарушения требований законодательства об использовании и охране недр. Подобное положение дел обусловлено рядом причин, в числе которых и недостатки правовой регламентации административной ответственности в сфере недропользования, упущения и недостатки в деятельности административных органов по предупреждению правонарушений, устранению причин и условий, способствующих их совершению. Вместе с тем, особо следует отметить, что в ряде случаев только благодаря своевременной и надлежащей реакции контролирующих органов в виде применения мер административного принуждения на выявленные ими нарушения можно предотвратить возникновение человеческих жертв и иных тяжких последствий на горнодобывающих предприятиях.

В этой связи, несомненно, ощущается объективная потребность в научном исследовании вопросов, касающихся административной ответственности за нарушение законодательства в области использования и охраны недр, и в выработке теоретических и практических предложений по совершенствованию данного публично-правового института.

Состояние научной разработанности темы. В административно-правовой литературе последних лет вопросам административной ответственности уделяется постоянное повышенное внимание. Однако встретить работы, имеющие своим специальным предметом проблемы административной ответственности в области использования и охраны недр, достаточно сложно. Детального научного исследования института административной ответственности за нарушение законодательства о недрах до сих пор не предпринималось.

Существующие работы либо касаются отдельных элементов данной проблемы, либо носят комплексный характер. Так, в диссертационном исследовании Е.В. Скоморохиной рассматривается механизм административно-правового обеспечения защиты окружающей среды, работа Р.Р. Ямалетдинова посвящена вопросам правовой охраны недр в целом, в диссертации Т.А. Чериной автор анализирует различные аспекты административно-правового

регулируемого в сфере добычи нефти в РФ, исследования Н.А. Морозовой посвящены анализу административной ответственности юридических лиц.

В современных условиях роль административной ответственности, направленной на обеспечение законности и правопорядка в сфере административно-правового регулирования общественных отношений в области использования и охраны недр возрастает. Кроме того, изучение данного вопроса на современном этапе связано с анализом проблем соотношения федерального и регионального законодательств по вопросам недропользования и административной ответственности за его нарушение. Все это обуславливает необходимость комплексного и всестороннего анализа вопроса об административной ответственности за нарушение законодательства о недрах.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с установлением административной ответственности за нарушение законодательства в области использования и охраны недр и применением административных наказаний за такие нарушения.

Предмет исследования составляют правовые нормы, регламентирующие различные аспекты административной ответственности за нарушение законодательства РФ о недрах, а также правоприменительная практика по вопросу применения административной ответственности за нарушение законодательства в области использования и охраны недр.

Цели и задачи исследования. Целью является комплексный и системный анализ института административной ответственности за нарушение законодательства РФ о недрах, изучение состояния его правового регулирования, выявление причин и условий совершения административных правонарушений в области использования и охраны недр, разработка обоснованных предложений по совершенствованию законодательства об административной ответственности и правоприменительной деятельности в сфере недропользования.

Соответственно целям исследования выдвигаются следующие задачи:

- дать понятие и раскрыть элементы административно-правового регулирования отношений недропользования в РФ;
- показать роль административной ответственности в обеспечении рационального использования и охраны недр;
- проанализировать основания административной ответственности в области использования и охраны недр;
- исследовать юридические составы административных правонарушений в области использования и охраны недр;
- рассмотреть административные наказания, применяемые к нарушителям законодательства о недрах, а также охарактеризовать порядок и особенности их применения;

- проанализировать причины и условия совершения административных правонарушений в области использования и охраны недр, а также эффективность применения административных наказаний за нарушения в указанной сфере;

- на основе анализа Конституции РФ, федерального законодательства, законодательства субъектов РФ, входящих в состав Сибирского федерального округа, судебной практики предложить практические рекомендации, касающиеся совершенствования законодательства РФ о недрах, а также законодательства РФ об административной ответственности в области использования и охраны недр.

Методологическую основу диссертации составляет совокупность методов научного познания, использованных в процессе осуществления исследования. В качестве основных методов использовались: исторический, сравнительно-правовой, статистический, формально-юридический, социологический, системно-структурный, метод правового моделирования, а также специальные юридические методы толкования правовых норм.

Теоретическую основу работы составили труды видных отечественных представителей науки теории государства и права: С.С. Алексеева, Б.Т. Базылева, М.И. Байтина, С.Н. Братуся, Н.В. Витрука, Д.А. Керимова, В.Н. Кудрявцева, В.В. Лазарева, О.Э. Лейста, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, М.И. Пискотина, И.С. Самощенко, Ю.А. Тихомирова, Р.О. Халфиной и других.

При написании диссертации автор использовал труды известных ученых науки управления, конституционного и административного права: А.Б. Агапова, А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, В.Д. Ардашкина, А.М. Барнашева, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, И.Н. Веремеенко, В.Ф. Воловича, Б.Н. Габричидзе, И.А. Галагана, В.М. Горшенева, А.А. Демина, Е.В. Додина, М.И. Еропкина, В.В. Игнатенко, Н.А. Игнатюк, Л.А. Калинина, А.А. Кармолицкого, А.И. Кима, В.Р. Кисина, С.Н. Кожевникова, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, А.П. Коренева, Г.А. Кузьмичевой, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, А.П. Лончакова, А.Е. Лунева, И.В. Максимова, В.М. Манохина, М.Я. Масленникова, Л.А. Мицкевич, А.Ф. Ноздрачева, Д.М. Овсянко, Е.В. Овчаровой, И.В. Пановой, Г.И. Петрова, В.А. Печеницына, Л.Л. Попова, Э.Н. Ренова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, В.Е. Севрюгина, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, Т.Я. Хабриевой, Н.Ю. Хаманевой, Б.Б. Хангельдыева, Д.М. Чечота, В.Е. Чиркина, А.П. Шергина, В.А. Юсупова, А.Ю. Якимова, О.М. Якуба и других.

