

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

Д. В. Спиридонов*

Ограничение, приостановление и прекращение права пользования недрами

Аннотация. В данной статье обращается внимание на правовые основания ограничения, приостановления и прекращения права пользования недрами, а также указывается на практические проблемы, вытекающие из подобных правоотношений, которые могут иметь как правопрекращающее, так и правообразующее значение для реальных и потенциальных недропользователей. Недропользование характеризуется тем, что добываемые полезные ископаемые относятся, как правило, к категории невозобновляемых ресурсов, а поиск новых запасов в худших природно-климатических условиях или еще не освоенных районах является дорогостоящим мероприятием. Одним из важных элементов пользования недрами выступает механизм прекращения недропользования, который в настоящее время далек от совершенства. Сложности, связанные с прекращением права недропользования, подкрепляются еще и тем, что процесс формирования законодательства о недрах в Российской Федерации до сих пор не завершился. Статья затрагивает также вопросы двух существующих, но фактически не действующих механизмов негативного воздействия на недропользователей, а именно ограничения и приостановления права пользования недрами.

Ключевые слова: законодательство Российской Федерации о недрах; ограничение, прекращение, приостановление права пользования недрами; лицензия на пользование недрами.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.68.7.186-192

Расположенные на территории Российской Федерации недра, включая подземное пространство, ценные ресурсы и полезные ископаемые, признаны, в соответствии со ст. 1.2 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»¹, государственной собственностью. Недра не могут выступать в качестве предмета

по договорам отчуждения права собственности, но ими можно пользоваться в пределах установленных действующим законодательством. Подобный подход свидетельствует о том, что недра — это особый элемент, нуждающийся в усиленной охране и полноценном контроле над его состоянием. Дополнительно

¹ СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

© Спиридонов Д. В.. 2016

* Спиридонов Денис Вадимович, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

denis.spiridonov.rgsp@mail.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ситуация сопровождается тем, что ресурсы, содержащиеся в недрах, отнесены к категории невозобновляемых либо их добыча, в связи с природно-климатическими условиями, является достаточно сложной и опасной.

Российские исследователи уделяют повышенное внимание проблемам, связанным с рациональным и допустимым использованием недрами. Уже в трудах таких ученых, как Г. Е. Быстров², О. Л. Дубовик³, А. А. Конопляник⁴, А. Ю. Перепелкин⁵, отражены разработки, посвященные проблемам ограничения, приостановления и прекращения права пользования недрами.

Представляется, что существующий порядок ограничения, приостановления и прекращения недропользования не отвечает в полной мере интересам государства, не обеспечивает достойной охраны окружающей среды и ценных природных ресурсов, содержащихся в недрах, не способствует привлечению инвестиций в разработку и разведывание недр. Кроме того, многие пользователи недр используют несовершенство действующего законодательства в своих личных интересах, избавляясь от нерентабельных или технологически сложных в разработке участков. При этом расходы по консервации и ликвидации скважин после разработок и добычи несет собственник недр — государство. Ввиду этого следует особое внимание обратить на условия ограничения, приостановления и прекращения пользования недрами, ведь нерациональное недропользование приводит к тому, что государство лишается существенных финансовых поступлений в бюджеты на различных уровнях.

По общему правилу пользование недрами может быть ограничено, приостановлено или досрочно прекращено по решению органа, предоставившего лицензию. Все названные правовые инструменты воздействия на недропользователя в границах недропользования имеют различный правовой режим и несут разные последствия. Общие основания для ограничения, приостановления и прекращения права пользования недрами перечислены в ст. 20 Закона РФ «О недрах», перечень их закрыт. Отметим, что законодатель в названном правовом акте не указывает, что именно следует понимать под ограничением, приостановлением и досрочным прекращением права пользования недрами, но, исходя из смысла ст. 20 и 21 Закона РФ «О недрах», в п. 107 Административного регламента, утвержденного приказом Минприроды от 29 сентября 2009 г. № 315⁶ (далее — Регламент № 315), даны исчерпывающие понятия данных правовых инструментов воздействия на недропользователя. Рассмотрим их.

При досрочном прекращении права пользования недрами пользователем недр прекращаются все виды деятельности (за исключением работ по консервации и (или) ликвидации горных выработок, скважин и объектов инфраструктуры, связанных с использованием этим участком недр) на участке недр и получение соответствующей продукции. В сроки, определенные органами, принявшими решение о досрочном прекращении права пользования недрами, начинаются работы по консервации и (или) ликвидации горных выработок, скважин и объектов инфраструктуры, связанных

² Быстров Г. Е. Российское горное законодательство. Документы и комментарии // Государство и право. 1997. № 7.

