ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 74-Г08-5

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва «26» марта 2008 г.

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

председательствующего – Пирожкова В.Н.

судей – Борисовой Л.В. и Хаменкова В.Б.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению прокурора Республики Саха (Якутия) о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений Закона Республики Саха (Якутия) «О недрах» по кассационной жалобе Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) на решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 22 декабря 2007 г. об удовлетворении заявления.

Заслушав доклад судьи Верховного суда Российской Федерации Борисовой Л.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей решение суда правильным и не подлежащим отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Прокурор Республики Саха (Якутия) обратился в суд с заявлением о признании пункта «е» части 1 статьи 22, части 2 статьи 35, части 3 статьи 38, части 2 статьи 40, части 1 статьи 41 Закона Республики Саха (Якутия) от 2 июля 1998 года 3 № 29-11 «О недрах» (в ред.Закона от 13.07.2006 365-З № 745-111) далее – Закон РС(Я) противоречащими федеральному законодательству и недействующими, сославшись на то, что они приняты органом государственной власти Республики Саха (Якутия) с превышением полномочий.

Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) признало заявление в части оспаривания нормативного положения, предусмотренного частью 1 статьи 41 Закона РС(Я).

Решением Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 22 декабря 2007 г. заявление прокурора Республики Саха (Якутия) удовлетворено полностью.

В кассационной жалобе Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) поставлен вопрос о частичной отмене решения в связи с нарушением судом норм материального права и вынесении нового решения об отказе прокурору в удовлетворении заявления.

В соответствии с частью 1 статьи 347 ГПК РФ суд кассационной инстанции проверяет законность и обоснованность решения суда первой инстанции исходя из доводов, изложенных в кассационных жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления.

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

В соответствии с подпунктом «в» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статьей 76 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2). Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частью второй настоящей статьи.

На уровне Российской Федерации правовое регулирование общественных отношений, возникающих в связи с недропользованием, осуществляется Конституцией Российской Федерации, Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (с последующими изменениями, далее – Закон РФ «О недрах»), другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

В соответствии со статьей 4 Закона РФ «О недрах», к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях относятся принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о недрах.

На уровне субъекта Российской Федерации – Республики Саха (Якутия) отношения по недропользованию регулируются вышеупомянутым Законом от 02.07.1998 г. З №2911 «О недрах» (с последующими изменениями), а также иными нормативными правовыми актами.

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.

Удовлетворяя заявление прокурора о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона РС (Я) «О недрах» в части пункта «е» части 1 статьи 22, части 2 статьи 35, части 3 статьи 38, части 2 статьи 40, суд пришел к выводу о наличии для этого предусмотренного законом основания, указав, что приведенные правовые нормы приняты органом государственной власти субъекта Российской Федерации с превышением полномочий.

С данным выводом суда нельзя согласиться в части, касающейся признания недействующими нормативных положений, предусмотренных пунктом «е» части 1 статьи 22, части 2 статьи 40 Закона РС (Я) «О недрах», а также суждений суда в отношении мотивов, по которым признана недействующей часть 3 статьи 38 названного Закона.

Пунктом «е» части 1 статьи 22 оспариваемого Закона РС (Я) предусмотрено, что к основным требованиям по рациональному использованию и охране недр относится соблюдение технологических схем обогащения и переработки минерального сырья, систематического изучения его минерального состава и технологических свойств.

Признавая эту норму права недействующей, суд посчитал ее противоречащей статье 23 Закона РФ «О недрах», закрепившей, по мнению суда, исчерпывающий перечень основных требований по рациональному использованию и охране недр.

Суд неправильно истолковал закон.

Статья 23 Закона РФ «О недрах» поименована «Основные требования по рациональному использованию и охране недр». Само название этой правовой нормы указывает на то, что в ней приведен не полный, а основной перечень требований, и это не исключает возможности установления иных, не противоречащих федеральному закону, требований по рациональному использованию и охране недр.

Как видно из содержания пункта 5 статьи 23 Закона РФ «О недрах», он устанавливает необходимость обеспечения наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов.

В развитие этого требования и принято оспариваемое нормативное положение о соблюдении технологических схем обогащения и переработки минерального сырья, систематического изучения его минерального состава и технологических свойств, предусмотренное пунктом «е» части 1 статьи 22 Закона РС (Я).

