

Правовое регулирование юридической ответственности за нарушения законодательства при разведке и добыче угля, нефти и газа в России и Китае

DOI: <http://dx.doi.org/10.18796/0041-5790-2023-6-92-96>

ШЕСТАК В.А.

Доктор юрид. наук, доцент,
профессор

ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России»,
119454, г. Москва, Россия,
e-mail: shestak.v.a@mgimo.ru

АДИГАМОВ А.И.

Магистр юриспруденции

ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России»,
119454, г. Москва, Россия,
e-mail: adigamov_arthur@mail.ru

Целью данной работы является анализ получивших в современных условиях особую актуальность вопросов юридической ответственности за правонарушения в сфере недропользования в ходе разведки, добычи таких видов полезных ископаемых как уголь, нефть, газ. Учитывая наличие общих принципов в развитии законодательства о недрах в Китае и России, обусловленных особенностями исторического развития их правовых систем, в работе проводится сравнительный анализ современного законодательства Российской Федерации и Китайской Народной Республики с целью выявления тенденций развития систем законодательства в сфере горного права и проблем юридической ответственности за правонарушения при разведке и эксплуатации угольных и нефтегазовых месторождений.

Ключевые слова: юридическая ответственность, недропользование, законодательство, экологическая безопасность.

Для цитирования: Шестак В.А., Адигамов А.И. Правовое регулирование юридической ответственности за нарушения законодательства при разведке и добыче угля, нефти и газа в России и Китае // Уголь. 2023. № 6. С. 92-96. DOI: 10.18796/0041-5790-2023-6-92-96.

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях развитие топливно-энергетического комплекса (далее – ТЭК) Российской Федерации в значительной степени связано с экономическими взаимоотношениями России и Китая. В среднесрочной перспективе поставки энергоносителей для нужд китайской экономики могут стать основным направлением экспорта российского угля, нефти и газа, а взаимовыгодное сотрудничество при разработке нефтегазовых месторождений в Арктике, Восточной Сибири и на Дальнем Востоке при сохранении санкционного давления ЕС и США – одним из способов сохранения конкурентоспособности технической и технологической основы российского ТЭК. Экономические интересы России и Китая при этом совпадают в связи с крайней ограниченностью собственной ресурсной базы в энергетическом сырье Китая и, прежде всего, в нефти и газе [1].

В рамках формирующейся потребности в совершенствовании правового регулирования общественных отношений в сфере российского ТЭК, имеющего выраженную экспортную направленность, особую актуальность приобретают изучение и сравнительный анализ китайского

права в области недропользования, выявление особенностей правового регулирования в системе права КНР договорных отношений, защиты окружающей среды, ответственности за нарушения природоресурсного законодательства, оснований уголовной и административной ответственности за нарушения законодательства при поиске, разведке, эксплуатации месторождений угля, нефти и газа. Общность характеристик правовой регламентации общественных отношений в России и КНР в первую очередь связаны с этапом социалистической модели правового регулирования двух стран и происходившим после 1949 г. прямым заимствованием КНР советской системы права, в том числе в сфере недропользования. В современном китайском праве влияние советской (социалистической) модели права прослеживается в основном на уровне конституционного законодательства в виде запрета частной собственности на землю, установления общественной собственности (общенародной и коллективной) на средства производства.

Вместе с тем, как свидетельствует проведенный анализ правовых актов о недропользовании, при разработке норм современного законодательства в сфере горного права китайским законодателем практически не применяются правовые позиции современного российского права – в основном используется положительный опыт правового регулирования США, Канады, Японии, Тайваня [2].