Особое место в работе занимают специальные исследования ученых – представителей отраслевых наук, таких как: Ф.Х. Адиханов, Г.А. Аксененок, Г.С. Башмаков, Р.Д. Боголепов, С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, А.Н. Вылегжанин, А.К. Голиченков, О.Л. Дубовик, А.Е. Еренов, Б.В. Ерофеев,

Э.Н. Жевлаков, Л.А. Заславская, И.А. Иконицкая, А.И. Казанник, И.Б. Калинин, Б.Д. Ключин, М.И. Козырь, В.Н. Кокин, О.С. Колбасов, Н.И. Краснов, О.И. Крассов, Л.А. Лисковец, Н.Б. Мухитдинов, Н.В. Омелехина, М.Е. Певзнер, О.Г. Перминов, А.И. Перчик, В.В. Петров, В.Г. Плахута, Б.Г. Розовский, С.А. Сосна, Н.А. Сыродоев, О.М. Теплов, Г.В. Чубуков, Ю.С. Шемшученко и другие.

Весомый вклад в становление и развитие учения о правовом регулировании отношений в области недропользования внесли и ярчайшие представители дореволюционной науки, специалисты в области горного права: В.П. Безобразов, Д.П. Карницкий, Г.Г. Савич, В.Г. Струков, В.А. Удинцев, А.А. Штоф.

Понимание вопросов рационального использования и охраны недр невозможно также и без использования трудов известнейших отечественных ученых и общественных деятелей, таких как: И.М. Губкин, Д.С. Львов, В.А. Обручев, Г.Н. Потанин, К.И. Сатпаев, М.А. Усов, В.А. Хахлов.

Правовую основу исследования составили Конституция РФ, федеральные законы РФ и законы субъектов РФ, нормативно-правовые акты Президента РФ и Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти, нормативно-правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ в области использования и охраны недр.

Эмпирическую и информационную базу исследования составляют обобщенные данные правоприменительной практики контрольно-надзорных органов и судов, акты Конституционного Суда РФ, публикации в специальной литературе и периодической печати о состоянии законности и правопорядка в сфере недропользования.

Научная новизна определяется поставленными целями и задачами, сосредоточением усилий на изучении актуальных вопросов использования института административной ответственности в качестве средства обеспечения рационального использования и охраны недр. В работе осуществлена комплексная разработка проблем материально-правовых и процессуальных аспектов административной ответственности, применяемой к правонарушителям в связи с несоблюдением ими требований законодательства о недрах.

Основные положения, которые выносятся на защиту:

1. Институт административной ответственности за нарушение законодательства о недрах выступает в качестве неотъемлемого атрибута административно-правового регулирования отношений в сфере недропользования. В рамках данного института закрепляются задачи, функции и полномочия исполнительной власти страны по обеспечению правовой защиты общественных отношений в области использования и охраны недр. Наличие института административной ответственности за нарушение

законодательства о недрах позволяет государству максимально оперативно и экономично обеспечивать защиту правопорядка в процессе недропользования, а поэтому он является важнейшим элементом системы мер правового обеспечения рационального и бережного использования недр, повышения эффективности исполнительно-распорядительной деятельности государства в сфере охраны недр.

2. Административная ответственность за нарушение законодательства о недрах является специфическим средством воздействия на поведение различных субъектов в процессе их взаимодействия с окружающей природной средой, призванным обеспечить защиту недр и залегающих в них полезных ископаемых от каких-либо неблагоприятных последствий такого взаимодействия, содействовать укреплению законности, государственной дисциплины и правопорядка.

Специфика административной ответственности за нарушение законодательства о недрах проявляется в универсальности ее правоохранительной функции. Данные меры государственного принуждения являются наиболее часто применяемыми в процессе правоохранительной деятельности органов государства. Более того, именно своевременное и соразмерное применение мер административной ответственности за нарушение законодательства о недрах зачастую позволяет государству предотвратить совершение преступлений в сфере недропользования.

Показатели применения мер административной ответственности за нарушение законодательства о недрах в совокупности с другими социально-экономическими данными являются объективными критериями оценки уровня квалификации недропользователей, а также добросовестности выполнения соответствующими должностными лицами государства своих обязанностей по распоряжению недрами и осуществлению контроля за их бережным использованием.

3. Административная ответственность за нарушение законодательства о недрах является одним из основополагающих видов юридической ответственности и, по мнению автора, состоит в применении в установленном КоАП РФ порядке уполномоченными должностными лицами и судами административных наказаний, закрепленных в санкциях КоАП РФ и законов субъектов РФ об административных правонарушениях, за виновное неисполнение лицом своих юридических обязанностей либо нарушение им правовых запретов в сфере использования и охраны недр, содержащее государственное и общественное осуждение поведения лица и порицание личности правонарушителя, выражающееся в неблагоприятных для него последствиях личного, имущественного или организационного характера, заключающихся в ущемлении (умалении) прав и интересов правонарушителя, либо возложении на него новых дополнительных обязанностей (обременений),

в целях наказания правонарушителей, предупреждения совершения новых правонарушений, обеспечения рационального использования и охраны недр и других природных ресурсов, окружающей природной среды, а также жизни и здоровья населения.

4. Следует выделить три основания административной ответственности за нарушение законодательства о недрах: нормативное (совокупность норм права, регламентирующих регулятивные и охранительные правоотношения в области использования и охраны недр), фактическое (общественно вредное, противоправное, виновное деяние физического или юридического лица, посягающее на установленный порядок в области использования и охраны недр, за которое КоАП РФ и законами субъектов РФ установлена административная ответственность) и процессуальное (правоприменительный акт, принятый по делу уполномоченным должностным лицом или судом).

5. На основании пункта «к» ст.72 Конституции РФ и в соответствии со ст.1.1 КоАП РФ в России закреплена двухуровневая система законодательства об административной ответственности: федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ. Вопрос разграничения предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ по вопросу установления административной ответственности в области использования и охраны недр разрешен ст.1.3 КоАП РФ, п.п.39, 43 п.2 ст.26.3 ФЗ РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

К ведению Российской Федерации относится установление административной ответственности за нарушения правовых предписаний в области использования и охраны недр, императивно закрепленных федеральными нормативными актами. Юридические составы таких деяний получили свое нормативное закрепление в Кодексе РФ об административных правонарушениях. Им же определяются общие положения и принципы законодательства РФ об административных правонарушениях, исчерпывающий перечень административных наказаний, налагаемых на нарушителей законодательства о недрах, порядок производства по названным делам, а также порядок исполнения вынесенных по ним постановлений.

