



Н. И. Толстых
генеральный директор
ГУП «Центр правовых
проблем северных
территорий»



М. Г. Киржиманов
канд. юр. наук, заместитель
генерального директора ГУП
«Центр правовых проблем
северных территорий»

Актуальные проблемы судебно-арбитражной практики в недропользовании

Анализ решений Верховного суда Российской Федерации, Высшего арбитражного суда Российской Федерации, кассационных инстанций арбитражных судов федеральных округов за 2009 г. – первое полугодие 2010 г.

Статья 3. Продолжение. Начало в № 5, № 6, 2010 г.

§ 3. Судебные споры, связанные с установлением факта безлицензионного пользования недрами.

Установление факта безлицензионного пользования имеет значение при рассмотрении споров различной категории, в том числе служит основанием:

- признания отсутствия права собственности на добытое без соответствующей лицензии на пользование недрами полезное ископаемое (ПИ);
- признания неправомерным добычи общераспространенного полезного ископаемого из отвалов бывших перерабатывающих производств;
- назначения административного наказания за пользование недрами без разрешения (лицензии).

3.1. Так, ФАС Восточно-Сибирского округа при рассмотрении спора о неосновательном обогащении в постановлении от 16 апреля 2009 г. № А74-2071/08-Ф02-1454/09¹ указал, что выемка скального грунта при строительстве автомобильной дороги является использованием недрами и требует получения лицензии на пользование недрами. Поскольку доказательств пользования недрами согласно лицензии представлено не было, суд пришел к выводу об отсутствии каких-либо прав у субъекта предпринимательской деятельности, осуществлявшего безлицензионную добычу полезного ископаемого (выемку скального грунта) в отношении добытого ПИ (скального грунта).

3.2. Постановлением ФАС Восточно-Сибирского округа от 5 сентября 2008 г. № А19-12089/07-Ф02-4235/08 по делу № А19-12089/07, правомерность выводов которого поддержана Высшим арбитражным судом РФ в определении от 15 января 2009 г. № 17167/08¹, добыча ПИ из отходов бывшего горнодобывающего производства признана использованием недрами, требующим получения лицензии, так как согласно подпункту 3 статьи 6 Закона РФ «О недрах» недра предоставляются в пользование для разведки и добычи ПИ, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств. В соответствии с пунктом 6.3 Положения «О порядке

лицензирования пользования недрами», утвержденного постановлением Верховного Совета РФ № 3314-1 от 15 июля 1992 г. (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ)², лицензия на пользование недрами для целей добычи ПИ дает право на разведку и разработку месторождения ПИ, а также на переработку отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств.

Как установлено материалами дела, субъект предпринимательской деятельности в нарушение указанных норм права вел добычу ПИ (скрапа слюды флогопита) из отходов бывшего горнодобывающего и связанного с ним перерабатывающего производства месторождения без лицензии. В соответствии со статьей 51 Закона РФ «О недрах» самовольное пользование недрами подлежит прекращению без возмещения затрат. В этой связи указания Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в виде обязанности не осуществлять деятельность по добыче общераспространенного ПИ из отвалов бывших перерабатывающих производств признаны судами законными и обоснованными.

3.3. Установление факта безлицензионного пользования недрами признается судами необходимым основанием привлечения лиц к ответственности за пользование недрами без лицензии по статье 7.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Так, ФАС Центрального округа в постановлении от 24 июня 2009 г. по делу № А08-2003/08-27¹ признал незаконным и отменил постановление территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере природопользования о привлечении субъекта предпринимательской деятельности к административной ответственности по статье 7.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с отсутствием доказательств, свидетельствующих о фактическом пользовании недрами (подземными пресными водами) для производственных и бытовых нужд без лицензии.

При вынесении решения о привлечении к административной ответственности уполномоченные органы обязаны оценивать угрозу общественным отношениям в связи

¹ Документ опубликован не был. Текст использован по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс:судебная практика.

² Ведомости СНД и ВС Российской Федерации, 1992, № 33, ст. 1917; Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 27, ст. 3213.

с безлицензионным использованием недр, так как решения уполномоченных органов исполнительной власти о привлечении субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности за безлицензионное использование недр отменялись в судебном порядке по основанию «малозначительность правонарушения».