То есть, пункт «е» части 1 статьи 22 Закона РС(Я) является нормой с конкретизирующими, а не расширяющими требованиями, установленными

по рациональному использованию и охране недр, поэтому он не противоречит федеральному законодательству и оснований для признания его недействующим не имеется.

Частью 2 статьи 40 оспариваемого Закона РС(Я) предусмотрено, что доходы от уплаты разовых и регулярных платежей за пользование недрами поступают в государственный бюджет Республики Саха (Якутия) по следующим нормативам:

а) доходы от разовых платежей за пользование недрами по участкам недр, содержащим месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или по участкам недр местного значения – 100 процентов;

б) доходы от уплаты регулярных платежей за пользование недрами – 60 процентов;

в) сборы за участие в конкурсе (аукционе) по участкам недр, содержащим месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участкам недр местного значения и сборы за выдачу лицензий на пользование недрами – 100 процентов.

Признавая приведенную норму права недействующей, суд исходил из вывода о том, что она не соответствует абзацам 10-14 пункта 2 статьи 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому в бюджет субъектов Российской Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами: налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) – по нормативу 5 процентов; налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых - по нормативу 1000 процентов; налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) - по нормативу 60 процентов; налога на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов – по нормативу 100 процентов; регулярных платежей за добычу за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) - по нормативу 5 процентов.

Суд при вынесении этой части решения применил закон, не подлежащий применению к спорному правоотношению.

Суд не учел, что в оспариваемой правовой норме Закона РС (Я) речь идет о платежах за пользование недрами, а не о налогах, а правовое регулирование налогов и платежей различное.

Понятие налога дано в статье 8 Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которой налог - это обязательный индивидуально-безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований. Налоговым кодексом Российской Федерации установлены

федеральный налог на добычу полезных ископаемых, а также иные, выше поименованные налоги и сборы.

Что касается платежей за пользование недрами, то они регулируются Законом РФ «О недрах» и взимаются в качестве условия совершения в отношении плательщиков юридически значимых действий, включая предоставление прав или выдачу разрешения (лицензии).

Статьей 39 названного Закона РФ установлена система платежей при пользовании недрами:

1. разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии;

2. регулярные платежи за пользование недрами;

3. плата за географическую информацию о недрах;

4. сбор за участие в конкурсе (аукционе);

5. сбор за выдачу лицензий.

В соответствии со статьей 42 того же Закона суммы сбора за участие в конкурсе (аукционе) и за выдачу лицензии на пользование участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения, поступают в доход бюджетов субъектов Российской Федерации, регулирующих процесс пользования недрами на указанных участках.

Что касается разовых и регулярных платежей, то одни из них (разовые - на основании части 7 статьи 40) зачисляются в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, а другие (регулярные - на основании части 5 статьи 43) – в федеральный, региональный и местный бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Бюджетное законодательство Российской Федерации, как указано в статье 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год, а также иных нормативных правовых актов.

Статьей 26 Федерального закона от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» (с последующими изменениями) предусмотрено, что доходы от уплаты разовых и регулярных платежей за пользование недрами на территории Российской Федерации подлежат распределению в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по следующим нормативам:

- разовые платежи за пользование участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения – 100 процентов зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации (подпункт «б» пункта 1 части 1);

- доходы от уплаты регулярных платежей за пользование недрами: в федеральный бюджет – 40 процентов, в бюджеты субъектов Российской Федерации – 60 процентов (пункт 5 части 1);

- сборы за выдачу лицензий на пользование недрами и сборы за участие

в конкурсе (аукционе) по участкам недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения – 100 процентов в бюджеты субъектов Российской Федерации, органы государственной власти которых регулируют процесс пользования недрами на указанных участках (подпункт «б» пункта 4 части 1).

Сравнительный анализ приведенного законодательства показывает, что оспариваемая часть 2 статьи 40 Закона РС (Я) о распределении платежей за пользование недрами полностью соответствует федеральному законодательству, а именно статьям 39, 42 Закона РФ «О недрах», части 1 статьи 26 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год», в связи с чем оснований для признания ее недействующей не имеется.