К ведению субъектов РФ относится установление административной ответственности за нарушение норм законодательства субъекта РФ о порядке пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения. Юридические составы названных деяний определяются законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

Следует отметить, что в ряде случаев практическая реализация изложенных положений закона может быть осложнена невозможностью

отграничения состава административного правонарушения, закрепленного в региональном законе, от сходного состава, закрепленного в КоАП РФ, что, безусловно, не способствует повышению эффективности мер административной ответственности в сфере использования и охраны недр.

6. В связи с закреплением в КоАП РФ исчерпывающего перечня правонарушений, влекущих административную ответственность за нарушение федерального законодательства о недрах, следует признать, что, с момента вступления его в силу, нормы отраслевых федеральных законов, посвященные вопросам административной ответственности за нарушения федерального законодательства в области использования и охраны недр (прежде всего, ст.49 Закон РФ «О недрах» и ст.46 ФЗ РФ «О континентальном шельфе»), должны претерпеть существенные изменения. По мнению автора, указанным нормам должен быть предан исключительно отсылочный характер.

7. Особенность нормативного закрепления юридических составов административных правонарушений за нарушение законодательства о недрах заключается в том, что одна часть вышеназванных составов административных правонарушений характерна только для отношений в области использования и охраны недр (ст.ст. 7.2 – 7.5, 7.10, 8.9 – 8.11, 8.17 – 8.19 КоАП РФ), другая часть носит общепромышленной либо межотраслевой характер (ст.ст. 8.1, 8.4 – 8.7, 8.13, 8.21, 9.1, 19.4 – 19.6 КоАП РФ), а поэтому они нашли свое закрепление в нескольких главах КоАП РФ.

8. Особенностью значительной части составов административных правонарушений в данной сфере является то, что они являются формальными, то есть административная ответственность за их совершение возникает независимо от наступления каких-либо вредных последствий (например, ст.ст.7.3, 7.4, 8.1, 8.4, 8.5, 8.9, 8.17, 9.1 КоАП РФ). В случае же возникновения вредных последствий, вызванных названными деяниями, в отношении виновного лица могут быть применены меры уголовной ответственности (ст.ст.216, 246, 253, 255 УК РФ). По мнению автора, указанные положения законодательства безусловно являются положительными, так как позволяют государству не оставлять безнаказанными любые противоправные действия и бездействия лиц, несущих угрозу для общественных отношений в области использования и охраны недр, а также дифференцировать меру ответственности в зависимости от тяжести совершенного деяния.

9. Представляется обоснованным дополнение санкций правовых норм, закрепленных ст.ст.9.1, 8.9, 8.10 КоАП РФ, такой мерой наказания в отношении должностных лиц, как дисквалификация. Автор также считает, что административное приостановление деятельности, как исключительная мера наказания, может найти свое закрепление в санкциях правовых норм, предусмотренных ст.ст.7.3, 8.1, 8.9, 8.10, 8.19, 19.4 – 19.6 КоАП РФ.

10. Необходимо четкое и однозначное определение места в системе мер государственного принуждения, таких мер как досрочное прекращение, приостановление или ограничение права пользования недрами по причине совершения недропользователем неправомерных действий (п.п.2, 3 и 5 ч.2 ст.20 Закона РФ «О недрах»), а также более тщательное процессуальное регулирование применения данных мер.

Автор настоящей работы считает, что указанные меры обладают всеми материальными (сущностными) признаками мер административной ответственности, а поэтому соответствующие положения должны найти свое закрепление и в КоАП РФ.

Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы состоит в том, что она представляет собой исследование участия публично-правовых средств в регулировании социально значимых общественных отношений в области использования и охраны недр. Содержание диссертации, ее выводы и предложения сориентированы на совершенствование законодательства РФ о недрах, Кодекса РФ об административных правонарушениях и законов субъектов РФ об административных правонарушениях, улучшение организационной деятельности и повышение эффективности государственного управления и правоприменительной деятельности в области использования и охраны недр. Результаты исследования могут быть использованы при дальнейшем научном исследовании проблем административной ответственности в указанной сфере.

Основные положения исследования могут быть использованы в научно-исследовательской работе и учебном процессе по дисциплинам: «Административное право», «Административная юстиция» и «Горное право».

Апробация результатов исследования. Теоретические выводы и положения диссертационного исследования были обсуждены на кафедре теории и истории государства и права, административного права Юридического института Томского государственного университета. Положения диссертационного исследования нашли отражение в восьми научных работах автора и в выступлениях на региональных и всероссийских научных конференциях. Собранный автором в ходе написания настоящего исследования материал был использован при подготовке в 2005 году учебно-методического комплекса «Административное право».

Предложения и выводы, изложенные в работе, были реализованы автором при подготовке в составе научной группы проекта закона Новосибирской области об административных правонарушениях.

Материалы исследования использованы автором при преподавании учебной дисциплины «Административное право РФ» и специального курса «Административная юстиция» студентам Юридического института Томского государственного университета, а также при чтении курса лекций по теме:

«Правовые основы недропользования» студентам геолого-географического факультета Томского государственного университета.

Структура и объем диссертации определены задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, девяти параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов, судебных актов и библиографии.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяются его цели и задачи, объект, предмет, методология исследования, показывается состояние разработанности темы работы, научная новизна исследования, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, дается информация о результатах практической апробации работы, раскрывается ее структура.

Первая глава «Административно-правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации и роль административной ответственности в обеспечении рационального использования и охраны недр» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе указывается, что успешное выполнение государством своих социально-экономических задач и функций в современный период неразрывно связано с вовлечением в хозяйственный оборот основного богатства недр – полезных ископаемых, без использования которых невозможно существование и развитие энергетики, металлургии, строительства, а также других отраслей и сфер экономики. Причем потребности страны в минеральном сырье с каждым годом постоянно и неуклонно возрастают.