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Система правового регулирования общественных отношений в отраслях экономики, связанных с поиском, разведкой, добычей полезных ископаемых, относящихся к энергетическому сырью и самим энергоносителям, в Российской Федерации включает в себя создание комплекса нормативно-правового регулирования, определяющего статус нефти, угля и газа, установление правового режима допуска к освоению месторождений данных видов полезных ископаемых, регламентацию этапов их поиска, разведки, добычи. Система правового регулирования данного вида общественных отношений также включает в себя комплекс норм гражданского законодательства, регулирующих общественные отношения по недропользованию, праву собственности на недвижимое имущество, связанного с добычей отдельных видов полезных ископаемых, материальную ответственность за правонарушения в сфере недропользования, норм уголовного права, устанавливающих ответственность за отдельные виды правонарушений при разведке и добыче на месторождениях угля, нефти и газа.

Одним из основных инструментов правового регулирования ответственности за нарушения законодательства о недропользовании в сфере поиска, разведки и добычи природных ископаемых-энергоносителей являются нормы административного права, определяющие административно-правовой характер процедур лицензирования допуска к освоению месторождений и устанавливающие ответственность за нарушения природоресурсного и природоохранного законодательства и нормы экологического

права, призванные обеспечить экологическую безопасность освоения нефтегазовых месторождений.

Система законодательства Китая в сфере юридической ответственности за нарушения норм правового регулирования недропользования основана на нормативных положениях статьи 9 Конституции, определяющей принцип государственности собственности на полезные ископаемые и статьи 46 Закона о собственности, устанавливающей право государственной собственности на месторождения минеральных ресурсов.

Юридическое администрирование при этом осуществляется через специальные государственные органы, осуществляющие свою деятельность на основе принципа надзора по закону [3]. Основным нормативным правовым актом, регулирующим вопросы юридической ответственности за нарушения законодательства о недропользовании, при отсутствии специальных законов о нефти и газе, является закон «О недрах». При этом важной отличительной особенностью правовой системы Китая, учитывающей сотрудничество китайского государства с иностранными нефтегазовыми компаниями при разработке месторождений, является установление специальных норм юридической ответственности иностранных компаний [4].

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ПОИСКА, РАЗВЕДКИ И ДОБЫЧИ ЭНЕРГОРЕСУРСОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Основным инструментом регулирования юридической ответственности за правонарушения в сфере недропользования, охраны окружающей среды как в России, так и в Китае была и остается административная ответственность. Несмотря на то, что в КоАП РФ нормы об административной ответственности за данные правонарушения не объединены в отдельной главе, самостоятельные нормы содержатся в главах 7 «Административные правонарушения в сфере охраны собственности» и 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». Большинство дел об административных правонарушениях связаны с нарушениями правил геологического изучения недр, в основном – на месторождениях, связанных с добычей энергоресурсов. В качестве меры наказания применяется, как правило, штраф в денежной форме.

Административное законодательство КНР в сфере недропользования, защиты природной среды основано на конституционных положениях, провозглашающих обязанность государства принимать меры по охране и оздоровлению окружающей среды и экологической среды, вести борьбу с загрязнением и другим общественным злом, гарантировать рациональное использование природных ресурсов» [5].

Административное право Китая регулирует административную ответственность в сфере горного права на основе отдельных законов, направленных на регулирование правоотношений, связанных с добычей полезных ископаемых и обеспечением экологической безопасности. Основным правовым регулятором в этой сфере является Закон КНР

«О минеральных ресурсах» [6], глава 5 которого предусматривает уголовную, административную и материальную ответственность. Однако существенный массив норм об административной ответственности за правонарушения в сфере недропользования, защиты окружающей среды при эксплуатации месторождений полезных ископаемых сосредоточен в отдельных законах КНР.

