ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 32-Г08-4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. М о с к в а «1 2» м а р т а 2 0 0 8 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего – Хаменкова В.Б.

судей - Борисовой Л.В. и Меркулова В.П.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Саратовской областной Думы и губернатора Саратовской области на решение Саратовского областного суда от 25 декабря 2007 года, которым удовлетворено заявление прокурора Саратовской области о признании недействующими и не подлежащими применению отдельных положений Закона Саратовской области от 1 октября 2007 года № 198-ЗСО «О порядке предоставления права пользования и порядке пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, и участками недр местного значения, в том числе используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, на территории Саратовской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителя Саратовской областной Думы – Мудрака А.О., представителя губернатора Саратовской области – Асташкина А.Н., поддержавших доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей, что решение суда отмене не подлежит, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Прокурор Саратовской области обратился в суд с заявлением о признании недействующими пункта 1 статьи 2, пункта 1 статьи 8, абзацев 1 и 2 пункта 1 статьи 11 Закона Саратовской области от 29.06.2005 г. № 66-ЗСО «О порядке предоставления права пользования и порядке пользования

участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, и участками недр местного значения, в том числе используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, на территории Саратовской области» (далее – Закон области).

В обоснование заявления сослался на то, что Закон области противоречит в части Закону Российской Федерации от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах», Закону Российской Федерации от 06.07.1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации», Федеральному закону от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», имеющим большую юридическую силу.

Решением Саратовского областного суда от 25 декабря 2007 года заявление прокурора Саратовской области удовлетворено.

В кассационной жалобе Саратовской областной Думы и губернатора Саратовской области поставлен вопрос об отмене решения суда в связи с нарушением судом норм материального права и вынесении нового решения об отказе в удовлетворении заявления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда подлежащим отмене по следующим основаниям.

Согласно части 2 статьи 253 ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Как видно из материалов дела, 22 июня 2005 года Саратовской областной Думой принят Закон Саратовской области № 66-ЗСО «О порядке предоставления права пользования и порядке пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, и участками недр местного значения, в том числе используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, на территории Саратовской области», опубликованный в газете «Неделя области» № 47(165), Спецвыпуск, 08.07.2005 г.

Пунктом 1 статьи 2 данного Закона (в ред. Закона Саратовской области от 01.10.2007 г. № 198-ЗСО) предусмотрено, что право пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также участками недр местного значения, используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, в соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» предоставляется на основании решения специально уполномоченного органа исполнительной власти области в сфере государственного управления,

использования и охраны участков недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, и участков недр местного значения (далее – уполномоченный орган).

Удовлетворяя заявление прокурора о признании недействующим названного нормативного положения, суд исходил из вывода о том, что для этого имеется предусмотренное законом основание.

Свой вывод суд обосновал тем, что Законом области органы местного самоуправления Саратовской области лишены права предоставления в соответствии с установленным порядком разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения; осуществления контрольных полномочий и полномочий по приостановлению работ, связанных с использованием недр для разработки общераспространенных полезных ископаемых.

При этом, суд сослался на нормы пункта 9 статьи 4, пунктов 3-5 статьи 5 Закона РФ «О недрах», из которых сделал вывод о том, что, хотя у субъекта Российской Федерации имеются полномочия по установлению порядка пользования недрами на своей территории в указанных целях, но непосредственно предоставление разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения; приостановление работ, связанных с пользованием недрами, на земельных участках в случае нарушения положений статьи 18 данного Закона; контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых – это полномочие органов местного самоуправления.

Суд ошибочно истолковал приведенные нормы Закона РФ «О недрах», что повлекло за собой проверку на соответствие пункта 1 статьи 2 Закона области норме материального права, не подлежащей применению в данном случае.

Неправильное истолкование выразилось в том, что такое полномочие органов местного самоуправления, как предоставление указанных разрешений, не может быть отождествлено с полномочием по принятию решений. Это два разных юридических факта, порождающих соответствующие правовые последствия. Так, полномочие по принятию решения является основанием возникновения права пользования участками недр. После принятия органом исполнительной власти решения можно говорить о предоставлении органом местного самоуправления вышеуказанных разрешений на осуществление конкретного вида деятельности.

Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» в пункте 43 части 2 статьи 26.3 к полномочиям органов государственной власти

субъектов Российской Федерации отнесено решение вопросов установления порядка пользования и распоряжения участками недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, а также участками недр местного значения, используемых для целей строительства и эксплуатации поземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Исходя из названного Закона, субъект РФ самостоятельно устанавливает порядок распоряжения указанными участками недр.

Приведенная норма права не противоречит пункту 7 статьи 4 Закона РФ «О недрах», предусматривающему, что распоряжение совместно с Российской Федерацией единым государственным фондом недр на своих территориях и выделение совместно с Российской Федерацией участков недр федерального, регионального и местного значения относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях.

Пункт 7 статьи 10.1 Закона РФ «О недрах» называет в качестве основания возникновения права пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, а также участками недр местного значения, используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, решение уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации.

Таким образом, пункт 1 статьи 2 Закона области принят в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Приведенные нормы права не были применены судом при вынесении решения по делу.

Статьей 11 Закона РФ «О недрах» установлено, что предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, включающей установленной формы бланк с Государственным гербом Российской Федерации, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами. Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока.