Роль сибирских недр в указанном процессе поистине бесценна и уникальна. В недрах на территории Сибирского федерального округа установлены практически все виды полезных ископаемых, содержащиеся в разведанных месторождениях или на выявленных перспективных площадях. Добыча минерального сырья в округе составляет: 100 % общероссийской добычи молибдена и сульфата натрия, 94 % – платины, 87 % – барита, 75 % – никеля, 67 % – угля, 63 % – меди, 48 % – марганцевых руд, 46 % – золота, 29 % – свинца, 62 % – бентонитовых глин¹. Отдельные месторождения рудных полезных ископаемых являются уникальными и в мировых масштабах (Норильский промышленный район)².

¹ Сибирь прирастает новыми открытиями // Недр Сибири. – 2008. – № 4. – С. 12.

² Норильский горно-металлургический комбинат по производству палладия занимает первое место в мире.

Характерными особенностями основного богатства недр – полезных ископаемых является их существенное отличие от всех других природных ресурсов, заключающееся, во-первых, в их количественной ограниченности, невозобновляемости и потребляемости. Во-вторых, содержащиеся в недрах полезные ископаемые не создаются трудом человека, а даются ему природой в готовом виде. И, в-третьих, полезные ископаемые являются важнейшей основой экономики и национального суверенитета государства. Поэтому важнейшей задачей государства является не только рациональное использование известных полезных ископаемых, но и охрана всех невозобновляемых и потенциально полезных богатств недр.

Анализируя точки зрения различных ученых, автор считает возможным определить недра как часть природной среды, за исключением подземных вод, расположенной ниже почвенного слоя земли, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, которая на данном этапе развития науки и достижений техники может быть использована для удовлетворения хозяйственных нужд путем извлечения (отделения) ее составных частей, размещения различных подземных сооружений и хранилищ, а также в научно-исследовательских, культурно-эстетических и санитарно-оздоровительных целях.

Все вышеизложенное достаточно ясно указывает на необходимость всестороннего и комплексного подхода к проблеме правового регулирования отношений в сфере использования и охраны недр. Кроме того, изложенные в настоящем параграфе положения позволяют в дальнейшем более четко выделить возможности именно административно-правового инструментария, обеспечивающего рациональную эксплуатацию и охрану российских недр.

Во втором параграфе исследуются вопросы административно-правового регулирования общественных отношений в области использования и охраны недр РФ, которые именуются горными отношениями. На основе значительного числа нормативных актов и теоретических источников автор отмечает, что они представляют собой правовую форму выражения и закрепления экономических отношений, возникающих в процессе использования и охраны недр как особого объекта государственной собственности. В основе развития горных отношений лежат требования рационального и комплексного использования недр. Именно недра являются тем цементирующим началом, которое объединяет все горные отношения в единую систему общественных отношений, обладающих внутренним единством, а также единой целенаправленностью.

В работе подчеркивается, что правовое регулирование отношений недропользования должно носить строго научно обоснованный характер, так как вопросы эксплуатации недр, а также их правовой охраны и защиты требуют к себе особого и повышенного внимания со стороны государства. Преимущественно публично-правовой характер правоотношений в сфере

использования и охраны недр перевели проблемы недропользования на уровень государственной политики и международных отношений, что подчеркивает особую необходимость значительного использования именно административно-правовых методов регулирования данных отношений, что конечно не исключает и применение гражданско-правовых методов.

Важнейшая роль в процессе правового регулирования отношений в области использования и охраны недр отводится именно административному праву, которое по своей сути является интегрирующим началом и организационно-правовой формой, призванной обеспечить непосредственную повседневную и непрерывную организационную работу по реализации полномочий органов исполнительной власти, направленную на регулирование и управление общественными отношениями в указанной сфере. Административно-управленческие процессы по существу пронизывают и связывают между собой важнейшие области жизнедеятельности человека, общества и государства. И именно от эффективности государственного управления, уровня профессионализма кадрового состава и организационной культуры, в конечном счете, зависят качество жизни населения страны, его быт, обустройство территории государства, укрепление правопорядка, законности и всех видов дисциплины.

Проведение государством широкого спектра мероприятий призвано обеспечить комплексное и наиболее полное геологическое изучение недр, удовлетворение общенациональных потребностей страны в минеральных ресурсах, сохранность и воспроизводство минерально-сырьевой базы страны. Разрешение всех вышеуказанных задач направлено на достижение стратегических целей России в области развития минерально-сырьевого комплекса и регулирования недропользования. Указанные цели основаны на положениях ст.9 Конституции РФ и заключаются в обеспечении устойчивого экономического развития России, и использовании сырьевых ресурсов России в интересах нынешнего и будущих поколений.

В соответствии со ст.72 Конституции РФ законодательство о недрах, об охране окружающей природной среды, а также административное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. В работе указывается, что на сегодняшний день основным отраслевым актом в системе горного законодательства является Закон РФ «О недрах». Автор соглашается с тем, что указанный акт имеет ряд недостатков, а поэтому перед законодателем стоит задача принятия нового законодательного акта о недрах – Кодекс РФ о недрах, Горный кодекс РФ или ФЗ РФ «О недрах» (в обновленной редакции), в соответствии с которым будут приняты новые законы о недропользовании на уровне субъектов РФ.

На примере субъектов РФ, входящих в состав Сибирского федерального округа, в работе анализируется и региональное законодательство о недрах.

Субъекты РФ используют различные подходы к формированию регионального законодательства о недрах, что объясняется тем, что вопрос о соотношении и разграничении федерального законодательства и законодательства субъектов РФ с момента принятия Конституции РФ и по настоящее время является предметом острейших научных и общественных дискуссий.

Автором особо подчеркивается, что среди источников административно-правового регулирования отношений в области охраны и использования недр особо следует выделить Кодекс РФ об административных правонарушениях и законы субъектов РФ об административных правонарушениях, которые и содержат законодательство об административной ответственности в области использования и охраны недр.

На основе анализа действующего законодательства о недрах РФ автор выделяет четыре основных группы горных отношений, составляющих предмет правового регулирования в сфере использования и охраны недр. Во-первых, отношения собственности на недра. Во-вторых, отношения, связанные с хозяйственным и иным использованием недр. В-третьих, отношения по управлению государственным фондом недр. И, в-четвертых, отношения по охране недр и правовому обеспечению рационального использования месторождений полезных ископаемых.

