



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №25-Г11-17

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

28 сентября 2011 года

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

председательствующего – Еременко Т.И.  
судей – Анишиной В.И. и Горчаковой Е.В.  
при секретаре – Аверине А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по кассационной жалобе Правительства Астраханской области на решение Астраханского областного суда от 19 июля 2011 года, которым частично удовлетворены требования прокурора Астраханской области о признании недействующими отдельных пунктов Положения о Министерстве промышленности, транспорта и природных ресурсов Астраханской области, утвержденного постановлением Правительства Астраханской области от 19 мая 2010 года № 210-П.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя Правительства Астраханской области Килочек Е.П., поддержавшей доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда отменить в части, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

19 мая 2010 года Правительством Астраханской области принято постановление № 210-П, пунктом 1 которого утверждено Положение о Министерстве промышленности, транспорта и природных ресурсов Астраханской области (далее – Положение).

Постановление официально опубликовано в печатном издании "Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области", № 23, 27 мая 2010 года.

Согласно пункту 1.1 Положения Министерство промышленности, транспорта и природных ресурсов Астраханской области (далее - Министерство) является исполнительным органом государственной власти Астраханской области, обеспечивающим осуществление государственной политики и нормативно-правового регулирования в области промышленности, в том числе топливно-энергетического комплекса, природных ресурсов, воздушного, морского и внутреннего водного транспорта.

В соответствии с пунктом 2.1 Положения Министерство осуществляет, в частности, следующие полномочия:

распоряжается совместно с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти единым государственным фондом недр на территории Астраханской области, формирует совместно с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти региональный перечень полезных ископаемых, относимых к общераспространенным полезным ископаемым, и осуществляет выделение участков недр местного значения (подпункт 2.1.5.9);

осуществляет государственный контроль за геологическим изучением, охраной и рациональным использованием недр в соответствии с порядком, установленным федеральным законодательством (подпункт 2.1.5.13);

осуществляет государственную регистрацию и выдачу лицензий на пользование участками недр (в том числе не числящихся в территориальном балансе), 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, в соответствии с законодательством Астраханской области (подпункт 2.1.5.18);

должностные лица министерства в пределах своих полномочий составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Законом Астраханской области от 4 сентября 2007 года 49/2007-ОЗ "Об административных правонарушениях", а также рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (пункт 2.3).

Прокурор Астраханской области обратился в суд с заявлением, уточнив требования, просил признать недействующими со дня вступления решения суда в законную силу подпункты 2.1.5.9, 2.1.5.13, 2.1.5.18 и пункт 2.3

указанного Положения, ссылаясь на то, что при определении полномочий Министерства допущено совмещение функций государственного экологического контроля и функций хозяйственного использования природных ресурсов, что нарушает принцип независимости экологического контроля и противоречит положениям Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Кроме того, по мнению прокурора, обжалуемые нормы противоречат Закону Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах».

Решением Астраханского областного суда от 19 июля 2011 года заявление прокурора Астраханской области удовлетворено частично, признаны недействующими с момента вступления решения суда в законную силу подпункт 2.1.5.13 и пункт 2.3 (в части полномочий должностных лиц по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях в области государственного экологического контроля) Положения о Министерстве промышленности, транспорта и природных ресурсов Астраханской области, утвержденного постановлением Правительства Астраханской области от 19 мая 2010 года № 210-П. В остальной части заявленные прокурором требования оставлены без удовлетворения.

В кассационной жалобе Правительство Астраханской области просит решение отменить как незаконное и необоснованное, принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявленных прокурором требований.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

В соответствии с пунктами «в», «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; законодательство о недрах, об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

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 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в

Российской Федерации, действует федеральный закон (часть 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа регулируются Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах», который содержит правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивает защиту интересов государства и граждан Российской Федерации, а также прав пользователей недр.

В соответствии со статьей 1.1 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере государственного регулирования отношений недропользования осуществляется Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с ней федеральными законами.

Согласно пункту 6.1 статьи 3 указанного Закона Российской Федерации к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования относится формирование совместно с субъектами Российской Федерации региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным полезным ископаемым, и выделение участков недр местного значения.

В силу статьи 4 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях относятся распоряжение совместно с Российской Федерацией единым государственным фондом недр на своих территориях, формирование совместно с Российской Федерацией региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным полезным ископаемым, и выделение участков недр местного значения (пункт 7); установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения (пункт 9); организация и осуществление регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, а также участков недр местного значения (пункт 14).

В соответствии со статьей 11 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, которая является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в

течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий.