Нормы об уголовно-правовой охране отношений недропользования в уголовном праве России представлены в статье 255 УК РФ «Нарушение правил охраны и использования недр», имеющей бланкетный характер в связи с ее выраженной в самой дефиниции ориентацией на горное право и, в первую очередь, на Закон РФ от 21 февраля 1992 № 2395-1 (в редакции от 01 апреля 2022 г. № 75-ФЗ) «О недрах» [7]. В условиях отсутствия в Российской Федерации законов о таких видах энергоносителей, как нефть, газ, правовое регулирование уголовной ответственности за правонарушения при нефтегазодобыче, разведке обеспечивается путем установления уголовной ответственности за преступления против собственности, за незаконную добычу полезных ископаемых и должностные преступления. Как правило, уголовная ответственность наступает за нарушение правил охраны окружающей среды, правонарушения в сфере охраны, использования недр. При этом в основном применяется норма, регламентирующая ответственность за загрязнение природной среды (статья 247 УК РФ). Диспозиция данной статьи УК РФ, имеющей ссылочно-бланкетный характер, отсылает к массиву законов и подзаконных нормативных актов, среди которых следует выделить ФЗ от 24.06.1998 № 89 «Об отходах производства и потребления» [8]. Применение специальной статьи 255 УК РФ «Нарушение правил охраны и использования недр» носит единичный характер, что является косвенным свидетельством ее эффективности. При этом следует согласиться с мнением, что «основным объектом уголовно-правовой охраны в данной норме (ст. 255 УК РФ) являются отношения в сфере экологии», что существенно сужает объект уголовно-правовой охраны в данной норме [9]. В целом в уголовном праве Российской Федерации недостаточно учитывается конституционный аспект собственности на недра – полагаем, что исключительная собственность государства на недра могла бы найти свое воплощение в виде отдельного объекта уголовно-правовой охраны. Подобным образом, полагаем, могли бы быть криминализованы и нарушения в сфере поиска, разведки и добычи таких видов полезных ископаемых, как уголь, нефть и газ. К числу таких опасных посягательств, например, следует отнести безлицензионную разведку и добычу углеводородного сырья, собственником которого является Российская Федерация.

В Китайской Народной Республике, сохранившей, как и Российская Федерация, конституционный принцип государственной собственности на недра, заложенный в период социалистического этапа развития российского государства, нормы об уголовной ответственности за правонарушения в сфере недропользования строятся на несколько иных правовых основаниях. Китайское право при установлении уголовной ответственности в сфере горного права, не применяя прямо данного термина, использует, в отличие от российской модели уголовно-правового

регулирования, не бланкетный, а казуистический способ определения состава данного вида преступлений.

Вопросам уголовной ответственности за правонарушения в сфере горного права китайский законодатель посвятил отдельную норму 6 главы Уголовного кодекса [10]. Несмотря на общее название «Уголовная ответственность в области охраны природной среды», состав данного преступления включает уголовное наказание и за безлицензионную эксплуатацию месторождений полезных ископаемых. В качествеотягчающего обстоятельства китайский законодатель устанавливает незаконную добычу, нанесшую вред месторождению полезных ископаемых, в том числе в виде уничтожения части залежей, невозможности дальнейшей добычи (статья 343 УК КНР). С учетом планового характера китайской экономики, в данной норме уголовного закона установлена ответственность за безлицензионное или безсоответствующего разрешения производство любых видов работ, включая разведку и добычу, на месторождениях, включенных в китайский государственный план, или на месторождениях, имеющих особо важное значение для Китая. Уголовной ответственности также подлежат самовольные горные работы третьих лиц на месторождениях, переданных эксплуатантам на основе лицензий или разрешений, а равно и отказ от выполнения предписаний компетентных государственных органов по приостановке горных работ.

В 2015 г., во исполнение решений XIX съезда КПК Китая, Глава 6 УК КНР была дополнена нормами об установлении ответственности за нарушения, связанные с ущербом для окружающей среды. В 2017 г. в судебной системе Китая появились экологические суды, предметом рассмотрения которых стали уголовные преступления, связанные с экологическими правонарушениями. Уголовным правом КНР был предусмотрен принцип «двойного уголовного наказания» – за вред, нанесенный природной среде, природным ресурсам, в данном случае уголовное наказание применяется как в отношении физических лиц – в виде лишения свободы, иных мер уголовного наказания, так и юридических лиц – в виде штрафов [11].