Характеризуя отношения собственности на недра, автор указывает, что единым и единственным собственником любой части недр является только государство. С этой точки зрения все недра, независимо от того имеются ли в них полезные ископаемые или нет, используются ли они в каких-либо хозяйственных целях либо числятся в резерве, а также независимо от других обстоятельств, находятся на едином правовом режиме, установленном государством. Однако, учитывая федеративную форму территориального устройства РФ, вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, что получило наименование – принцип «двух ключей».

Рассматривая вопросы государственного управления в области использования и охраны недр автор подчеркивает, что на территории РФ действует единая система органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление недрами и горными работами, в том числе, государственный геологический, горный и экологический контроль, что нашло свое правовое закрепление в федеральных нормативных правовых актах. Государственное руководство и управление отношениями в области использования и охраны недр в Российской Федерации в настоящее время осуществляют: Президент РФ; Правительство РФ; Министерство природных ресурсов и экологии РФ и подчиненные ему Федеральное агентство по недропользованию, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по экологическому,

технологическому и атомному надзору; а также органы исполнительной власти субъектов РФ. Значительная роль в процессе обеспечения рационального использования и охраны недр отводится органам МВД РФ, ФСБ России и Прокуратуры РФ.

В заключение данного параграфа, автор подчеркивает, что в случаях нарушения указанных требований законодательства о недрах виновные в совершении противоправных деяний привлекаются уполномоченными государственными органами к уголовной и гражданско-правовой ответственности в соответствии с законодательством РФ, а также административной ответственности в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ. Однако, эффекта от хороших законов мало, если в обществе и государстве посредством этих законов не создана атмосфера нетерпимости к нарушениям законности в сфере использования и охраны недр, либо если указанные законы не исполняются. Повышение эффективности применения правовых норм вообще и усиление их охранительной функции в частности – вот основные способы укрепления законности и правопорядка, в том числе и в сфере недропользования.

В третьем параграфе раскрывается роль административной ответственности в обеспечении рационального использования и охраны недр.

Опыт проведения реформ объективно показал, что в исследуемой сфере обеспечить должный уровень законности и правопорядка, надлежащую государственную дисциплину, необходимый динамизм развития отрасли и приоритет общенационального публично-правового интереса исключительно гражданско-правовыми категориями невозможно.

Современные рыночные отношения вовсе не предполагают исключение вмешательства государства в экономические процессы. Наоборот, обеспечение рационального использования и охраны недр возможны только при условии активной реализации государством всех своих властных полномочий в указанной сфере, в том числе, путем осуществления функций исполнительной власти. Реализация функций управления в области недропользования объективно предполагает широкое использование государством различных административно-правовых средств и способов обеспечения соблюдения всеми субъектами действующих норм и правил. Указанные меры оказывают как косвенное (как правило, экономическое) воздействие на субъектов недропользования с целью их побуждения к соблюдению установленных требований законодательства и достижения общественно-значимых показателей своей деятельности, так и могут носить характер прямого административного воздействия (меры административного принуждения). В любом случае, все эти меры облечены в административно-правовую форму, посредством которой реализуется исполнительная власть.

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что значительную роль в

обеспечении рационального использования и охраны недр играет и организаторская работа государства, с использованием его органами и должностными лицами методов убеждения, иерархии, рынка и культуры.

Именно исполнительная власть призвана обеспечить более гибкий, адекватный современным условиям уровень управления в сфере недропользования, а также оперативный и действенный контроль и надзор за рациональным использованием и охраной недр.

По мнению автора важнейшим звеном в системе мер административно-правового обеспечения рационального и бережного использования недр, а также специфическим средством совершенствования управления в сфере природопользования и воздействия на поведение людей и их коллективов в процессе их взаимодействия с окружающей природной средой, которое вызывает или может вызвать какие-либо негативные в ней изменения, является институт административной ответственности.

Административная ответственность является одной из мер административного принуждения, которая применяется наряду и в совокупности с иными мерами административно-принудительного характера (предупредительными, пресекательными, восстановительными и процессуального обеспечения). Государство вынуждено идти на применение к правонарушителям таких мер, поскольку иным образом оказать принудительное воздействие на этих лиц невозможно. Данные меры носят характер адекватной (необходимой и достаточной) и ответной кары за совершенное физическим или юридическим лицом деяние (действие или бездействие).

Административная ответственность является средством охраны правопорядка, элементом государственно-властных полномочий, а также одним из способов укрепления законности в области использования и охраны недр. Она реализуется в определенном процессуальном акте посредством применения к правонарушителю мер административного наказания, выражающихся в отрицательных для него последствиях, которое сопровождается осуждением правонарушения и порицанием совершившего его лица. Основная ценность административной юрисдикции, выражающая ее особую значимость в процессе охраны недр и обеспечении их рационального использования, заключается в скорости реагирования и применения мер государственного воздействия к правонарушителям.

Посредством постоянной, последовательной и четкой реализации санкций, предусмотренных КоАП РФ, государство обеспечивает исполнение всеми субъектами своих правовых обязанностей, а также соблюдение ими правовых запретов в области охраны и защиты недр, окружающей среды, добивается выполнения ряда поставленных перед ним гражданским обществом задач и функций в указанной сфере, а также защищает интересы общества от

любых противоправных посягательств на недра и окружающую среду.

Автор подчеркивает, что эффективность административной ответственности в области использования и охраны недр зависит от совершенства правовых норм, которое заключается в их взаимной согласованности, подкреплённости нормами процессуального характера, отражении в юридических составах правонарушений объективной потребности общества в запрещении экологически и экономически вредного поведения в указанной сфере, обоснованности и соразмерности применяемых к правонарушителям санкций. Поэтому, издавая нормы права об административных правонарушениях и административной ответственности в области использования и охраны недр, законодатель должен учитывать экономические, социальные, морально-нравственные условия, в которых они будут действовать и без которых они не могут быть эффективными. Еще более важным при разработке норм о юридической, в том числе, административной, ответственности в области использования и охраны недр, является четкое отражение законодателем стратегического единства целей и задач бережного, рационального использования недр и их охраны.