Например, постановлением ФАС Волго-Вятского округа от 9 августа 2010 г. по делу № А82-216/2010³ решение уполномоченного органа о привлечении субъекта предпринимательской деятельности к административной ответственности за использование недр без лицензии по статье 7.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях отменено судом на основании статьи 2.9 Кодекса РФ об административных правонарушениях, в соответствии с которой при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Пленум Высшего арбитражного суда РФ в пункте 18 постановления от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»⁴ разъяснил, что при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. В пункте 17 этого же постановления указано, что, если малозначительность правонарушения будет установлена в ходе рассмотрения дела об оспаривании постановления административного органа о привлечении к административной ответственности, суд, руководствуясь частью 2 статьи 211 Арбитражного процессуального кодекса РФ и статьей 2.9 Кодекса РФ об административных правонарушениях, принимает решение о признании незаконным этого постановления и о его отмене.

§ 4.

Судебные споры, связанные с продлением лицензии на пользование недрами, а также переоформлением ли-

цензии на пользование недрами и переходом права пользования недрами.

4.1. При рассмотрении споров, связанных с отказом уполномоченными органами государственной власти в продлении срока пользования недрами, суды расценивают наличие нарушений условий лицензии на пользование недрами как достаточное основание для отказа в продлении ее срока.

Например, при рассмотрении спора о правомерности отказа территориального органа Федерального агентства по недропользованию пользователю недр во внесении изменений в лицензию на пользование

При рассмотрении споров, связанных с отказом органами госвласти в продлении срока пользования недрами, суды расценивают наличие нарушений условий лицензии как достаточное основание для отказа в продлении ее срока.

недрами и лицензионное соглашение в части продления срока пользования недрами ФАС Московского округа в постановлении от 30 марта 2009 г. № КА-А40/2173-09³ установил, что пользователем недр допускались нарушения условий лицензионного соглашения, что подтверждается соответствующим актом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. Учитывая положения статьи 10 Закона РФ «О недрах», которая предусматривает, что срок пользования участком недр продлевается по инициативе пользователя недр в случае необходимости завершения поисков и оценки или разработки месторождения ПИ, либо выполнения ликвидационных мероприятий, при условии отсутствия нарушений условий лицензии данным пользователем недр, суд пришел к выводу, что при принятии оспариваемого ненормативного акта об отказе в продлении срока лицензии не допущено нарушений законодательства.

4.2. При рассмотрении споров, связанных с переоформлением права пользования недрами, интерес представляют постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 10 сентября 2009 г. № А33-44/08³, от 18 мая 2010 г. № А33-44/2008³ о последствиях для переоформления права пользования недрами установления в судебном порядке недействительности сделки о передаче в уставной капитал учрежденного юридического

лица, которому перешло право пользования недрами, имущества в виде скважины.

Судами установлено, что переоформление лицензий было произведено территориальным органом Федерального агентства по недропользованию на основании положений абзаца 6 статьи 17.1 Закона РФ «О недрах». В соответствии с указанной нормой право пользования участком недр переходит к другому субъекту предпринимательской деятельности, в случае если юридическое лицо – пользователь недр выступает учредителем нового юридического лица, созданного для продолжения деятельности на предоставленном участке недр в соответствии с лицензией на пользование участком недр, при условии, если новое юридическое лицо образовано в соответствии с законодательством РФ и ему передано имущество, необходимое для осуществления деятельности, указанной в лицензии, в том числе из состава имущества объектов обустройства в границах лицензионного участка, а также имеются необходимые лицензии на осуществление видов деятельности, связанных с недропользованием, и доля прежнего юридического лица – пользователя недр в уставном капитале нового юридического лица на момент перехода права пользования участком недр составляет не менее 50% уставного капитала нового юридического лица. Сделка по передаче имущества, необходимого для осуществления деятельности на участке недр, в уставной капитал учрежденного нового юридического лица была признана недействительной в судебном порядке.

Признавая, что отношения в сфере лицензирования пользования недрами носят самостоятельный характер, суд пришел к выводу, что правовые последствия связанных гражданско-правовых отношений распространяются на них с учетом требований специального законодательства, в данном случае требований Закона РФ «О недрах».

4.3. Интересным, с точки зрения применения механизма перехода права пользования участком недр, представляется позиция судебных органов, согласно которой в переоформлении лицензии на пользование недрами может быть отказано в связи с процедурой досрочного прекращения

права пользования участком недр в отношении первоначального пользователя недр.

Так, постановлением ФАС Восточно-Сибирского округа от 15 января 2009 г. № А10-2356/08-А02-6479/08³ требования заявителя о признании незаконным бездействия территориального органа Федерального агентства по недропользованию по принятию решения о переоформлении лицензии на пользование недрами удовлетворены не были в связи с тем, что судом установлено, что в отношении первоначального пользователя недр осуществляется процедура досрочного прекращения права пользования участком недр в связи с нарушением им условий лицензионного соглашения.

