

А. В. Курницкая\*

## Опыт судебной практики по делам о прекращении права пользования недрами во взаимосвязи с правами на земельные, лесные участки, водные объекты (комплексный подход)

**Аннотация.** В статье рассматриваются механизмы прекращения права пользования недрами в целях охраны окружающей среды.

С точки зрения охраны окружающей среды анализируется проблема оставления недропользователем незаконсервированными и (или) неликвидированными не востребованных и непригодных для разработки скважин.

Исследуются случаи приостановления, прекращения права недропользования, в том числе при отсутствии оформленных прав на земельные, лесные участки, водные объекты. С учетом опыта судебной практики оцениваются средства защиты публичного интереса, направленного на сохранение компонентов окружающей среды, делаются выводы об установлении в числе существенных условий лицензии на пользование недрами заключения договора аренды земельного, лесного участков, получения решения о предоставлении водного объекта до начала производства работ; о прекращении титульного права пользования соответствующим земельным, лесным участком, водным объектом при прекращении права пользования недрами.

**Ключевые слова:** недра, земельный участок, лесной участок, водный объект, природные ресурсы, вред окружающей среде, прекращение права, прекращение деятельности.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.105.8.176-182

Использование участка недр без предоставления и использования иных природных объектов, выступающих природными ресурсами, — земельного, лесного участков, водного объекта — по общему правилу невозможно ввиду их территориальной взаимосвязи с участком недр, за исключением случаев геоло-

гического изучения недр без предоставления земельного участка. При этом в законодательстве реализуется отраслевой подход к правовому режиму использования этих компонентов природной среды<sup>1</sup>.

Геологическое же изучение недр без предоставления земельного, лесного участков являет

<sup>1</sup> Регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представления о земле как о природном объекте, природном ресурсе и одновременно как о недвижимом имуществе (п. 1 ч. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147). Исполь-

© Курницкая А. В., 2019

\* Курницкая Анна Владимировна, адвокат негосударственной некоммерческой организации «Ленинградская областная коллегия адвокатов», аспирант юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета

annito4@gmail.com

199106, Россия, г. Санкт-Петербург, 22-я линия Васильевского острова, д. 7

собой поиск и оценку месторождений полезных ископаемых. Как справедливо отмечает Г. А. Волков, данная деятельность проводится в том числе путем бурения скважин, которые после завершения довольно сложно убрать<sup>2</sup>. Оставленные после бурения скважины могут привести к нарушению целостности почв или геологических слоев, загрязнению подземных вод, ухудшению плодородности почвы.

Заметим, что недра как часть земной коры не являются частью земельного участка (земной поверхности), частью дна водоема и водотока водного объекта, находятся в государственной собственности и выступают в качестве самостоятельного объекта гражданских прав<sup>3</sup>.

Земельные участки, в том числе лесные участки, водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и необходимые для ведения работ, связанных с использованием недр, предоставляются пользователю недр после получения лицензии на пользование недрами и оформления геологического отвода и (или) горного отвода, а также после утверждения проектной документации для проведения указанных работ. При предоставлении участка недр, расположенного на

земельном, лесном участках, водном объекте, находящихся в частной собственности, права граждан и юридических лиц на данные природные объекты могут быть прекращены, в том числе путем изъятия для государственных и муниципальных нужд<sup>4</sup>.

Отсутствие почвенного слоя над недрами позволяет в некоторых случаях производить их добычу открытым способом (например, добыча полезных ископаемых в виде песка, глины, горных пород) посредством разработки карьеров, которые не только нарушают земную поверхность, но и загрязняют поверхностные воды и почвы, что сопровождается нарушением водного баланса «околокарьерной местности», пылегазовыми выбросами в атмосферу<sup>5</sup>. Для минимизации же экологических последствий недропользователь обязан приступить к добыче недр на основании лицензии, неотъемлемыми частями которой являются утвержденные проектная документация для проведения указанных работ и проект рекультивации земельного участка<sup>6</sup>.