Уголовное законодательство Китая, в отличие от российского, не детализирует отдельные объекты уголовно-правовой защиты природной среды и недропользования. Если в УК РФ содержится 18 статей, предусматривающих ответственность за экологические преступления, то в УК КНР их всего 8. Это связано с более детализированным составом уголовных норм в УК РФ, выделяющим в диспозициях отдельные объекты посягательств. Такой подход российского законодателя к регламентации уголовной ответственности за нарушения в сфере недропользования, в основном за экологические правонарушения, связан с обширностью правового регулирования как отдельных объектов недропользования природных ресурсов и природной среды. Рассмотренная особенность правового регулирования уголовной ответственности в сфере недропользования Российской Федерации определяется большей значимостью для экономики России эксплуатации месторождений энергоносителей, масштабами горных работ и, соответственно, необходимостью не только наказания за правонарушения, но и предупреждения преступлений, наносящих огромный экономический ущерб.

ВЫВОДЫ

Вопросы административной, уголовной ответственности за правонарушения при разведке, добыче энергоресурсов в виде угля, нефти, газа в Российской Федерации и Китайской Народной Республике регулируются посредством норм природоресурсного, природоохранного законодательства, не предусматривающих отдельного правового регулирования ответственности при добыче различных видов полезных ископаемых. При этом нормативное регулирование данных видов юридической ответственности в Российской Федерации представляется более детализированным, развернутым, учитывающим особенности разведки, добычи энергетических ресурсов в Российской Федерации.

Вместе с тем сравнительный анализ нормативного регулирования ответственности за нарушения в сфере недропользования свидетельствует, что китайское законодательство подробно регулирует как вопросы стимулирования иностранных инвестиций в горнодобывающие отрасли, так и меры юридической ответственности за нарушения, особенно при добыче нефти и газа. В КНР также более эффективно решены вопросы уголовной ответственности за нарушения непосредственно в области недропользования, включая незаконную добычу полезных ископаемых. Представляет интерес для развития судебной системы России положительный опыт функционирования в Китайской Народной Республике системы специализированных экологических судов, что позволяет повысить эффективность применения норм экологического законодательства при производстве работ в сфере недропользования, связанных с особым риском для окружающей среды и здоровья населения.

Отличительной особенностью законотворческой деятельности китайского законодателя при разработке и принятии нормативных правовых актов в сфере недропользования является учет развития законодательства стран, с которыми Китай поддерживает тесные экономические связи, в том числе в сфере добычи энергоресурсов, что подчеркивается в пояснительных записках к законопроектам. В связи с этим учет правовых позиций, выраженных в законодательных актах КНР в сфере недропользования, в том числе и регламентации юридической ответственности, при развитии российского горного права будет являться одной из форм поддержки совершенствования экономических взаимоотношений России и Китая.