4.4. В соответствии с частью 2 статьи 17.1 Закона РФ «О недрах» при переходе права пользования участком недр, лицензия подлежит переоформлению, при этом условия пользования участком недр, установленные прежней лицензией, пересмотру не подлежат. Наличие нормы законодательства о недрах, запрещающей при переоформлении лицензии пересмотр условий пользования участком недр, установленных первоначальной лицензией, может приводить к возникновению на практике следующих ситуаций. При проведении проверок в отношении соблюдения условий пользования участком недр новым пользователем выявляются нарушения условий лицензии, причиной которых является деятельность первоначального пользователя недр, в связи с чем уполномоченным органом принимается решение о досрочном прекращении права пользования недрами.

Так, постановлением ФАС Московского округа от 13 марта 2009 г. № КА-А40/1347-09³ признаны правомерными и обоснованными решения нижестоящих судов, отказавших в удовлетворении требования недропользователя о признании недействительным решения Федерального агентства по недропользованию о досрочном прекращении права пользования недрами, которое было получено на основании статьи 17.1 Закона РФ «О недрах». Судом было установлено, что новым пользователем недр нарушены требования первоначальной лицензии на пользование недрами об обеспечении

³ Документ опубликован не был. Текст использован по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.

⁴ Вестник ВАС, 2008, № 10.

определенного уровня добычи углеводородного сырья до 2012 г., поскольку на момент проверки месторождение не введено в эксплуатацию, а также о предоставлении материалов по подсчету запасов (проектную документацию на промышленную разработку) на гос. экспертизу до 1997 г.

Следует отметить, что установление судами фактов консервации скважины, из которой производился отбор нефти, первоначальным пользователем недр, а также необходимости предъявления проектной документации на государственную экспертизу в срок до приобретения новым пользователем недр соответствующего права, не повлияло на признание решения о досрочном прекращении права пользования недрами законным и обоснованным.

Для недопущения возникновения названной ситуации новый пользователь недр, на которого была переоформлена лицензия, должен был принять ряд мер, направленных либо на обеспечение выполнения условий переоформленной ему лицензии (в части требования о введении месторождения в промышленную эксплуатацию и, соответственно, обеспечения определенного в лицензии уровня добычи углеводородного сырья), либо на инициирование внесения изменений либо дополнений в уже переоформленную лицензию, с мотивированным обоснованием (в части требования по представлению проектных документов и материалов на государственную экспертизу до 1997 г.).

§ 5. *Судебные споры, связанные с невыполнением пользователями недр условий лицензий на пользование недрами и досрочным прекращением права пользования недрами.*

Споры, связанные с невыполнением условий лицензий на пользование недрами, можно разделить на две категории:

– споры о признании незаконным решений уполномоченных органов о привлечении пользователей недр к административной ответственности по статье 7.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с невыполнением условий лицензий на пользование недрами;

– споры, связанные с оспариванием законности и обоснованности решений уполномоченного органа о досрочном прекращении права пользования недрами в связи с нарушением условий лицензии.

5.1. Споры о признании незаконным решений уполномоченных органов о привлечении пользователей недр к административной ответственности по статье 7.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с невыполнением условий лицензий на пользование недрами связаны в большинстве своем с фактическими нарушениями законодательства РФ «О недрах» либо с неправильным применением уполномоченными органами государственной власти или пользователями недр норм материального права.

Например, постановлением ФАС Волго-Вятского округа от 10 февраля 2009 г. по делу № А38-3997/2008-4-286⁵ признано правомерным привлечение недропользователя к административной ответственности по статье 7.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях, так как им не был разработан технический проект, не было произведено уточнение границ горного отвода. Признавая нарушение пользователем недр лицензионных условий, суд исходил из обязанности пользователя недр по оформлению уточненных границ горного отвода, определенной статьей 7 Закона РФ «О недрах», а также подготовке технического проекта разработки месторождения полезных ископаемых в соответствии со статьей 23.2 Закона РФ «О недрах». Поскольку пользователем недр, получившим лицензию, в которой определены предварительные границы горного отвода, в нарушение действующего законодательства не был разработан технический проект и, соответственно, не были уточнены границы горного отвода, суд пришел к выводу о правомерности привлечения его к административной ответственности.