Суд, принимая решение в указанной части, не применил закон, подлежащий применению.

Нарушение норм материального права является в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 362 ГПК РФ основанием к отмене решения суда в кассационном порядке.

Поскольку решение о признании недействующими пункта «е» части 1 статьи 22, части 2 статьи 40 оспариваемого Закона РС (Я)) постановлено судом с нарушением норм материального права, оно подлежит отмене с вынесением нового решения об отказе в удовлетворении заявления.

В остальной части решение суда является правильным и отмене не подлежит.

Частью 3 статьи 38 Закона РС (Я) Государственному Собранию (Ил Тумэн) предоставлено право устанавливать дополнительные основания для освобождения отдельных категорий пользователей недр от доли платежей, поступающих в республиканский и местный бюджеты.

Признавая недействующей данную норму права, суд обоснованно пришел к выводу о том, что она противоречит имеющему большую юридическую силу федеральному законодательству, при этом ссылка суда на Закон РФ «О недрах» является правильной.

Раздел V. Платежи при пользовании недрами Закона РФ «О недрах» содержит нормативные положения о системе платежей за пользование недрами (статья 39), размеры этих платежей и сборов (статьи 40,41,42,43), размеры отчислений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (статьи 42,43) и не допускает возможности освобождения недропользователей от уплаты этих платежей, тем более в те бюджеты Российской Федерации, которыми субъект Российской Федерации не распоряжается (например, местный).

Также, оспариваемая часть 3 статьи 38 Закона РС (Я) не соответствует подпункту 43 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (с последующими изменениями). Названным Федеральным Законом установлены полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области недропользования. При

этом не предусмотрено полномочия по установлению оснований для освобождения отдельных категорий недропользователей от уплаты платежей за пользование недрами.

Кроме того, оспариваемый Закон РЯ (Я) не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования, так как не содержит указания на категории недропользователей, подлежащих освобождению от уплаты платежей за пользование недрами, на виды и размеры платежей, а также на основания освобождения от уплаты платежей, что приводит к нарушению принципа равенства всех перед законом и верховенства закона.

Вместе с тем, является ошибочным указание в мотивировочной части решения суда на то, что оспариваемая часть Закона РС (Я) об освобождении недропользователей от уплаты платежей за пользование недрами противоречит пункту 6 статьи 13 Налогового кодекса РФ (о федеральном налоге на добычу полезных ископаемых), пункту 5 статьи 59 и пункту 5 статьи 64 Бюджетного кодекса РФ (об отсрочке и рассрочке уплаты федеральных налогов и сборов). И Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации имеют иной предмет правового регулирования, не имеющий отношения к платежам за пользование недрами, в связи с чем не подлежат применению к спорному правоотношению.

Частью 2 статьи 35 Закона РС (Я) предусмотрено, что организация государственного геологического изучения недр на территории Республики Саха (Якутия) за счет средств государственного бюджета Республики Саха (Якутия) и участия в программах геологического изучения недр за счет средств федерального бюджета и средств недропользователей возлагается на республиканский орган управления государственным фондом недр.

Признавая недействующей эту норму права, суд обоснованно исходил из вывода о том, что она противоречит имеющему большую юридическую силу федеральному закону, а именно статье 36.1 Закона РФ «О недрах», согласно которой организация государственного геологического изучения недр возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр.

Кроме того, организация государственного геологического изучения недр не предусмотрена в качестве полномочия государственных органов субъекта Российской Федерации и подпунктом 43 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ.

Доводы кассационной жалобы Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) об отмене решения в указанной части сводятся по существу к неправильному истолкованию норм материального права, с чем нельзя согласиться по указанным выше основаниям.

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

определила:

решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 22 декабря 2007 г. о признании противоречащими федеральному закону и недействующими пункта «е» части 1 статьи 22, пункта 2 статьи 40 Закона Республики Саха (Якутия) от 02.07.1998 г. «О недрах» (в редакции Закона от 13.07.2006 г.) отменить. Принять новое решение об отказе прокурору в удовлетворении заявленных требований.

В остальной части решение суда оставить без изменения.

Председательствующий

Судьи