Пунктом 1 статьи 8 Закона области предусмотрено, что оформление и государственная регистрация лицензий на пользование участками недр осуществляются уполномоченным органом.

Признавая эту норму Закона области не подлежащей применению, суд также исходил из вывода о том, что она принята субъектом Российской Федерации в противоречие с Законом РФ «О недрах», а именно с пунктом 3 статьи 16 названного Закона.

Вывод суда обоснован тем, что оформление, государственная регистрация и выдача лицензии осуществляется лишь федеральным органом исполнительной власти или его территориальными органами. Такое

полномочие субъекту Российской Федерации не принадлежит. Поэтому субъект РФ вправе определить орган исполнительной власти по обеспечению функционирования государственной системы лицензирования пользования участками недр, распоряжение которыми относится к компетенции субъектов Российской Федерации, что не было сделано в Законе области.

С данным выводом суда нельзя согласиться по следующим основаниям.

Суд, принимая решение в данной части, ошибочно сослался на пункт 3 статьи 16 Закона РФ «О недрах». Пункт 3 имеется как в части 2, так и в части 3 статьи 16 названного Закона. Однако ни один из них не содержит того нормативного положения, истолкование которого приведено в решении суда. Пункт 3 части 2 статьи 16 устанавливает полномочие федерального органа управления государственным фондом недр по осуществлению подготовки условий пользования участками недр для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, а пункт 3 части 2 той же статьи - полномочие органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации по представлению в вышеназванный федеральный орган предложений по формированию программы лицензирования пользования участками недр, условиям проведения конкурсов и аукционов и условиям лицензий.

В соответствии с частью 5 указанной статьи оформление, государственная регистрация и выдача лицензий на пользование участками недр осуществляются федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом.

В соответствии с частью 6 той же статьи порядок оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения, а также участками недр местного значения, используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Анализ приведенных положений Закона опровергает вывод в решении суда о том, что федеральный орган управления государственным фондом недр является тем единственным органом, который вправе заниматься оформлением, государственной регистрацией и выдачей лицензий. Когда такие вопросы решаются в отношении участков недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, участков недр местного значения, а также участков недр местного значения, используемых для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, соответствующими полномочиями может быть наделен иной орган.

В последней части статьи 16 Закона РФ «О недрах» указано, что порядок лицензирования пользования участками недр устанавливается законодательством Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации, регулирующее указанный порядок, сводится к Положению о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденному постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3314-1.

Согласно разделу 1 этого Положения республики в составе Российской Федерации, края, области, автономные образования могут устанавливать иной, чем предусмотренный данным Положением, порядок предоставления недр в пользование для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

Упомянутое Положение предполагает выдачу лицензии на пользование участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения, а также участками недр местного значения, используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, федеральным органом исполнительной власти, но с оговоркой о возможности выдачи этих лицензий субъектом Российской Федерации, если это определит сам субъект Российской Федерации.

При таких данных не имеется оснований для признания не действующим пункта 1 статьи 8 оспариваемого Закона Саратовской области.

Абзацами 1 и 2 пункта 1 статьи 11 Закона области предусмотрено, что промышленная разработка месторождения полезных ископаемых допускается после подготовки и утверждения технического проекта разработки и рекультивации месторождения в соответствии с требованиями технических регламентов в области охраны окружающей среды и оформления горноотводного акта органом государственного горного надзора. Разработка месторождений общераспространенных полезных ископаемых осуществляется в соответствии с условиями лицензионного соглашения и утвержденной технической (технологической) проектной документацией – техническими проектами, ежегодными планами развития горных работ.

Признавая эти нормативные положения недействующими, суд не установил факта противоречия их закону, имеющему большую юридическую силу.

Судом не учтено того, что данные нормы Закона области основаны на положениях статьи 88 Земельного кодекса Российской Федерации, а также на положениях нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (постановлениях Госгортехнадзора России от 13 мая 2003 г. № 30 от 2 августа 2002 г. № 49 и других).

В соответствии со статьей 7 Закона РФ «О недрах» на основании лицензии на пользование недрами для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, а также в соответствии с соглашением о разделе продукции при разведке и добыче минерального сырья участок недр предоставляется пользователю в виде горного отвода. Согласно этой же

статье Закона РФ предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование норами. После разработки технического проекта, получения на него положительного заключения государственной экспертизы, согласования указанного проекта с органами государственного горного надзора и государственными органами охраны окружающей природной среды документы, определяющие уточненные границы горного отвода, включаются в лицензию в качестве неотъемлемой составной части.

В соответствии с пунктом 16.2 Положения о порядке лицензирования пользования недрами владельцы лицензий на пользование недрами обязаны соблюдать требования технических проектов и схем развития горных работ.

Таким образом, противоречий законодательству Российской Федерации в оспариваемых нормативных положениях Закона области не усматривается.

С учетом того, что обжалуемое решение принято судом с нарушением норм материального права, оно подлежит отмене с вынесением по делу нового решения об отказе в удовлетворении заявления.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 360, 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Саратовского областного суда от 25 декабря 2007 года отменить.

Принять новое решение об отказе прокурору Саратовской области в удовлетворении заявления о признании недействующими и не подлежащими применению Закона Саратовской области от 1 октября 2007 года № 198-ЗСО «О порядке предоставления права пользования и порядке пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, и участками недр местного значения, в том числе используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, на территории Саратовской области» в части.

Председательствующий

Судьи