В проектную документацию на геологическое изучение недр должно быть включено обоснование и описание способов и средств консервации и (или) ликвидации горных выработок и сква-

---

зование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляется исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе (ст. 5 Лесного кодекса РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278). Регулирование водных отношений осуществляется исходя из представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, среде обитания объектов животного и растительного мира, в том числе водных биологических ресурсов, как о природном ресурсе, одновременно как об объекте права собственности и иных прав (п. 1 ст. 3 Водного кодекса РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381).

<sup>2</sup> Законодателем не закреплено и каких-либо требований о проведении пользователем недр оценки возможного причинения вреда землям при добыче полезных ископаемых, в том числе на землях сельскохозяйственного назначения. См. об этом: *Волков Г. А.* Гарантии прав на землю при предоставлении или использовании земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недр // *Lex Russica*. 2016. № 6. С. 203—211.

<sup>3</sup> См.: определение Конституционного Суда РФ от 24.06.2014 № 1314-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Кирпичный» и гражданина Халенкова Артура Васильевича на нарушение конституционных прав и свобод частью четвертой статьи 7 Закона Российской Федерации «О недрах»» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Ст. 25.1 Закона РФ «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

<sup>5</sup> См.: *Ильин С. А., Пастухин Д. В.* Состояние и перспективы развития открытого способа разработки месторождений полезных ископаемых // *Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал)*. 2013. № S1. С. 367.

<sup>6</sup> Ст. 12, 25.1 Закона РФ «О недрах».

жин, иных подземных сооружений, а также рекультивации местности (засыпки выработок)<sup>7</sup>. Кроме того, согласно ст. 77, 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде, выразившийся в деградации и разрушении естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов, обязаны возместить его в полном объеме, в том числе путем производства рекультивационных или восстановительных работ. Однако Федеральное агентство по недропользованию закрепило за пользователем недр возможность осуществить подготовку и утверждение в установленном порядке технического проекта ликвидации или консервации горных выработок, скважин, иных подземных сооружений, лишь не позднее чем за 1 год до планируемого срока завершения отработки месторождения<sup>8</sup>.

Очевидно, что отсутствие закрепленной за пользователем недр обязанности в кратчайшие сроки произвести консервацию и (или) ликвидацию не востребуемых и непригодных для разработки скважин может привести к причинению существенного вреда окружающей среде. В этой связи следует включать в лицензию на пользование недрами требование о разработ-

ке и согласовании недропользователем с уполномоченным органом государственной власти проекта рекультивации до начала осуществления геологического изучения недр, разработки и добычи полезных ископаемых. Соответственно при оставлении недропользователем в границах территории земельного, лесного участка или акватории, выделенных для ведения работ по геологическому изучению недр, не консервированных и (или) не ликвидированных в надлежащем порядке скважин (в том числе при невозстановленном почвенном слое, dna водоема и т.п.), данные обстоятельства должны являться основанием для досрочного прекращения реализуемых этим лицом в будущем прав геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых. Помимо этого, следует включать данных лиц в реестр недобросовестных недропользователей<sup>9</sup>.

По общему правилу любая деятельность недропользователя должна осуществляться в границах, установленных лицензией на право пользования недрами<sup>10</sup>. Осуществление же деятельности по недропользованию за пределами горного и (или) геологического отводов является основанием для досрочного прекращения права пользования участком недр<sup>11</sup>. Опыт судебной

<sup>7</sup> П.12 постановления Правительства РФ от 03.03.2010 № 118 «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1100 ; п. 49 приказа Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 14.06.2016 № 352 «Об утверждении Правил подготовки проектной документации на проведение геологического изучения недр и разведки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См.: приложение № 8 к лицензии «Описание реквизитов, приведенных в форме приложений к лицензии на пользование недрами», утв. приказом от 23.09.2015 № 608 Федерального агентства по недропользованию «О внесении изменений в приказ Федерального агентства по недропользованию от 25.06.2015 № 427» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Предлагается создать аналогичный реестру недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) реестр недобросовестных недропользователей. См.: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>10</sup> Предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами. Однако окончательные границы горного отвода согласовываются после разработки технического проекта выполнения работ, связанных с использованием недрами, получения положительного заключения государственной экспертизы и согласования указанного проекта (ст. 7 Закона РФ «О недрах»).