³ Дубовик О. Л., Жалинский А. Э. Причины экологических преступлений. М., 1988.

⁴ Конопляник А. А. Горное законодательство России: перспективы повышения инвестиционной привлекательности // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 1998. № 4.

⁵ Перепелкин А. Ю., Львов Н. В. Основные проблемы реформирования системы лицензирования права пользования недрами // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2001. № 6.

⁶ Приказ Минприроды России от 29.09.2009 г. № 315 (в ред. от 19.02.2015) «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 10.

с использованием этим участком недр. Лицензия на пользование недрами при досрочном прекращении права пользования недрами подлежит снятию с государственного учета и передаче на хранение в федеральный или территориальный фонд геологической информации (абз. 2 п. 107 Регламента № 315).

При приостановлении права пользования недрами временно прекращаются основной вид деятельности и связанные с ним вспомогательные работы, за исключением деятельности по обеспечению сохранности горных выработок и буровых скважин, поддержанию строений, сооружений и оборудования в безопасном для жизни и здоровья людей, окружающей природной среды и недр состоянии. Лицензия на пользование участком недр при приостановлении права пользования недрами с государственного учета не снимается (абз. 3 п. 107 Регламента № 315).

При ограничении права пользования недрами временно или постоянно запрещается осуществление тех или иных видов деятельности, связанных с использованием недрами, если они привели или могут привести к возникновению непосредственной угрозы жизни и здоровью людей, негативному влиянию на охрану недр и окружающую природную среду до устранения причин, вызвавших это ограничение. Лицензия на пользование участком недр при ограничении права пользования недрами сохраняет свою силу в части незапрещенных видов деятельности (абз. 4 п. 107 Регламента № 315).

Указанные определения правовых инструментов воздействия на недропользователя в достаточной степени условны и проблематичны с практической точки зрения, но необходимы для полноценного понимания сущности режимов, которые государство как собственник недр в лице своих уполномоченных органов вправе устанавливать в отношении отдельных участков недр. Их условность подтверждается тем фактом, что в рамках ст. 20 Закона РФ «О недрах» прекращение права пользования недрами включает в себя одновременно ограничение, приостановление и непосредственно

само прекращение недропользования. Данная норма, подкрепленная рассуждениями выше, корреспондирует к п. 15 Положения о порядке лицензирования пользования недрами⁷. Предполагается, что законодатель неслучайно решил ограничиться нормами одной статьи для выявления оснований прекращения права пользования недрами.

Отечественные исследователи считают подобный подход рациональным и обоснованным. Например, А. А. Попов отмечает, что разумно рассматривать право прекращения пользования недрами в нескольких смысловых аспектах. Прежде всего, прекращение права недропользования — проявление волеизъявления государства, сопровождающееся рядом правовых последствий, которые в идеале направлены на защиту публичных и частных интересов, охрану окружающей среды, поддержку субъектов хозяйствования. Прекращение права пользования недрами — это своеобразный процесс, урегулированный нормами действующего законодательства о недрах, который связан с невозполнимыми потерями для месторождения, с невозобновляемостью природного ресурса. Именно поэтому важно, чтобы прекращение недропользования имело под собой санкционированные основания⁸.

Продолжая поиск содержательных характеристик и сущности прекращения права пользования недрами, следует заметить, что прекращение представляет собой окончание правоотношений, которые не только определены законодательно, но и подкреплены соответствующим разрешением на освоение и разработку недр — лицензией, выданной уполномоченным органом власти.

М. В. Дудиков поддерживает законодательное «объединенное» закрепление ограничения, приостановления и прекращения права пользования недрами. Ученый также отмечает, что такое «утверждение базируется на одной из особенностей пользования недрами, которая не получила своего отражения в законодательстве Российской Федерации о недрах. Ее специфика обусловлена тем, что при прекра-

⁷ Постановление ВС РФ от 15.07.1992 № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1917.

⁸ Попов А. А. О необходимости совершенствования правового регулирования получения, предоставления и использования геологической информации // Энергетическое право. 2014. № 2. С. 20.

щении технологического процесса недропользования воздействие на недра как на элемент комплексной системы окружающей среды, как правило, многократно увеличивается»⁹.

Следуя высказанным мнениям и учтенным подходам к пониманию сущности такого правового инструмента воздействия на недропользователя, как прекращение пользования недрами, целесообразно выделить его основные черты:

- прекращение права пользования недрами неразрывно связано с экологически значимой деятельностью, урегулированной правовыми нормами и заключающейся в разработке и эксплуатации участка недр, которая сопровождается опасностью для людей, окружающей среды, повышенным экологическим риском;
- прекращение недропользования может возникать по инициативе не только государства как собственника недр, но и самого недропользователя;
- прекращение права пользования недрами может иметь правопрекращающее и правоустанавливающее значение;
- использование системы прекращения недропользования позволяет государству управлять существующим фондом недр на территории всей страны.

В статьях 11—12 Закона РФ «О недрах» законодательно закреплена возможность изменения условий пользования недрами. В контексте прекращения права недропользования важно понимать различия между терминами «изменение» и «прекращение». Еще Н. Б. Мухитдинов обратил внимание на то, что различия между данными понятиями нельзя игнорировать, поскольку в них заключена «обязательная предпосылка правильного понимания задач и особенностей правового регулирования отношений по пользованию недрами»¹⁰.

Ввиду этого при разграничении понятий «прекращение права недропользования» и «изменение условий пользования недрами» нужно

учитывать факт государственной регистрации изменений. То есть если государственная регистрация изменений состоялась, то имело место прекращение права пользования недрами, поскольку изменился режим недропользования. Отсутствие регистрации свидетельствует о том, что существует изменение условий пользования недрами.

С практической точки зрения вопросы ограничения, приостановления и прекращения права пользования недрами сопровождаются дополнительными сложностями, на которые следует обратить внимание. Часть 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах» называет девять законных оснований, которые могут стать причиной досрочного прекращения, ограничения или приостановления права недропользования. В основной массе основания касаются ситуаций, при которых существует угроза жизни и здоровью граждан, окружающей среде, систематическое нарушение условий лицензии или норм действующего законодательства, возможны чрезвычайные ситуации. Однако законодатель допускает, что досрочное прекращение права недропользования может возникнуть и при других обстоятельствах — по инициативе пользователя недр или владельца лицензии, при невозможности своевременного освоения участка, при ликвидации субъекта хозяйствования. Обычно при возникновении угрозы наступления чрезвычайной ситуации или угрозы для жизни и здоровья граждан орган, выдавший лицензию, временно приостанавливает деятельность недропользователя, пока тот не устранил условия, которые повлекли возникновение такой опасности. Подобный подход подтверждается и материалами судебной практики¹¹.

Нельзя игнорировать факт того, что ограничение права пользования недрами допустимо только по решению органа, выдавшего лицензию. Так, в Свердловский областной суд обратился Н. с заявлением об оспаривании решений законодательного органа городского

⁹ Дудиков М. В. Проблемы правового регулирования прекращения права пользования недрами // Экологическое право. 2006. № 2. С. 45.

¹⁰ Мухитдинов Н. Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, 1972. С. 308.

¹¹ См., напр.: постановления Девятого арбитражного апелляционного суда от 04.06.2015 № 09АП-13694/2015 по делу № А40-186169/2014; от 16.10.2014 № 09АП-39310/2014 по делу № А40-39551/14; от 22.09.2014 № 09АП-33273/2014 по делу № А40-13508/14 // Документы опубликованы не были. СПС «Консультант-Плюс».

округа. Из материалов дела установлено, что инициативной группой на референдум были вынесены вопросы о технологии разработки недр и добычи драгоценных металлов, касающиеся непосредственно и пересмотра условий пользования недрами организацией, которая получила соответствующую лицензию. Сославшись на нормы ст. 11 и 22 Закона РФ «О недрах», суд отметил, что подобного рода вопросы не относятся к вопросам местного значения, соответственно, не могут разрешаться органами местного самоуправления либо гражданами по результатам референдума¹².

Действительно, п. 2 и 4 ст. 10.1 предусматривают, что основаниями для получения лицензии на право пользования недрами являются решение Правительства РФ или совместное решение федерального органа управления государственным фондом недр, его территориального подразделения, уполномоченного органа власти субъекта федерации. Органы местного самоуправления, несмотря на весь объем своих полномочий, не наделены правом определения оснований для ограничения или прекращения права пользования недрами.

