



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:  
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:  
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург  
Тел. (812) 630-21-85 E-mail: mail@lenoblzaks.ru

08.05.2020 № 2296-1/20-06-0-2

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Председателю  
постоянной комиссии  
по экологии и природопользованию

Н.А. Кузьмину

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 20 и 21  
Закона Российской Федерации «О недрах»  
Внесен Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко

Правовое управление, изучив проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 20 и 21 Закона Российской Федерации «О недрах» (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагается **дополнить перечень** установленных частью второй статьи 20 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах) **случаев**, когда орган, предоставивший лицензию на пользование недрами, может принять решение **о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами.**

В качестве дополнительного основания для принятия такого решения предлагается указать «невыполнение пользователем недр установленных правил погрузки грузов в транспортные средства при предъявлении полезных ископаемых и иных ресурсов, подлежащих перевозке, в части требований об определении массы груза, подлежащего перевозке, а также запрета превышать допустимую массу транспортного средства и (или) допустимую нагрузку на ось транспортного средства, установленного в соответствии с законодательством Российской Федерации».



Обосновывая необходимость внесения предлагаемых изменений, инициатор законопроекта указывает на то, что **отгрузка добытых недропользователем полезных ископаемых грузоперевозчику является одним из этапов пользования недрами.**

Ссылаясь на положения частей 8 и 12 статьи 11 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (далее – Федеральный закон № 259-ФЗ), инициатор законопроекта указывает, что **погрузка груза в транспортное средство, контейнер осуществляется грузоотправителем.**

При этом **грузоотправители** (юридические лица или индивидуальные предприниматели, осуществляющие погрузку груза в транспортное средство) **не вправе** превышать допустимую массу транспортного средства и (или) допустимую нагрузку на ось транспортного средства, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Аналогичная норма содержится в части 15 статьи 31 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 257-ФЗ).

Угроза досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами будет, по мнению инициатора законопроекта, являться дополнительным стимулом, побуждающим недропользователей к исполнению требований, установленных федеральными законами № 257-ФЗ и № 259-ФЗ, что, в свою очередь, позволит обеспечить сохранность автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения.

К тексту законопроекта имеются следующие замечания правового характера.

Содержащейся в пояснительной записке вывод о том, что **отгрузка добытых недропользователем полезных ископаемых грузоперевозчику является одним из этапов пользования недрами**, не находит прямого подтверждения в Законе о недрах, вследствие чего вызывает определенные сомнения.

Данный вывод не следует, в частности, ни из содержания статьи 6, определяющей виды пользования недрами, ни из содержания статей 11 и 12, регулирующих основные вопросы, касающиеся выдачи лицензии на пользование недрами.

Если бы указанные действия действительно являлись неотъемлемой частью общего процесса, связанного с добычей полезных ископаемых, то требования, предъявляемые к их совершению, могли бы указываться в качестве одного из существенных условий лицензии на пользование недрами (например, в качестве условия о необходимости выполнения требования об охране окружающей среды, предусмотренного пунктом 9 части первой статьи 12 Закона о недрах).



В этом случае невыполнение недропользователем указанных требований являлось бы достаточным основанием для принятия решения о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами на основании пункта 2 части второй статьи 20 Закона о недрах (нарушение пользователем недр существенных условий лицензии).

По мнению правового управления, отношения, возникающие в процессе погрузки добытых полезных ископаемых в транспортные средства, равно как и отношения, возникающие в сфере погрузки и последующей перевозки любых иных видов грузов, находятся вне сферы действия Закона о недрах и регулируются упомянутыми выше федеральными законами № 257-ФЗ и № 259-ФЗ.

За нарушение требований указанных федеральных законов Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) предусмотрена административная ответственность.

Так, в соответствии с частью 10 статьи 12.21.1 КоАП РФ превышение допустимой массы транспортного средства и (или) допустимой нагрузки на ось транспортного средства, либо массы транспортного средства и (или) нагрузки на ось транспортного средства, указанных в специальном разрешении, либо допустимых габаритов транспортного средства, либо габаритов, указанных в специальном разрешении, юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, осуществившими погрузку груза в транспортное средство, влечет наложение административного штрафа на индивидуальных предпринимателей в размере от восьмидесяти тысяч до ста тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот пятидесяти тысяч до четырехсот тысяч рублей.

Статья 12.21.1 (Нарушение правил движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства) расположена в главе 12 КоАП РФ (Административные правонарушения в области дорожного движения).

Взаимосвязь положений федеральных законов № 257-ФЗ, № 259-ФЗ и части 10 статьи 12.21.1 КоАП РФ очевидна: за нарушение требований нормативных правовых актов, регулирующих, в том числе, отношения в сфере использования автомобильных дорог и дорожной деятельности, ответственность наступает в соответствии с соответствующей («дорожной») статьей КоАП РФ.

Что касается предложения инициатора законопроекта, то оно выглядит не столь очевидным: за нарушение нормативных требований, установленных в одной сфере правового регулирования (сфере перевозки грузов), предлагается предусмотреть наступление неблагоприятных правовых последствий в совершенно иной сфере (сфере изучения, использования и охраны недр).

Принимая во внимание тот факт, что ответственность за несоблюдение требований, предъявляемых к перевозке грузов, уже установлена КоАП РФ, применение дополнительного наказания в виде досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами может быть



расценено как нарушение принципа недопустимости двойной ответственности за одно и то же правонарушение («non bis in idem» - «не дважды за одно»).

Кроме того, следует отметить, что установленное Федеральным законом № 257-ФЗ, Федеральным законом № 259-ФЗ **общее** правило, в соответствии с которым **погрузка груза в транспортное средство**, контейнер осуществляется **грузоотправителем**, действует лишь в том случае, **когда договором перевозки груза не предусмотрено иное**.

То есть возможны ситуации, при которых погрузка груза в транспортное средство осуществляется **грузополучателем**, который в таких случаях и будет нести ответственность за невыполнение правил погрузки, превышение допустимой массы транспортного средства и (или) допустимой нагрузки на ось транспортного средства.

В этом смысле предложение инициатора законопроекта требует, по крайней мере, использования оговорки, в соответствии с которой невыполнение пользователем недр установленных правил погрузки грузов в транспортные средства, а также нарушение им запрета превышать допустимую массу транспортного средства и (или) допустимую нагрузку на ось транспортного средства может являться основанием для принятия решения о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами только в том случае, если погрузка груза в транспортное средство осуществляется грузоотправителем (недропользователем).

С учетом изложенных в настоящем заключении замечаний вопрос о поддержке концепции представленного законопроекта и о направлении его в качестве законодательной инициативы Законодательного собрания Ленинградской области в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации относится к категории вопросов целесообразности.

В ходе подготовки заключения правовым управлением исследовался вопрос о внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации аналогичных проектов федеральных законов. По результатам исследования установлено, что подобные законопроекты в Государственную Думу не вносились.

Заместитель начальника управления –  
начальник отдела правовой и антикоррупционной  
экспертизы правового управления аппарата  
Законодательного собрания Ленинградской области

 Н.Б. Вовк