



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 3-АПГ12-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«14» марта 2012 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Хаменкова В.Б.
Ерёменко Т.И., Ксенофонтовой О.А.

при секретаре

Завражнове М.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по апелляционной жалобе Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми на решение Верховного Суда Республики Коми от 29 декабря 2011 года, которым удовлетворены требования ОАО «Монди Сыктывкарский ЛПК» о признании недействующим в части Порядка пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространенных полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, утвержденного приказом Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми № 239 от 14 июня 2011 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми Климова А.С., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения против апелляционной жалобы представителей ОАО «Монди Сыктывкарский ЛПК» Белых Л.И. и Гудковой Н.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Гончаровой Н.Ю., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми от 14 июня 2011 года № 239 утверждён Порядок пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространенных полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых (далее – Порядок), который официально опубликован в печатном издании «Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми» от 24 июня 2011 года № 22, ст. 587.

Согласно пункту 4 Порядка под собственными нуждами понимаются потребности собственника, землепользователя, землевладельца и арендатора земельного участка, не связанные с использованием результатов деятельности, указанные в пункте 2 данного Порядка, в коммерческих целях, в том числе для производственных нужд, в технологических целях, влекущих получение прибыли.

Пунктом 13 указанного нормативного акта установлено, что добыча общераспространенных полезных ископаемых собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков на глубинах, превышающих указанные в пункте 2.2 данного Порядка, либо применение взрывных работ, либо продажа и использование для производственных нужд указанных полезных ископаемых или продуктов их переработки допускается только при наличии лицензии на пользование недрами. Наличие лицензии на пользование недрами требуется для строительства подземных сооружений на глубину свыше пяти метров и устройства и эксплуатации бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, являющийся источником централизованного водоснабжения.

ОАО «Монди Сыктывкарский ЛПК» обратилось в суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим со дня принятия пункта 4 полностью и пункта 13 Порядка в части слов «и использование для производственных нужд».

По мнению заявителя, указанные положения нормативного акта не соответствуют статье 19 Закона РФ от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах», в соответствии с которой собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

ОАО «Монди Сыктывкарский ЛПК» полагало, что включением в Порядок оспариваемых пунктов Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми фактически ввело ограничение, не предусмотренное федеральным законодательством, поскольку лишило собственника, землепользователя, землевладельца и арендатора земельного участка права безлицензионной добычи общераспространенных полезных ископаемых на том основании, что результаты их деятельности связаны с использованием в коммерческих целях, в том числе для производственных нужд, в технологических целях, влекущих получение прибыли.

Решением Верховного Суда Республики Коми от 29 декабря 2011 года требования удовлетворены.

В апелляционной жалобе Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми ставится вопрос об отмене указанного решения суда по мотиву его незаконности и необоснованности.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда по существу правильным.

В соответствии с пунктом «в» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статьей 1.1 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» определено, что субъекты Российской Федерации принимают свои законы и иные нормативные правовые акты в целях регулирования отношений недропользования в пределах своих полномочий. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить настоящему Закону (статья 1 Закона РФ «О недрах»).

Разрешая данный спор, суд установил, что приказ Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми от 14 июня 2011 года № 239 «О порядке пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространенных полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых» принят по предмету совместного ведения Российской Федерации и её субъекта, при этом процедура принятия нормативного акта и порядок его опубликования были соблюдены.

Вместе с тем в пункте 4 Порядка установлено понятие «собственные нужды» для целей оспариваемого акта, которое не содержится в федеральном законе.

Пунктом 1 статьи 3 Закона РФ «О недрах» определено, что к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования относится, в числе прочих, разработка и совершенствование законодательства Российской Федерации о недрах.

Статьей 4 данного закона, устанавливающей полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования, аналогичное право субъекту

Российской Федерации предоставлено только в отношении принимаемых им законов и иных нормативных правовых актов о недрах.

Таким образом, самостоятельно определив в оспариваемом нормативном правовом акте содержащееся в федеральном законе понятие своих (собственных) нужд, орган государственной власти Республики Коми превысил предоставленные ему полномочия, осуществив совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере недропользования.

Подобное правовое регулирование допускает возможность неоднозначного определения субъектами Российской Федерации содержащихся в федеральном законе терминов и понятий и в противоречие общеправовому критерию ясности и недвусмысленности правовой нормы не способствует их единообразному истолкованию и применению.

Между тем, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 25 постановления № 48 от 29 ноября 2007 года «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснил, что проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определённым. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределённость путем обязания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Данные положения полностью согласуются и с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно подчёркивал, что именно нарушения требований определённости, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования не обеспечивают единообразного понимания и толкования правовых норм правоприменителями, что приводит к нарушению принципа равенства всех перед законом и верховенства закона, самого по себе нарушения требования определённости правовой нормы достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации (например, постановление от 17 июня 2004 года № 12-П).

Согласно статье 19 Закона Российской Федерации «О недрах» собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков имеют право, по своему усмотрению, в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространённых полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Пункт 13 оспариваемого Порядка предусматривает, что добыча и использование общераспространенных полезных ископаемых или продуктов их переработки собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков в коммерческих целях, в том числе для производственных нужд, в технологических целях, влекущих получение прибыли, допускается только при наличии лицензии на пользование недрами.

Вместе с тем, из системного толкования предписаний федерального законодателя и оспариваемых положений нормативного акта субъекта Российской Федерации не представляется возможным сделать однозначный вывод о том, охватывается ли понятие производственных нужд в названном пункте Порядка понятием «собственные нужды», содержащимся в пункте 4 оспариваемого акта. Такое положение также создаёт угрозу произвольного истолкования каждым субъектом Российской Федерации понятий и терминов, установленных в федеральном законе, что препятствует их единообразному пониманию и противоречит принципу ясности и недвусмысленности правовой нормы.

При таких обстоятельствах, пункт 13 Порядка пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространенных полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, утверждённого приказом Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми от 14 июня 2011 года № 239, в части слов «и использование для производственных нужд» обоснованно признан судом несоответствующим федеральному законодательству.

Ссылка в апелляционной жалобе на практику арбитражных судов не имеет правового значения.

Иные доводы апелляционной жалобы основаны на неверном толковании норм материального права, применённых в данном деле, и не свидетельствуют о допущенной судебной ошибке.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Верховного Суда Республики Коми от 29 декабря 2011 года оставить без изменения, а апелляционную жалобу Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи