

*Кутлина Елена Рустамовна*

*Студентка*

*ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет»*

*Институт права*

*г. Уфа*

*Научный руководитель: Еникеев Рафаэль Наилевич*

*К.ю.н, доцент*

*ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет»*

*Институт права*

*г. Уфа*

## **ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПРЕКРАЩЕНИЯ, ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВА НА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДР**

*Аннотация:* в статье рассматривается правовая природа установленных в ст. 20, 20.1 и 20.2 ФЗ «О недрах» правовых институтов, направленных на прекращение использования недр. Автор приходит к выводу, что нельзя их приравнять только к мерам предупреждения, как это сейчас сделано в судебной практике.

*Ключевые слова:* недра, прекращение права, приостановление права, ограничение права, использование недр.

*Annotation:* the article replaces the legal nature of the assembly in Art. 20, 20.1 and 20.2 of the Federal Law "On Subsoil" of legal institutions aimed at consumption of subsoil use. The author comes to the conclusion that they cannot be equated only with measures of exclusion, as is now done in judicial practice.

*Key words:* subsoil, consumption of right, suspension of right, withdrawal of right, subsoil use.

Полезные ископаемые, заключенные в недрах, являются частью экономического благосостояния всего населения земли: мы используем нефть, газ, драгоценные металлы и драгоценные камни, уголь и черные металлы, минералы, роем глубинные скважины для добычи воды, даже добыча песка, являющегося главным компонентом в сфере строительства регулируется законодательством о недропользовании. В Российской Федерации, как стране-экспортере сырья, правовое регулирование недропользования является достаточно развитым. Понимая важность недр как невозобновляемого ресурса, законодатель последовательно и жестко регулирует недропользование нормами публичного, чаще всего административного права. Так, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ) [1] содержит большое количество норм, посвященных ответственности за правонарушения в области недропользования: как связанные с нарушением собственности Российской Федерации на недра (пользование недрами без лицензии, выход за предоставленную зону, добыча ископаемых, на которые не распространялась лицензия, самовольная уступка прав по лицензии) – ст.ст. 7.3, 7.4, 7.6, 7.10 КоАП РФ; так и с нарушением экологических правил при использовании недр (ст.ст. 8.6, 8.7, 8.9, 8.10, 8.11, 8.13 и 8.14 КоАП РФ). Тем не менее, в ст. 20 Закона Российской Федерации «О недрах» (далее – ФЗ «О недрах») [2] содержатся правовые институты, которые схожи с ответственностью – прекращение, приостановление и ограничение права пользования недрами (ст.ст. 20, 20.1, 20.2 ФЗ «О недрах»).

Разграничение прекращения, приостановления и ограничения права на пользование недрами достаточно логично и описано в статьях, посвященных указанным институтам: прекращение пользования недрами влечет за собой полный разрыв отношений между государством и недропользователем и последний больше не имеет права осуществлять деятельность на отдельно взятом участке недр; приостановление деятельности направлено на временное

прекращение всех видов работ на участке недр; ограничение – на прекращение отдельных видов работ с продолжением других.

ФЗ «О недрах» не дает ответа на сущность института приостановления. Все, о чем можно судить – законодатель выделил раздел VI в ФЗ «О недрах», посвященный ответственности, но ст.ст. 20, 20.1, 20.2 ФЗ «О недрах» остались в Разделе II «Пользование недрами». Если провести анализ указанных статей, то становится понятно, что сходства с ответственностью имеются: так, все три вида остановки деятельности в отношении недр могут быть последствием невыполнения требований ст. 23 ФЗ «О недрах» о рациональном использовании недр. Однако отличия от ответственности также бросаются в глаза: большая часть условий, перечисленных в ст.ст. 20, 20.1 и 20.2 ФЗ «О недрах» трудно признать ответственностью – они не зависят от недропользователя, а прекращение пользования недрами и вовсе может быть следствием его заявления. Другим доказательством того, что перед нами не мера ответственности является отсутствие среди положений ст. 3.2 КоАП РФ такого вида административного наказания как отзыв лицензии или какого-либо иного, под которое можно было бы подвести данное последствие.

Это вынуждает нас обратиться к доктрине о видах административных принуждений. Выделить можно следующие виды [3]:

1. Административно-предупредительные меры (реквизиция, карантин, установление особых территорий и т.п.);

2. Административные меры контрольно-предупредительного характера (обязательная регистрация, досмотры, лицензирование и другие). Несмотря на то, что лицензирование относится к мерам контрольного характера, наш случай с приостановкой/ограничением/прекращением использованием недрами не подходит: данные меры направлены на первоначальную оценку, которая выявит соответствие необходимым критериям. Если лицензия была получена в соответствии с законом, то государственные органы выполнили данные

меры и не обнаружили каких-либо отклонений, иначе лицензия бы не была получена;

3. Меры административного пресечения. Меры пресечения направлены на прекращение уже совершенного правонарушения и недопущение повторения его в будущем – они и представляют собой ответственность в виде наказаний ст. 3.2 КоАП РФ;

4. Меры административного обеспечения (ст. 27.1 КоАП РФ) – совокупность приемов, направленных на выяснение или подтверждение отдельных элементов административного правонарушения и привлечение в будущем лиц к административной ответственности. Рассматриваемые ст.ст. 20, 20.1, 20.2 ФЗ «О недрах» ими также очевидно не являются.

Важным отличием ответственности и остальных мер пресечения является наличие вины – только виновное нарушение административного законодательства может вести к наказанию, тогда как применение остальных мер во многих случаях лежит вне контроля субъекта, в отношении которого указанные меры применяются, то есть часто рассчитаны на применение в отношении законопослушных граждан.

В доктрине распространена точка зрения, что лишение лицензии за право пользование недрами не является административной ответственностью, а потому не требует установления вины лица [4, с. 52] и такое утверждение находит отражение в судебной практике [5].

Этот же подход принят в п. 20 Постановления Пленума ВАС РФ № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» [6] было отмечено, что приостановление или аннулирование лицензии – специальная предупредительная мера и не связана с наказаниями. Практики, подтверждающий данный подход достаточно много, например, в другом деле компания выкупила банкрота с лицензией на использование недр, не осуществляла разработку на протяжении всего срока, а затем подала заявку на

увеличение срока использования недр, однако получила отказ по п. 4 ч. 2 ст. 20 ФЗ «О недрах». В первой инстанции, апелляции и кассации вопрос о вине не поднимался, а вот ВАС РФ при рассмотрении надзорной жалобы столкнулся с аргументом вины и разъяснил о неприменении вины в качестве элемента для состава прекращения права пользования недрами [7].

Но куда интереснее рассмотреть обратную практику [8]: так, в одном из рассмотренных дел недропользователь обязан был в соответствии с уведомлением в течение 3-х месяцев устранить нарушение в проектное документации, но не сделал это, так как сторонняя организация не выполнила гражданско-правовой договор. Недропользователь ссылался на отсутствие вины и суд поддержал такую точку зрения, отметив, что проектная организация не выполнила своих обязательств несмотря на то, что недропользователь неоднократно обращался к ней с целью ускорить процесс. В другом деле орган субъекта (Министерство природных ресурсов) дал разрешение на добычу общераспространенных полезных ископаемых, однако контрольные органы выявили, что деятельность осуществляется вне рамок горного отвода и дали предписание уточнить границы горного отвода в течение 3-х месяцев. Обращение к администрации ни к чему не привело. Рассматривая дело, суд отметил, что прекращение права пользования недрами, когда Министерство природных ресурсов виновно в нарушении лицензионного соглашения (об уточнении горного отвода и объема горных работ) недопустимо.

В связи с вышеизложенным возникает вопрос, только ли предупредительные меры содержатся в ст.ст. 20, 20.1 и 20.2 ФЗ «О недрах»? По всей видимости, говорить о едином правовом институте в данном случае не получается – это смесь разных категорий: как предупредительных мер и мер ответственности, так и вовсе не являющегося мерой принуждения института. Примером последнего являются формы отказа или невозможности осуществлять дальнейшую деятельность по использованию недр (п. 5, п. 8 ч. 2

ст. 20; п. 4 ч. 1 ст. 20.1 ФЗ «О недрах»); к мерам ответственности нормы, которые содержат законодательные требования к недропользователю, о которых он не может не знать, но может их нарушить не по своей вине, а по вине третьего лица (то есть где для справедливого разрешения дела необходимо учитывать вину – п. 2, 3, 6, 7 ч. 2 ст. 20; п. 3, 5 ч. 1 ст. 20.1; п. 3, 5 ч. 1 ст. 20.2 ФЗ «О недрах»); к мерам предупредительным нормы, когда последствия зависят не от действий лица и не зависят от вины (п. 1, 4, 9, 10 ч. 2 ст. 20; п. 1, 2 ч. 1 ст. 20.1; п. 1, 2, 4 ч. 1 ст. 20.2 ФЗ «О недрах»).

Таким образом, по нашему мнению, нормы об аннулировании лицензии содержат в себе как меры предупреждения и ответственности, так и способ недропользователя самостоятельно отказаться от специального права.

#### **Библиографический список:**

1. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. 06.03.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/> (15.04.2022).

2. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (ред. 08.12.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/> (15.04.2022).

3. Конин Н.М. Административное право РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://be5.biz/pravo/a011/14.html> (15.04.2022).

4. Горохов К.Д. Актуальные проблемы судебной практики рассмотрения споров, связанных с прекращением и приостановлением права пользования недрами // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2015. – № 4. – С. 51-55.

5. Решение Арбитражного суда г. Москва от 16 февраля 2015 г. по делу № А40-177112/2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (15.04.2022).

6. Постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (ред. от 21.12.2017) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (15.04.2022).

7. Определение ВАС РФ от 1 сентября 2011 г. № ВАС-11202/11 по делу № А58-7759/2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (15.04.2022).

8. Определение Верховного Суда РФ от 2 февраля 2016 г. № 308-КГ15-16935 по делу N А32-30097/2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (15.04.2022).

© Кутлина Е.Р. 2022