Список литературы

1. Чуфрин Г.И. Китай в XXI веке: глобализация интересов безопасности. Справочник Китайская народная республика. М.: Политиздат, 2009.
2. Ван Ч. Путь кодификации гражданского законодательства в Китае // Lex russica (Русский закон). 2020;73(3):135-139. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.160.3.135-139.
3. Пан Чжицзянь, У. Ди, Дун Яньхуэй, Формирование и развитие рыночных механизмов в промышленности Китая. М.: МАКСПресс, 2009. С. 114.
4. Логинов Л.Н. Особый путь развития экономики Китая. М.: Дело, 2013. 110 с.
5. Белая книга КНР. Сайт МИД КНР. [Электронный ресурс]. URL: https://www.fmprc.gov.cn/rus/zl/ce_ceml_chn/zfbps/199606/t19960625_878936.html (дата обращения: 15.05.2023).
6. Закон КНР о минеральных ресурсах. Принят на 15-м заседании ПК ВСНП шестого созыва 19 марта 1986 года с поправками, принятыми на 21-м заседании ПК ВСНП восьмого созыва 29 августа 1996 г.
7. Закон РФ от 21 февраля 1992 № 2395-1 (в ред. от 01 апреля 2022 г. № 75-ФЗ) «О недрах». Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 10. С. 823.
8. Позднякова Е.А. Привлечение к уголовной ответственности за безлицензионную добычу общераспространенных полезных ископаемых / Юридическая ответственность: современные вызовы и решения: материалы для VIII Ежегодных научн. чтений памяти проф. С.Н. Братуся / отв. ред. Н.Г. Доронина. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2013. С. 257-264.
9. Шарафутдинов Е.А. Недропользование как объект уголовно-правовой охраны: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 27.
10. Уголовный кодекс КНР. Сайт посольства КНР. [Электронный ресурс]. URL: http://ru.china-embassy.gov.cn/rus/zfhz/zg-flyd/201601/t20160111_3149373.htm (дата обращения: 15.05.2023).
11. Ма Синь. Уголовная ответственность за экологические правонарушения как инструмент предупреждения экологического вреда в Китае // Труды Института государства и права РАН. 2019. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ugolovnaya-otvetstvennost-za-ekologicheskie-pravonarusheniya-kak-instrument-preduprezhdeniya-ekologicheskogo-vreda-v-kitae> (дата обращения: 15.05.2023).

Original Paper

UDC 343.7 © V.A. Shestak, A.I. Adigamov, 2023
 ISSN 0041-5790 (Print) • ISSN 2412-8333 (Online) • Ugol' – Russian Coal Journal, 2023, № 6, pp. 92-96
 DOI: <http://dx.doi.org/10.18796/0041-5790-2023-6-92-96>

Title

LEGAL REGULATION OF LIABILITY FOR VIOLATIONS IN THE SPHERE OF EXPLORATION AND PRODUCTION OF COAL, OIL AND GAS IN RUSSIA AND CHINA

Authors

Shestak V.A.¹, Adigamov A.I.¹

¹Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University), Moscow, 119454, Russian Federation

ABROAD

Authors Information

Shestak V.A., Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor, e-mail: shestak.v.a@mgimo.ru

Adigamov A.I., Master of Jurisprudence, e-mail: adigamov_arthur@mail.ru

Abstract

This article discusses the issues of legal liability for violations in the field of subsoil use, which have received special relevance in modern conditions (in the aspect of exploration, production of such types of minerals as coal, oil, gas). Taking into account the existence of general principles in the development of subsoil legislation in China and Russia, due to the peculiarities of the historical development of the legal systems of these countries, the paper provides a comparative analysis of the modern legislation of the Russian Federation and the People's Republic of China in order to identify trends in the development of legislation systems in the field of mining law and problems of legal liability for administrative and criminal offenses in the exploration, exploitation of coal and oil and gas fields.

Key words

Legal liability, Subsoil use, PRC legislation, Environmental safety.

References

1. Chufirin G.I. China in the XXI century: globalization of security interests. Handbook of the People's Republic of China. Moscow, Politizdat Publ., 2009. (In Russ.).
2. Wang Ch. The way of codification of civil legislation in China. *Lex russica (Russkij zakon)*, 2020;73(3):135-139. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2020.160.3.135-139.
3. Pan Zhijian, W. Di & Dong Yanhui, Formation and development of market mechanisms in China's industry. Moscow, MAKSPress Publ., 2009, p. 114. (In Russ.).
4. Loginov L.N. A special way development of the Chinese economy. Moscow, Delo Publ., 2013, 110 p. (In Russ.).
5. The White Book of the People's Republic of China. Website of the Ministry of Foreign Affairs of China. [Electronic resource]. Available at: https://www.fmprc.gov.cn/rus/zt/ce_ceml_chn/zfbps/199606/t19960625_878936.html (accessed 15.05.2023).

6. The Law of the People's Republic of China on Mineral Resources. Adopted at the 15th meeting of the SC of the NPC of the sixth convocation on March 19, 1986 with amendments adopted at the 21st meeting of the SC of the NPC of the eighth convocation on August 29, 1996.

7. Law of the Russian Federation No. 2395-1 of February 21, 1992 (as amended, dated April 01, 2022, No. 75-FZ) "On Subsoil". Collection of Legislation of the Russian Federation

8. Pozdnyakova E.A. Bringing to criminal responsibility for the unlicensed extraction of common minerals. Legal responsibility: modern challenges and solutions: materials for the VIII Annual Scientific readings in memory of prof. S.N. Bratusya, ed. N.G. Doronina. Moscow, IZiSP under the Government of the Russian Federation; INFRA-M PibI., 2013, pp. 257-264.

9. Sharafutdinov E.A. Subsoil use as an object of criminal law protection. PhD Juridical sci. diss. Moscow, 2017, p. 27.

10. Criminal Code of the People's Republic of China. Website of the Chinese Embassy. [Electronic resource]. Available at: http://ru.china-embassy.gov.cn/rus/zfhz/zgflyd/201601/t20160111_3149373.htm (accessed 15.05.2023).

11. Ma Xin. Criminal liability for environmental offenses as a tool for preventing environmental harm in China. *Trudy Instituta gosudarstva I prava Rossijskojan Akademii Nauk*. 2019, (3). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/ugolovnaya-otvetstvennost-za-ekologicheskie-pravonarusheniya-kak-instrument-preduprezhdeniya-ekologicheskogo-vreda-v-kitae> (accessed 15.05.2023).

For citation

Shestak V.A. & Adigamov A.I. Legal regulation of liability for violations in the sphere of exploration and production of coal, oil and gas in Russia and China. *Ugol*, 2023, (6), pp. 92-96. (In Russ.). DOI: 10.18796/0041-5790-2023-6-92-96.

Paper info

Received May 3, 2023

Reviewed May 10, 2023

Accepted May 26, 2023

СУЭК поддерживает инициативы жителей шахтерских регионов по благоустройству территорий проживания

Конкурсная комиссия подвела результаты одного из самого известных и популярных проектов СУЭК и Фонда «СУЭК – РЕГИОНАМ» – ежегодного конкурса «Комфортная среда обитания». В результате 30 лучших проектов благоустройства, предложенных жителями территорий, на которых живут сотрудники СУЭК, получают финансовую поддержку от СУЭК.

В этом году на конкурс подано более 170 проектов, разработанных жителями 36 шахтерских городов и поселков. Как и в предыдущие два года, проекты-финалисты прошли процедуру общественного онлайн-голосования на платформе сайта Фонда «СУЭК – РЕГИОНАМ». Поступило рекордное суммарное число голосов – около 467 тысяч. Результаты голосования и их технической экспертизы, а также экспертная оценка качества заявок были учтены конкурсной комиссией при определении победителей.

Среди победителей этого года, например, организация секции по спортивной стрельбе из лука (Бурятия), про-



ведение этно-марафона в Хакасии, создание современной спортивно-игровой площадки в детском саду (Забайкальский край), библиотека под открытым небом (Красноярский край), экологическая тропа (Кузбасс) и многое другое.

Все проекты объединяет то, что они разработаны самими жителями, отражают реальные потребности городов и поселков и создают комфортную среду проживания на этих территориях.

В общей сложности с 2011 г., когда впервые был проведен конкурс, СУЭК и «СУЭК – РЕГИОНАМ» помогли воплотить в жизнь около 250 инициатив жителей, нацеленных на создание комфортной среды. Это как проекты непосредственно благоустройства мест проживания и общественных пространств, так и созидательные инициативы в области спорта и здорового образа жизни, культуры, досуга, экологии.

Пресс-служба АО «СУЭК»