Глава вторая «Административное правонарушение как основание административной ответственности за нарушение законодательства о недрах» включает в себя два параграфа.

В первом параграфе автором подчеркивается, что методологической основой решения проблемы оснований юридической ответственности является представление о юридической ответственности как о правоотношении. Это дает возможность более глубоко и всесторонне охарактеризовать комплексный характер оснований административной ответственности, произвести их классификацию с тем, чтобы яснее представить механизм ее регулирования.

Рассмотрение административной ответственности как правоотношения позволяет ясно обозначить позиции его участников: с одной стороны, государство в лице его органов и должностных лиц, с другой – правонарушитель. Каждая из этих сторон наделяется соответствующим комплексом субъективных прав и обязанностей: государство – правом привлечь лицо, виновное в совершении административного проступка к административной ответственности (применить наказание), правонарушитель – обязанностью претерпеть негативные последствия своего неправомерного поведения (понести наказание).

Автором традиционно выделяется три основания административной ответственности в области использования и охраны недр: нормативное, фактическое и процессуальное.

Нормативной основой административной ответственности в области использования и охраны недр является система действующих норм права, закрепляющих перечень составов административных правонарушений в

указанной сфере, систему административных наказаний и принципов их наложения, круг субъектов, имеющих право налагать административные наказания, процедуру привлечения к ответственности, ее процессуальную форму.

В настоящее время составы административных правонарушений в области использования и охраны недр закреплены в ст.ст.7.2 – 7.5, 7.10, 8.1, 8.4, 8.5 – 8.7, 8.9 – 8.11, 8.13, 8.17 – 8.19, 8.21, 9.1, 19.4 – 19.6 КоАП РФ. При этом, составы административных правонарушений, закрепленные ст.ст.7.2 – 7.5, 7.10, 8.9 – 8.11, 8.17 – 8.19 КоАП РФ характерны исключительно для отношений в области использования и охраны недр, составы административных правонарушений, закрепленные ст.ст.8.1, 8.4, 8.5 – 8.7, 8.13, 8.21, 9.1, 19.4 – 19.6 КоАП РФ носит общеотраслевой, либо межотраслевой характер.

Фактическим основанием административной ответственности за нарушение законодательства о недрах, по мнению автора, является административное правонарушение, под которым понимается общественно опасное, вредное, противоправное, виновное деяние (действие, бездействие) физического или юридического лица, посягающее на установленный порядок в области использования и охраны недр, за которое Кодексом РФ об административных правонарушениях и законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Диссертантом подчеркивается, что наступление административной ответственности возможно только при условии вынесения уполномоченным субъектом (должностным лицом органа исполнительной власти или судом) соответствующего постановления. Указанным актом будут установлены все юридически значимые обстоятельства (наличие факта административного правонарушения, совершение его конкретным физическим или юридическим лицом, виновность указанного лица, а также иные элементы состава, отсутствие обстоятельств, исключающих возможность привлечения лица к административной ответственности), а также правонарушителю будет определена предусмотренная законом мера наказания за его совершение (ст.29.10 КоАП РФ). Такой правоприменительный акт рассматривается в качестве процессуального основания административной ответственности.

Во втором параграфе дается понятие юридического состава, определяется его значение, анализируются его элементы, проводится классификация административных правонарушений в области использования и охраны недр.

Под составом административного правонарушения в области использования и охраны недр следует понимать совокупность объективных (объект, объективная сторона) и субъективных (субъект, субъективная сторона)

элементов, образующих и характеризующих, в соответствии с действующим законодательством, общественно опасное, вредное деяние в качестве определенного вида административного деликта, посягающего на установленный в РФ порядок геологического изучения, рационального использования и охраны недр.

Объектом административного правонарушения в области использования и охраны недр являются общественные отношения, урегулированные нормами законодательства о недрах и охраняемые административными санкциями.

На наш взгляд, в рамках задач поставленных настоящей работой можно выделить три основных вида объекта административных деликтов, посягающих на законодательство о недрах: 1) отношения государственной собственности на недра и залегающие в них природные ископаемые (ст.ст.7.2 – 7.5, 7.10, 8.13 КоАП РФ); 2) отношения в области геологического изучения, рационального использования и охраны недр (ст.ст.8.9 – 8.11, 8.17 – 8.19 КоАП РФ); 3) иные общественные отношения, возникающие в процессе недропользования – по охране окружающей природной среды и населения от вредного воздействия горных работ, по охране здоровья и жизни работников горнодобывающих предприятий при производстве горных работ и другие (ст.ст.7.4, 8.1, 8.4 – 8.7, 8.21, 9.1, 19.4 – 19.6 КоАП РФ).

Использование указанных правовых конструкций позволяет провести научную классификацию составов административных правонарушений в области использования и охраны недр. По нашему мнению, все административные правонарушения в области использования и охраны недр, закрепленные КоАП РФ возможно подразделить на семь групп: нарушения прав собственника на недра; несоблюдение пользователями недр, а также иными лицами требований по охране и использованию недр; нарушения в области проведения работ по геологическому изучению недр; несоблюдение требований по охране окружающей природной среды от вредного воздействия на нее при проведении работ, связанных с эксплуатацией недр; нарушения требований законодательства по безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами; несоблюдение законодательства в области использования и охраны недр на особых территориях (континентальный шельф и исключительная экономическая зона РФ) и противоправные деяния, объектом посягательства которых является установленный порядок государственного управления в сфере использования и охраны недр.

Рассматривая объективную сторону административного правонарушения, автор отмечает, что ряд формулировок, носят не однозначный характер, в связи с чем, в нормы действующего административного законодательства требуется внесение соответствующих корректив, с тем чтобы отграничение соответствующих составов административных правонарушений в исследуемой сфере от уголовных преступлений не вызывало никаких

затруднений и обоснованных дискуссий.

Что касается субъектов административных нарушений законодательства в области использования и охраны недр, то ими являются индивидуальные и коллективные субъекты. Все составы административных нарушений законодательства о недрах (за исключением норм КоАП РФ об охране континентального шельфа, а также ст.ст.19.4, 19.6) содержат одновременно три санкции: одну – для граждан, вторую – для должностных лиц, третью – для юридических лиц.