5.2. Споры, связанные с досрочным прекращением права пользования недрами в рассматриваемый период в основном возникали в связи с нарушениями пользователями недр условий пользования недрами, закрепленных в лицензии, а также с обоснованностью принятия уполномоченными органами решений о досрочном прекращении прав пользования недрами.

Общей тенденцией при разрешении таких споров было установление судами не только факта нарушения условий лицензии, но и причин нарушения, степени вины недропользователя, а также наличия возможности устранения нарушения.

Так, в постановлении от 27 августа 2009 г. по делу № А58-8143/08⁵ ФАС

Восточно-Сибирского округа указал, что нарушение субъектом предпринимательской деятельности условий лицензионного соглашения было обусловлено причинами объективного характера, связанными с неразрешенностью земельного вопроса и наличием судебного спора, а также, что субъектом предпринимательской деятельности предпринимались соответствующие действия по устранению допущенных нарушений условий лицензионного соглашения.

Аналогичные выводы, отраженные в постановлениях ФАС Уральского округа от 26 декабря 2008 г. № Ф09-9863/08-С1 по делу № А76-6375/08⁵, ФАС Московского округа от 5 февраля 2009 г. № КА-А40/12634-08 по делу № А40-4427/08-154-60⁵, ФАС Северо-Западного округа от 27 августа 2009 г. по делу № А56-4204/2009⁵, были поддержаны Высшим арбитражным судом РФ соответственно в определениях от 4 марта 2009 г. № 2403/09 по делу № А76-6375/2008-51-141⁵, от 11 июня 2009 г. № ВАС-6511/09⁵, от 28 октября 2009 г. № ВАС13694/09⁵.

Схожей логики придерживался также ФАС Восточно-Сибирского округа при принятии постановления от 29 апреля 2009 г. № А33-1838/08-Ф02-1741/09 по делу № А33-1838/08⁵. В данном постановлении, однако, вызывает сомнение правомерность распространения на правоотношения о досрочном прекращении права пользования участком недр постановления Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» и ссылка суда на статью 49 Гражданского кодекса РФ.

Согласно пункту 20 названного постановления Пленума ВАС РФ при рассмотрении дел об оспаривании решений административных органов о приостановлении или аннулировании лицензии на право осуществления определенного вида деятельности судам необходимо учитывать, что приостановление (аннулирование) лицензии не является административным наказанием в смысле Кодекса РФ об административных правонарушениях, а представляет собой специальную предупредительную меру, непосредственно связанную со спецификой деятельности, при осуществлении которой могут затрагиваться конституционные

права и свободы, а также права и законные интересы других лиц. Лишение лицензии в силу статьи 49 Гражданского кодекса РФ ограничивает правоспособность юридического лица, поскольку не дает возможность заниматься определенным видом деятельности и соответственно является мерой государственного принуждения.

В данной категории дел интерес представляет постановление ФАС Волго-Вятского округа от 29 января 2009 г. по делу № А43-5646/2008-43-154⁵, при принятии которого суд иначе решил вопрос о необходимости исследования причин нарушения пользователем недр условий лицензии. Суд указал, что ссылка заявителя на то, что им были приняты все зависящие меры по заключению договора аренды земельного участка, не имеет принципиального значения, поскольку аннулирование лицензии не является наказанием.

Таким образом, нельзя в настоящее время говорить об абсолютном единообразии судебной практики при рассмотрении вопроса о досрочном прекращении права пользования участком недр, выражающемся в принятии к сведению не только самого факта нарушения условий лицензии, но и причин, которыми такое нарушение было обусловлено, а также степени вины нарушителя. Тем не менее, тенденция учета причин нарушения условий лицензий, оценки степени вины пользователя недр при применении положений части 2 статьи 20 Закона РФ «О недрах» о досрочном прекращении права пользования участком недр свидетельствует о недостаточности предусмотренных законодательством мер ответственности (принуждения) пользователя недр за нарушение условий лицензии. Так, в постановлении ФАС Восточно-Сибирского округа от 29 апреля 2009 г. № А33-1838/08-Ф02-1741/09 по делу № А33-1838/08 указано, что примененная мера принуждения в виде досрочного прекращения действия лицензии является в рассматриваемом случае чрезмерным ограничением прав предприятия, применение такой меры принуждения не отвечает требованиям справедливости и соразмерности, не соответствует характеру совершенного деяния, а также не является необходимым для защиты экономических интересов РФ. 

⁵ Документ опубликован не был. Текст использован по данным справочной правовой системы КонсультантПлюс: судебная практика.