По нашему мнению, основания прекращения права пользования недрами не ограничиваются нормами ст. 20 Закона РФ «О недрах». Например, в ст. 17.1 названного Закона говорится о переходе права пользования недрами от одного субъекта хозяйствования к другому. Подобную ситуацию следует рассматривать как правовое основание для прекращения права недропользования, ведь весь объем прав и обязанностей в полной мере и неизменном виде переходит к другому субъекту предпринимательской деятельности. Стоит оговориться, что происходит это с предоставлением новой лицензии, под новым номером, то есть формально это совсем новое правоотношение. В то же время законодатель «забывает» о прекращении этого права, если речь идет о необходимости поддержания участка недр в стабильном состоянии. При рекультивации участка недр весь выявленный экологический вред, причиненный результатами деятельно-

сти предыдущего владельца лицензии, будет устраняться новым пользователем за свой счет и своими силами. Исходя из п. 9 ч. 2 ст. 22 Закона РФ «О недрах», пользователь принимает на себя обязательства по обеспечению сохранности разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и (или) в иных хозяйственных целях, а также ликвидации горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию. Согласно ч. 1 ст. 26 Закона РФ «О недрах» подлежат ликвидации предприятия по добыче ископаемых или подземные сооружения по истечении срока действия лицензии. Но вся проблема заключается в том, что хозяйствующий субъект обязан проводить такие мероприятия, не являясь при этом пользователем участка недр и находясь фактически за пределами правоотношений, которые удостоверены лицензией. Безусловно, с технологической точки зрения оставлять участок недр, где проводятся разработка и освоение, осуществляется поиск полезных ископаемых, нельзя. М. В. Дудиков отмечает, что указанная проблема обостряется еще и дополнительными сложностями, которые возникают при необходимости консервации горных выработок. «При консервации необходимо проводить не только наблюдение, но и мероприятия, связанные с непосредственным воздействием на участок недр. Возникают вопросы, кем, за чей счет и на основании чего должны быть проведены указанные мероприятия. На сегодняшний день проведение указанных мероприятий ложится на собственника недр — государство»¹³. То есть законодатель допускает, но в обязательном порядке не предусматривает возможность передачи имущественного комплекса, который поддерживает и обеспечивает технологический процесс на участке недр, другому лицу. Статья 21.1 Закона РФ «О недрах» содержит диспозитивную норму, согласно которой можно передать указанный комплекс временному оператору на возмездных основаниях. Однако вопрос о прекращении права пользования недрами в такой ситуации и о дополнительных

¹² Апелляционное определение Свердловского областного суда от 08.07.2015 по делу № 33-9287/2015 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Дудиков М. В. Проблемы правового регулирования прекращения права пользования недрами по обстоятельствам, не связанным с использованием недрами // Юрист. 2008. № 2. С. 25.

обязанностях для хозяйствующего субъекта с учетом истекшего срока действия лицензии продолжает оставаться открытым. Кроме того, возникает противоречие между нормами ч. 3 ст. 11 и ст. 26 Закона РФ «О недрах». Ведь согласно ст. 11 право владельца на пользование участком недр удостоверяется лицензией, в которой определен срок и оговорены условия, а статья 26 говорит об обязанности по ликвидации консерваций, выходящей за пределы правоотношений, predetermined лицензией.

Существует и ряд иных проблем при прекращении права пользования недрами. Так, на законодательном уровне не разрешен вопрос об условиях дальнейшей разработки участков недр, которые для субъектов хозяйствования — пользователей лицензии, стали нерентабельными. Действительно, законодательство Российской Федерации о недрах не содержит оснований, позволяющих такому пользователю перейти на более льготный режим или воспользоваться упрощенным порядком передачи права пользования другому заинтересованному субъекту предпринимательской деятельности. Главная особенность прекращения права пользования недрами заключается в том, что даже при переходе такого права к другому хозяйствующему субъекту существует необходимость в продолжении технологического процесса эксплуатации месторождения, о чем говорит ч. 2 ст. 17.1 Закона РФ «О недрах».

В качестве выводов необходимо еще раз подчеркнуть наиболее важные аспекты, касающиеся ограничения, приостановления и прекращения права недропользования. Прежде всего, основания, перечисленные в ст. 20 Закона РФ

«О недрах», хотя и представлены в виде закрытого перечня условий, таковыми однозначно не являются. Некоторые иные основания, касающиеся прекращения права пользования, упоминаются в ст. 17.1 Закона РФ «О недрах», где речь идет о переходе прав к другому субъекту предпринимательской деятельности в порядке переоформления лицензии на пользование недрами. При этом законодателю следует проработать процессуальный порядок прекращения прав пользователя и обозначить особенности передачи имущества, дабы снять с пользователя, утратившего лицензию, дополнительные обязательства, не связанные уже с порядком пользования недрами. Кроме того, необходимо перечень оснований ограничения, приостановления и прекращения права недропользования сделать открытым, ужесточив лишь отдельные аспекты при изменении условий лицензии.

Нельзя игнорировать отсутствие полноценных терминов, раскрывающих понятия ограничения, прекращения и приостановления права пользования недрами, поскольку данные правовые режимы порождают различные правовые последствия для пользователей недр.

Кроме того, следует еще раз подчеркнуть, что ограничение и приостановление пользования недрами в настоящее время являются неэффективными правовыми инструментами воздействия, что подтверждается практикой. Ввиду этого данные инструменты почти не используются, а следовательно, бездействуют.

Требуется участие законодателя в разграничении понятий и терминов, касающихся недропользования, а также выработке действенного механизма их применения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Быстров Г. Е. Российское горное законодательство. Документы и комментарии // Государство и право. — 1997. — № 7.
2. Дубовик О. Л., Жалинский А. Э. Причины экологических преступлений. — М., 1988.
3. Дудиков М. В. Проблемы правового регулирования прекращения права пользования недрами // Экологическое право. — 2006. — № 2.
4. Дудиков М. В. Проблемы правового регулирования прекращения права пользования недрами по обстоятельствам, не связанным с использованием недрами // Юрист. — 2008. — № 2.
5. Конопляник А. А. Горное законодательство России: перспективы повышения инвестиционной привлекательности // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. — 1998. — № 8.
6. Мухитдинов Н. Б. Правовые проблемы пользования недрами. — Алма-Ата, 1972.
7. Перепелкин А. Ю., Львов Н. В. Основные проблемы реформирования системы лицензирования права пользования недрами // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. — 2001. — № 6.

8. Попов А. А. О необходимости совершенствования правового регулирования получения, предоставления и использования геологической информации // Энергетическое право. — 2014. — № 2.

Материал поступил в редакцию 7 января 2016 г.

RESTRICTION, SUSPENSION AND TERMINATION OF SUBSOIL USE RIGHTS

SPIRIDONOV Denis Vladimirovich — Ph.D., Lecturer of the Department of Environmental and Natural Resources Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
denis.spiridonov.rgsp@mail.ru
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

Review. *This article draws attention to the legal basis of restricting, suspending and terminating subsoil use rights, as well as to the practical problems arising from such relations that can be both of rights discharging and rights initiating character for beneficial and perspective subsoil users. The subsoil use of resources is characterized by the fact that the mined minerals and natural resources are usually not classified as renewable resources and the search for new reserves in the worst climatic conditions or in the areas that have not been developed yet is still expensive. One of important elements of the subsoil use is the mechanism of termination of subsoil use that is currently far from being perfect. Difficulties associated with the termination of subsoil use rights are reinforced by the fact that the process of developing legislation on mineral resources in the Russian Federation has not been finished yet. The article considers the issues of two existing but in fact inactive mechanisms that have adverse effects on subsurface users, namely limitation and suspension of the right of subsoil use.*

Keywords: *legislation of the Russian Federation on mineral resources, restriction, termination, suspension of the right of subsoil use, license for subsoil use.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bystrov G. E. Rossijskoe gornoe zakonodatel'stvo. Dokumenty i kommentarii // Gosudarstvo i pravo. — 1997. — № 7.
2. Dubovik O. L., Zhalinskij A. Je. Prichiny jekologicheskikh prestuplenij. — M., 1988.
3. Dudikov M. V. Problemy pravovogo regulirovanija prekrashhenija prava pol'zovanija nedrami // Jekologicheskoe pravo. — 2006. — № 2.
4. Dudikov M. V. Problemy pravovogo regulirovanija prekrashhenija prava pol'zovanija nedrami po obstojatel'stvam, ne svjazannym s pol'zovaniem nedrami // Jurist. — 2008. — № 2.
5. Konopljanik A. A. Gornoe zakonodatel'stvo Rossii: perspektivy povyshenija investicionnoj privlekatel'nosti // Mineral'nye resursy Rossii. Jekonomika i upravlenie. — 1998. — № 4.
6. Muhitdinov N. B. Pravovye problemy pol'zovanija nedrami. — Alma-Ata, 1972.
7. Perepelkin A. Ju., L'vov N. V. Osnovnye problemy reformirovanija sistemy licenzirovanija prava pol'zovanija nedrami // Mineral'nye resursy Rossii. Jekonomika i upravlenie. — 2001. — № 6.
8. Попов А. А. О необходимости совершенствования правового регулирования получения, предоставления и использования геологической информации // Энергетическое право. — 2014. — № 2.