Анализируя статус индивидуального субъекта, автором особо подчеркивается, что наличие специального субъекта административного нарушения в области использования и охраны недр (должностное лицо), по своей сути, является квалифицирующим признаком составов административных правонарушений. А именно, государство признает должностное лицо в качестве субъекта ответственности только в том случае, если допущенное нарушение законодательства является результатом неисполнения либо ненадлежащего исполнения им своих служебных обязанностей (ст.2.4 КоАП РФ). Именно по этой причине административная ответственность должностного лица по отношению к общему субъекту всегда повышенная, а персональное привлечение такого лица к административной ответственности усиливает эффективность таких санкций.

Коллективным субъектом административной ответственности является организация, зарегистрированная в установленном законом порядке и имеющая статус юридического лица (организационно-правовую форму, которая указана в ГК РФ и в ряде других законодательных актах). При этом вина юридического лица определяется не посредством традиционной категории психического и разумного отношения к правонарушению и его последствиям, а как непринятие юридическим лицом допускаемых и требуемых законодательством о недрах усилий для выполнения возложенных на него обязанностей, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, а также как неиспользование предоставленных прав и возможностей для устранения причин административного правонарушения, то есть фактически по объективной стороне.

Глава третья «Административные наказания и производство по делам об административных правонарушениях в области использования и охраны недр» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе рассматриваются понятие и виды административных наказаний в области использования и охраны недр.

За нарушение законодательства в области использования и охраны недр законом установлены следующие административные наказания: 1) предупреждение (ч.1 ст.19.4 КоАП РФ); 2) административный штраф (ст.ст.7.2 – 7.5, 7.10, 8.1, 8.4 – 8.7, 8.9 – 8.11, 8.13, 8.17 – 8.19, 8.21, 9.1, 19.4 – 19.6 КоАП

РФ); 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (ст.ст.8.17 – 8.19 КоАП РФ); 4) дисквалификация (ч.1 ст.19.5 КоАП РФ); 5) административное приостановление деятельности (ч.2 ст.8.6, ст.ст.9.1, 8.21 КоАП РФ).

Анализируя правоприменительную практику контролирующих, надзирающих и судебных органов автор указывает, что наиболее часто применяемой к правонарушителям мерой административной ответственности является административный штраф. Следует отметить, что с 08 июля 2007 года все административные штрафы за нарушения в области использования и охраны недр, выражаются не в минимальных размерах оплаты труда, а только в рублях РФ¹. В отношении индивидуальных общих субъектов административного нарушения законодательства о недрах штраф установлен в пределах от трехсот до двух тысяч пятьсот рублей. К индивидуальным специальным (особым) субъектам административного нарушения законодательства в области использования и охраны недр может быть применен штраф в пределах от пятисот до двадцати тысяч рублей – в отношении должностных лиц, и от трех тысяч до пяти тысяч рублей – в отношении индивидуальных предпринимателей. Юридические лица подлежат административному наказанию за нарушение норм законодательства о недропользовании в виде штрафа в размере от пяти тысяч до трехсот тысяч рублей.

Такие же виды административных наказаний как дисквалификация и административное приостановление деятельности не всегда должным образом используются в правоприменительной практике.

Кроме того, по мнению автора, такая мера административного наказания как дисквалификация может найти свое закрепление в санкциях ст.ст.9.1, 8.9, 8.10 КоАП РФ, а административное приостановление деятельности, как исключительная мера наказания, в ст.ст.7.3, 8.1, 8.9, 8.10, 8.19, 19.4 – 19.6 КоАП РФ. Помимо этого, на взгляд автора работы, возможно более широкое применение по отношению к общим индивидуальным субъектам, совершившим по неосторожности правонарушения, предусмотренные ст.ст.7.2, 7.3 КоАП РФ, предупреждения, при этом исключив применение данной меры наказания за совершение правонарушений, характеризующихся в качестве умышленных деяний (ч.1 ст.19.4 КоАП РФ).

Второй параграф посвящен общей характеристике производства по делам об административных правонарушениях в области использования и охраны недр.

¹ См.: ФЗ РФ «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение» от 22.06.2007 г. № 116-ФЗ // Российская газета. – 2007. – № 135. – 27 июня.

Производство по делам о правонарушениях в области использования и охраны недр представляет собой нормативно урегулированный порядок совершения процессуальных действий, обеспечивающий законное и объективное расследование, рассмотрение и разрешению дел об административных нарушениях в сфере недропользования, объединенных общей задачей установления истины конкретного факта¹.

Указанное производство является разновидностью производств по делам об административных правонарушениях, составляющих наряду с производствами по применению иных мер административного принуждения в своей совокупности административно-юрисдикционное производство, которое в свою очередь является частью административного процесса.

В соответствии со ст.1.3 КоАП РФ порядок производства по делам об административных нарушениях законодательства о недрах регламентируется исключительно нормами федерального законодательства. В связи с этим, именно в КоАП РФ закреплены правовые основы, то есть те исходные позиции, которыми призваны руководствоваться соответствующие органы и должностные лица при рассмотрении и разрешении конкретных дел об административных правонарушениях, посягающих на охраняемые отношения недропользования. КоАП РФ устанавливает круг участников производства по делам об административных правонарушениях в области использования и охраны недр, а также виды доказательств по делу. Им же определяются стадии производства по делам об административных правонарушениях в области использования и охраны недр и меры обеспечения административного производства.

На основании произведенного исследования автором выделяются следующие стадии и этапы производства по делам о правонарушениях в области использования и охраны недр: 1) Возбуждение дела: предварительная проверка, принятие решения о возбуждении дела; 2) Административное расследование: принятие решения о проведении административного расследования, установление обстоятельств дела, процессуальное оформление результатов расследования, направление протокола об административном правонарушении на рассмотрение уполномоченного должностного лица, дополнительными стадиями могут быть – приостановление административного расследования, дополнительное расследование, повторное направление материалов для рассмотрения; 3) Рассмотрение дела: подготовка материалов к рассмотрению, анализ собранных материалов и обстоятельств дела, установление причин и условий совершения правонарушения, вынесение

¹ См., например: Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Монография. – Саратов: Приволжское книжное издание, 2001. – С. 25-26, 120-121, 328.