<sup>11</sup> См.: постановление Арбитражного суда Центрального округа от 08.12.2015 № Ф10-4292/2015; определение Верховного Суда РФ от 01.04.2016 № 310-КГ16-1981 по делу № А23-432/2015; постановление

практики показывает, что при наличии лицензии на пользование недрами и изначально отсутствию оформленных прав на земельный, лесной участки деятельность недропользователя по добыче полезных ископаемых признается незаконной и подлежащей приостановлению до их оформления<sup>12</sup>.

Осуществление же пользования недрами в отсутствие надлежаще оформленных документов на земельный, лесной участки, водную акваторию зачастую приводит к причинению вреда окружающей среде — уничтожению плодородного слоя почвы, уничтожению до степени прекращения роста лесных насаждений, загрязнению вод, причинению ущерба водным биоресурсам<sup>13</sup>. Так, судом была прекращена деятельность по недропользованию, осуществляемая с нарушением требований в области охраны окружающей среды. Суд оценил причиненный вред окружающей среде как невозможный, поскольку деятельность недропользователя «причиняет и представляет реальную угрозу

дальнейшего причинения вреда окружающей среде, способна в будущем повлечь за собой крайне негативные последствия в виде существенного нарушения прав и законных интересов неопределенного круга лиц, в том числе конституционного права на благоприятную окружающую среду и ее защиту от негативного воздействия, иметь необратимые последствия для природных объектов, создать условия, при которых будет невозможна нормальная жизнедеятельность биоресурсов... и отрицательно повлиять на экологическую обстановку региона в целом»<sup>14</sup>.

Показательно, что суды рассматривают факт причинения вреда окружающей среде при осуществлении деятельности по недропользованию как основание для прекращения права пользования недрами, однако вопрос о прекращении права пользования соответствующим земельным, лесным участком, водным объектом, которым был причинен вред при пользовании недрами, не исследуется<sup>15</sup>.

---

Арбитражного суда Северо-Западного округа от 19.12.2016 по делу № А05-2277/2016; постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.04.2016 № 11АП-3716/2016 по делу № А65-20036/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См. об этом: апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 19.12.2013 по делу № 33-15982/2013; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27.01.2015 № Ф07-10368/2014 по делу № А26-6591/2013; определение Верховного Суда РФ от 12.05.2015 № 307-ЭС15-4843 по делу № А26-6591/2013; постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 07.08.2017 по делу № А11-9786/2016; постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 02.11.2017 № 10АП-14502/2017 по делу № А41-47141/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

См.: Ковровский городской суд Владимирской области; решение по гражданскому делу от 22.01.2016 № 2-12/2016 // URL: [https://kovrovsky-wld.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=125002744&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://kovrovsky-wld.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=125002744&delo_id=1540005&new=0&text_number=1) (дата обращения: 11.12.2018).

<sup>13</sup> См. об этом: апелляционное определение Новосибирского областного суда от 04.08.2016 по делу № 33-7806/2016; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 11.11.2016 № Ф09-9643/2016 по делу № А50-762/2015; постановление Пятого Арбитражного апелляционного суда от 27.05.2014 № 05АП-5921/2014 по делу № А59-4520/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Добыча россыпного золота на участке недр в осушенном русле и пойме нерестовой реки Г. и ее водоохраной зоне, прибрежной защитной полосе в отсутствие решений о предоставлении водного объекта привела к незаконному изменению русла реки, сбросу сточных вод с повышенным содержанием вредных веществ, необратимым изменениям нерестового водного объекта, природного ландшафта, правового режима и целевого назначения (эксплуатационного) участка лесного фонда, занятого водой, что причинило «невозможный ущерб экологии, флоре и фауне нерестовой реки», а также нарушило права неограниченного круга лиц на экологическую безопасность (см.: апелляционное определение Сахалинского областного суда от 28.07.2015 по делу № 33-1596/2015 // СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>15</sup> См.: постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.07.2009 № 15АП-3355/2009 по делу № А32-14141/2008 // СПС «КонсультантПлюс»

Приостановление действия лицензии на пользование недрами, согласно действующему законодательству, не является основанием для прекращения прав на соответствующие земельные или лесные участки. В этих обстоятельствах договоры аренды земельного или лесного участка расторгаются в связи с систематической неуплатой арендной платы, так как в большинстве своем недропользователи утрачивают интерес к ранее предоставленному участку<sup>16</sup>.

В перечне оснований для прекращения права пользования недрами, закрепленном в ст. 20 Закона РФ «О недрах», не содержится указания на отсутствие договорных отношений с собственником земельного, лесного участков, на котором ведется разработка месторождения, следовательно, недропользователь при расторжении или прекращении договора аренды земельного или лесного участка вправе и дальше использовать участок недр для указанных в лицензии целей<sup>17</sup>. Однако осуществление пра-

ва пользования недрами на неоформленном водном объекте, лесном, земельном участках может повлечь как приостановление, так и принудительное прекращение прав пользования недрами не только в связи с невыполнением существенного условия лицензии, в качестве которого может быть предусмотрено, к примеру, заключение договора аренды, но и в связи с установлением факта причинения вреда окружающей среде<sup>18</sup>.

Тем не менее законодателем перечень таких условий не установлен, хотя практика развивается иначе: в лицензию на право пользования недрами зачастую включают существенное условие о получении решения о предоставлении водного объекта в пользование<sup>19</sup>, нарушение которого в последующем позволяет уполномоченным органам власти досрочно прекращать право пользования недрами<sup>20</sup>. Полагаем, что в числе существенных условий лицензии на пользование недрами следовало бы установить

<sup>16</sup> См. об этом: постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.02.2019 № 15АП-21135/2018 по делу № А53-19642/2018; постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда № 13АП-25516/2018 от 19.12.2018 по делу № А56-63054/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> По смыслу положений ч. 3 ст. 11, ч. 4 ст. 25.1 Закона РФ «О недрах», ч. 3 ст. 21, ст. 43 Лесного кодекса РФ прекращение права на земельный или лесной участок не влечет прекращения права пользования недрами, поскольку до прекращения действия лицензии на пользование недрами ее владелец вправе использовать участок в той степени, в которой это использование необходимо для реализации прав на разработку месторождения (см.: постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 17.02.2014 № Ф07-36/2014 и определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 18.06.2014 № ВАС-5209/14 по делу № А26-3648/2013; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 06.08.2014 № Ф07-3476/2014 по делу № А26-4214/2013 // СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>18</sup> См.: апелляционное определение Сахалинского областного суда от 28.07.2015 по делу № 33-1596/2015; постановление Арбитражного суда Центрального округа от 17.12.2014 и определение Верховного Суда РФ от 10.04.2015 № 310-КГ15-2707 по делу № А68-9754/2013; постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.04.2016 № 11АП-3716/2016 по делу № А65-20036/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Согласно позиции Конституционного Суда РФ, эти условия относятся к числу оценочных, когда в силу особенностей, которые могут быть присущи каждому участку недр (геологические, географические, климатические, экономические и т.п.), не представляется возможным дать единое нормативное определение термину «существенные условия лицензии» (см.: п. 3.2 определения Конституционного Суда РФ от 09.03.2017 № 565-О // СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>20</sup> См.: апелляционное определение Сахалинского областного суда от 28.07.2015 по делу № 33-1596/2015; постановление Арбитражного суда Центрального округа от 17.12.2014 и определение Верховного Суда РФ от 10.04.2015 № 310-КГ15-2707 по делу № А68-9754/2013; постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.04.2016 № 11АП-3716/2016 по делу № А65-20036/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

заключение пользователем недр договора аренды земельного, лесного участка, получение решения о предоставлении водного объекта до начала производства работ.

С другой стороны, Земельный, Лесной, Водный кодексы РФ не содержат такого основания расторжения договора аренды земельного, лесного участка либо прекращения права пользования водным объектом как прекращение права пользования недрами, в целях которого был предоставлен участок или водный объект. Соответственно, расторжение договоров аренды территориально взаимосвязанных с недрами объектов происходит в судебном порядке путем признания прекращения права пользования недрами «существенным изменением обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора»<sup>21</sup>. Сегодня назрела необходимость считать факт прекращения права пользования недрами основанием для прекращения титульного права пользования соответствующим земельным, лесным участком, водным объектом.

Таким образом, в целях охраны окружающей среды полагаем возможным:

- включать в лицензию на пользование недрами требование о разработке и согласовании недропользователем с уполномоченным органом государственной власти проекта рекультивации до начала геологического изучения недр, разработки и добычи полезных ископаемых;
- установить в числе существенных условий лицензии на пользование недрами заключение договора аренды земельного, лесного участка, получение решения о предоставлении водного объекта до начала производства работ;
- считать факт прекращения права пользования недрами основанием для прекращения титульного права пользования соответствующим земельным, лесным участком, водным объектом.

Заинтересованным лицам в целях охраны окружающей среды следует обращаться к недропользователям одновременно с требованиями о прекращении права пользования недрами и требованиями о прекращении прав на земельный, лесной участок, водный объект с последующей их рекультивацией.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Волков Г. А. Гарантии прав на землю при предоставлении или использовании земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недрами // *Lex Russica*. — 2016. — № 6. — С. 203—211.
2. Ильин С. А., Пастухин Д. В. Состояние и перспективы развития открытого способа разработки месторождений полезных ископаемых // *Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал)*. — 2013. — № S1. — С. 364—382.

*Материал поступил в редакцию 12 декабря 2018 г.*

<sup>21</sup> См.: постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 13.04.2010 № Ф09-2349/10-С6 по делу № А47-2285/2009; постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 02.11.2016 № 04АП-3644/2016 по делу № А78-1412/2016 // СПС «КонсультантПлюс»; решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 09.06.2016 по делу № А10-2000/2016 // URL: [https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/d05ae638-c312-4ba0-942e-de05b8a3f846/4413a507-6402-494f-bd37-2122fc0cdb91/A10-2000-2016\\_20160609\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf](https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/d05ae638-c312-4ba0-942e-de05b8a3f846/4413a507-6402-494f-bd37-2122fc0cdb91/A10-2000-2016_20160609_Reshenija_i_postanovlenija.pdf) (дата обращения: 11.12.2018).

**JUDICIAL PRACTICE IN CASES OF TERMINATION OF THE RIGHT SUBSOIL USE IN CONJUNCTION  
WITH THE RIGHTS TO LAND, FOREST PLOTS, WATER BODIES (INTEGRATED APPROACH)**

**KURNITSKAYA Anna Vladimirovna**, Lawyer at the Non-Governmental Non-Profit Organization «Leningrad Regional Bar Association», Postgraduate at the Faculty of Law of St. Petersburg State University  
annito4@gmail.com  
199106, Russia, St. Petersburg, 22ya liniya Vasilevskogo ostrova, d. 7

**Abstract.** *The paper discusses the mechanisms for terminating the right to use subsoil in order to protect the environment.*

*From the point of view of environmental protection, the problem of leaving a subsurface user with unreserved and (or) illiquid unclaimed and unsuitable wells for development is analyzed.*

*The cases of suspension, termination of the right of subsoil use are investigated, including those in the absence of formalized rights to land, forest plots, water bodies. Taking into account the experience of judicial practice, the means of protecting public interest aimed at preserving environmental components are evaluated. The author makes conclusions about establishing, among essential conditions, a license for the use of subsoil resources to conclude a lease contract for land and forest plots, and to obtain a decision on the provision of a water body before starting work and about the termination of the title right to use the corresponding land, forest plot, water body upon termination of the right to use subsoil.*

**Keywords:** *subsoil, land, forest land, water body, natural resources, environmental damage, termination of rights, termination of activity.*

**REFERENCES (TRANSLITERATION)**

1. Volkov G. A. Garantii prav na zemlyu pri predostavlenii ili ispol'zovanii zemel'nyh uchastkov dlya provedeniya rabot, svyazannyh s pol'zovaniem nedrami // Lex Russica. — 2016. — № 6. — S. 203—211.
2. Il'in S. A., Pastihin D. V. Sostoyanie i perspektivy razvitiya otkrytogo sposoba razrabotki mestorozhdenij poleznyh iskopaemyh // Gornyj informacionno-analiticheskij byulleten' (nauchno-tekhnicheskij zhurnal). — 2013. — № S1. — S. 364—382.