Оформление, государственная регистрация и выдача лицензий на пользование участками недр осуществляются федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами, относительно участков недр, распоряжение которыми относится к компетенции субъектов Российской Федерации, - уполномоченными органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

Порядок оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения (в том числе участками недр местного значения, используемыми для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых) устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Статьей 37 указанного Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 предусмотрено, что государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный надзор) согласно их компетенции в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с таким порядком (Положением), утверждённым Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 года № 293, органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют государственный геологический контроль по вопросам соблюдения требований законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, принятых ими в пределах полномочий по регулированию отношений недропользования на своих территориях (подпункт «а» пункта 7) и выполнение условий лицензий на пользование участками недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, а также участками недр местного значения (подпункт «г» пункта 7).

Таким образом, распоряжение совместно с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти единым государственным фондом недр на территории Астраханской области, формирование совместно с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти регионального перечня полезных ископаемых, относимых к общераспространенным полезным ископаемым, а также осуществление выделения участков недр местного значения, оформление, государственная регистрация и выдача лицензий на пользование участками недр, распоряжение которыми относится к компетенции субъектов Российской Федерации.

Федерации, в качестве полномочий органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации предусмотрены Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» (статьи 4, 11, 16 и 37).

Разрешая данное дело, суд, проанализировав федеральное законодательство, пришел к правильному выводу о том, что подпункты 2.1.5.9 и 2.1.5.18 оспариваемого Положения приняты Правительством Астраханской области по предмету ведения субъекта Российской Федерации, в пределах предоставленных данному органу государственной власти полномочий.

Судебная коллегия соглашается с выводами суда в указанной части.

Вместе с тем, удовлетворяя требования прокурора об оспаривании подпункта 2.1.5.13 и пункта 2.3 Положения, суд исходил из того, что при определении полномочий Министерства промышленности, транспорта и природных ресурсов Астраханской области допущено совмещение функций государственного экологического контроля и функций хозяйственного использования природных ресурсов, что нарушает принцип независимости экологического контроля и противоречит пункту 6 статьи 65 Федерального закона 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Однако, Судебная коллегия не может согласиться с выводами суда об удовлетворении требований прокурора.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях наделяет должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, составлять протоколы об административных правонарушениях и рассматривать дела об административных правонарушениях, в пределах предоставленной им компетенции (статьи 23.22.1 и 28.3), соответственно, определяет эти органы в качестве осуществляющих контрольные функции в сфере охраны недр Российской Федерации в пределах их полномочий.

При этом согласно Федеральному закону от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» недра предоставляются в пользование, в том числе для добычи полезных ископаемых, использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости), что и представляет собой хозяйственное использование недр.

Таким образом, из анализа указанных правовых норм следует, что характер полномочий указанных органов государственной власти Астраханской области, которыми они наделены оспариваемыми нормами Положения не может быть отнесен к сфере хозяйственного использования недр, по сути все они имеют контрольно-надзорное назначение, что

соответствует назначению и функциям названных органов в системе государственного управления субъекта Российской Федерации. Хозяйственное использование, предполагающее добычу полезных ископаемых, использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образование особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости) осуществляется физическими и юридическими лицами, которым природные объекты (в т.ч. недра) и представляются для данных целей в установленном порядке.

С учетом изложенного, приведенные в положении функции, выполняемые Министерством как органом исполнительной власти, осуществляющим государственную политику в сфере регулирования отношений недропользования, нельзя отнести к хозяйственному использованию природных ресурсов. Соответственно нельзя признать правильным вывод суда, что оспариваемым актом установлено регулирование, допускающее совмещение функций государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) и функций хозяйственного использования природных ресурсов.

Кроме того, с 1 августа 2011 года статья 65 Федерального закона 10 января 2002 года № 7-ФЗ изложена в новой редакции в связи с изменениями, внесенными Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ, которая не содержит запрета совмещения функций государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) и функций хозяйственного использования природных ресурсов.

При изложенных обстоятельствах, нельзя признать правильным вывод суда о противоречии подпункта 2.1.5.13 и пункта 2.3 Положения статье 65 Федерального закона № 7-ФЗ.

Учитывая изложенное, а также то обстоятельство, что по делу не требуется дополнительного собирания доказательств, Судебная коллегия считает, что обжалуемое решение суда в части признания недействующими подпункта 2.1.5.13 и пункта 2.3 Положения подлежит отмене с вынесением нового решения об отказе в удовлетворении заявленных требований в указанной части.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 360, 361, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Астраханского областного суда от 19 июля 2011 года в части признания недействующими подпункта 2.1.5.13 и пункта 2.3 Положения о Министерстве промышленности, транспорта и природных ресурсов Астраханской области, утвержденного постановлением Правительства Астраханской области от 19 мая 2010 года № 210-П отменить, принять по делу новое решение, которым заявление в указанной части оставить без удовлетворения.

В остальной части решение Астраханского областного суда от 19 июля 2011 года оставить без изменения.

Председательствующий

Судьи