постановления; 4) Пересмотр постановления и принятие окончательного решения по делу: обжалование или опротестование постановления по делу, проверка обоснованности и законности постановления по делу, принятие окончательного судебного акта.

В третьем параграфе непосредственно исследуются стадии и этапы производства по делам об административных правонарушениях в области использования и охраны недр, анализируются причины и условия совершения административных правонарушений в области использования и охраны недр.

Учитывая значительный круг правонарушений в указанной сфере и, соответственно, достаточно широкий круг общественных отношений, которые подвергаются неправомерному воздействию со стороны правонарушителей, государство предоставляет право на возбуждение дела об административном правонарушении одновременно уполномоченным должностным лицам нескольких государственных органов, а также органам прокуратуры.

Анализируя стадию административного расследования, автор указывает, что помимо установления фактических обстоятельств совершенного деликта, посягающего на охраняемые отношения в области недропользования, на данной стадии необходимо выявить причины и условия, способствовавшие совершению правонарушения. Своеобразие современного состояния деликтности, в том числе, и в сфере недропользования определяется двумя группами причин и условий. К первой группе следует отнести экономические условия развития общества, все еще недостаточный уровень авторитета отраслевых органов управления, сложность социальных условий жизни населения, крайне противоречивое и динамичное изменение психологических установок и социальных ориентиров. Так, по данным Генеральной прокуратуры РФ в условиях остановки значительной части производства незаконная добыча природных ресурсов для многих становится основным или даже единственным источником существования. Ко второй группе можно отнести серьезные недостатки в подготовке и расстановке кадров, имеет место игнорирование необходимой иерархии и исполнительской дисциплины в прохождении ведомственной службы, несовершенство правовой регламентации вопросов использования и охраны недр. Применительно к данной группе причин и условий Генеральная прокуратура РФ установила, что при реализации полномочий по привлечению виновных лиц к административной ответственности за нарушения законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды практически повсеместно допускаются грубые нарушения действующего законодательства на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях (имеют место ошибки при квалификации содеянного, не соблюдаются процедура оформления протоколов и постановлений, сроки и порядок рассмотрения дел, не на должном уровне ведется контроль за уплатой штрафов, назначенных по результатам их

рассмотрения)¹. Нейтрализация указанных причин и условий возможна только на базе развития экономики и культуры, совершенствования законодательства, системы государственного управления и контроля, усиления прокурорского надзора и конституционного аудита в борьбе с указанными негативными явлениями.

На основании теоретического и практического исследования в работе подробно исследуются вопросы о порядке рассмотрения судьями и уполномоченными должностными лицами дел об административных правонарушениях в области использования и охраны недр, сроках рассмотрения этих дел, а также принимаемых по данным делам постановлений. Автор отмечает, что важной гарантией законности обоснованности применения административных наказаний является стадия пересмотра постановления по делу об административном правонарушении в области использования и охраны недр.

В четвертом параграфе анализируется исполнение постановления по делу об административном правонарушении в области использования и охраны недр.

Исполнение постановления (исполнительное производство) завершает процесс привлечения правонарушителя к административной ответственности за нарушение законодательства о недрах и состоит из трех этапов: обращение постановления по делу к исполнению, непосредственное исполнение постановления по делу и окончание исполнения постановления.

Автор настоящей работы подчеркивает, что исполнение постановления по делу об административном правонарушении в области использования и охраны недр не входит в состав производства по делам об административных правонарушениях, а является самостоятельным и завершающим актом процесса привлечения правонарушителя к административной ответственности за нарушение законодательства о недрах. Основным предназначением исполнительного производства является обеспечение неотвратимости назначенного административного наказания.

В рамках данного параграфа рассматриваются общие правила исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях в области использования и охраны недр, а также особенности порядка исполнения отдельных видов административных наказаний за нарушение законодательства о недрах.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, формулируются выводы теоретического и практического характера.

¹ См.: Государственный доклад «О состоянии и охране окружающей среды РФ в 2005 году» // Официальный сайт Министерства природных ресурсов РФ [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – М., 2006. – Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru>, свободный.

Основные положения диссертации отражены в публикациях:

статья, опубликованная в источнике, рекомендованном ВАК
Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Илюшин А.В. Правовые основы административно-правового регулирования отношений в области использования и охраны недр (на примере Сибирского федерального округа) // Вестник Томского госуниверситета. – 2007. – сентябрь. – № 302. – 0,5 п.л.

статьи в иных изданиях:

2. Илюшин А.В. Вопросы административной ответственности за нарушение законодательства о недрах РФ // Актуальные проблемы государства и права в современный период: сб. статей. Ч. 1 / Под ред. В.Ф. Воловича. – Томск, 1998. – 0,2 п.л.

3. Илюшин А.В. Становление и развитие горного законодательства в России в дореволюционный период // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. Ч. 1 / Под ред. В.Ф. Воловича. – Томск, 1999. – 0,4 п.л.

4. Илюшин А.В. Предмет горного права РФ и роль административной ответственности в обеспечении рационального использования и охраны недр // Там же. – 0,3 п.л.

5. Илюшин А.В. Некоторые вопросы регионального законодательства РФ о недрах (по материалам Западной Сибири) // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. Ч. 7 / Под ред. В.Ф. Воловича. – Томск, 2001. – 0,2 п.л.

6. Илюшин А.В. Система федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. Ч. 25 / Под ред. В.Ф. Воловича. – Томск, 2005. – 0,3 п.л.

7. Илюшин А.В. К вопросу о снижении нижней возрастной границы административной ответственности несовершеннолетних // Охрана прав несовершеннолетних: федеральный и региональный аспект: Материалы региональной научно-практической конференции. – Томск, 2005. – 0,2 п.л.

8. Илюшин А.В. Классификация составов административных правонарушений в области использования и охраны недр // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. Ч. 33 / Под ред. В.Ф. Воловича. – Томск, 2005. – 0,3 п.л.