



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 51-АПГ12-10

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

5 сентября 2012 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда  
Российской Федерации

в составе

председательствующего Ерёменко Т.И.

судей Калининой Л.А., Анишиной В.И.

при секретаре Аверине А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании апелляционную жалобу Алтайского краевого Законодательного Собрания на решение Алтайского краевого суда от 8 июня 2012 г. о признании недействующей части 2 статьи 15 Закона Алтайского края от 27 декабря 2008 г. № 137-ЗС «О недропользовании на территории Алтайского края».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителей Федерального бюджетного учреждения «Обское государственное бассейновое управление водных путей и судоходства» Подъяпольского А.И. и Олейниковой М.Б., просивших решение оставить без изменения, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда первой инстанции законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

### у с т а н о в и л а:

статья 15 (Особенности предоставления участков недр в пользование при проведении работ, связанных с изменениями дна и берегов водных объектов) Закона Алтайского края от 27 декабря 2008 г. № 137-ЗС «О недропользовании на территории Алтайского края» изложена в следующей редакции:

«1. Организациям, осуществляющим в установленном водным законодательством Российской Федерации порядке работы, связанные с

изменениями дна и берегов водных объектов, без реализации получаемых при этом полезных ископаемых либо созданной на их основе продукции, оформления лицензий (разрешений) на пользование недрами не требуется.

2. При реализации получаемых при проведении работ, связанных с изменениями дна и берегов водных объектов, полезных ископаемых либо созданной на их основе продукции право пользования участком недр оформляется в виде разрешения на пользование участками недр в пределах водных объектов с целью разработки общераспространённых полезных ископаемых. Решение о предоставлении разрешения принимает уполномоченный орган исполнительной власти Алтайского края. К разрешению прилагаются:

1) заключаемое между уполномоченным органом исполнительной власти Алтайского края и пользователем недр соглашение, определяющее основные условия пользования недрами;

2) текстовые, графические и иные приложения.

3. Основаниями для выдачи разрешения на пользование участками недр в пределах водных объектов с целью разработки общераспространённых полезных ископаемых являются:

1) заявка на предоставление права пользования участком недр;

2) решение о предоставлении водного объекта в пользование;

3) заключение территориального органа федерального органа управления государственным фондом недр в Алтайском крае об отсутствии на испрашиваемом участке месторождений полезных ископаемых.

4. Разрешение на пользование участками недр в пределах водных объектов с целью разработки общераспространённых полезных ископаемых выдаётся на срок, предусмотренный решением о предоставлении водного объекта в пользование.

5. Выдачу разрешений на пользование участками недр в пределах водных объектов с целью разработки общераспространённых полезных ископаемых и их учёт обеспечивает уполномоченный орган исполнительной власти Алтайского края».

Федеральное бюджетное учреждение «Обское государственное бассейновое управление водных путей и судоходства», действуя через представителя – руководителя Барнаульского района водных путей и судоходства - филиала Обского государственного бассейнового управления водных путей и судоходства, обратилось в Алтайский краевой суд с заявлением о признании части 2 статьи 15 Закона Алтайского края от 27 декабря 2008 г. № 137-ЗС «О недропользовании на территории Алтайского края» недействующей, ссылаясь на противоречие этой региональной нормы статье 9 Закона Российской Федерации «О недрах», статье 11 Водного кодекса Российской Федерации, статье 8 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации и в обоснование заявления указав на то, что оспариваемое правовое регулирование нарушает права и законные интересы Федерального бюджетного учреждения «Обское государственное бассейновое управление водных путей и судоходства». Согласно Уставу

Федерального бюджетного учреждения «Обское государственное бассейновое управление водных путей и судоходства» целями его деятельности являются эксплуатация и развитие водных путей и гидрологических сооружений и обеспечение судоходства на внутренних водных путях, безопасности гидротехнических сооружений. Для достижения этой цели Управление осуществляет проведение путевых работ (дноуглубительных, выправительных, тральных, дноочистительных, изыскательских и других работ по устройству и содержанию средств навигационного оборудования на внутренних водных путях), вправе осуществлять за плату виды деятельности, относящиеся к основным. Одним из видов приносящей доход деятельности, осуществляемой Управлением по договорам с физическими и юридическими лицами на возмездной основе, является оказание услуг по хранению и поставке грунтов, нерудных строительных материалов, образующихся в процессе проведения путевых работ. Сооружение и эксплуатация судовых ходов, проведение дноуглубительных, землечерпательных работ на участках недр, расположенных на дне водоёмов, имеют цель – обеспечение безопасности судоходства, а не использование недр для добычи полезных ископаемых. Добыча песка является неотъемлемой частью технологического процесса, а не результатом недропользования.

Алтайское краевое Законодательное Собрание против удовлетворения заявленных Федеральным бюджетным учреждением «Обское государственное бассейновое управление водных путей и судоходства» требований возражало, полагая, что данная норма не затрагивает права и законные интересы заявителя. Оспариваемая норма касается иных пользователей водных объектов, осуществляющих работы с изменением дна и берегов водных объектов и реализующих получаемые при этом общераспространённые полезные ископаемые, то есть осуществляющих недропользование без соответствующей платы за пользование недрами. На федеральном уровне отсутствует правовое регулирование такого рода правоотношений.

Решением Алтайского краевого суда от 8 июня 2012 г. заявление Федерального бюджетного учреждения «Обское государственное бассейновое управление водных путей и судоходства» удовлетворено, часть 2 статьи 15 Закона Алтайского края от 27 декабря 2008 г. № 137-ЗС «О недропользовании на территории Алтайского края» признана противоречащей федеральному законодательству и недействующей.

В апелляционной жалобе Алтайское краевое Законодательное Собрание просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением материального закона, регулирующего спорное правоотношение.

Относительно доводов апелляционной жалобы Федеральным бюджетным учреждением «Обское государственное бассейновое управление водных путей и судоходства», прокурором, участвующим в деле, поданы возражения.

Изучив доводы апелляционной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, не находит оснований для отмены решения в апелляционном порядке.

Согласно преамбуле, статьям 6, 11 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоёмов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологических изучений и освоений.

Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии с текстовыми, графическими и иными приложениями, являющимися неотъемлемой составной частью лицензии и определяющими основные условия пользования недрами.

Недра предоставляются в пользование для регионального геологического изучения, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съёмку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контроля за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр; геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологического изучения и оценки пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе 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); сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов. Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых. При этом разведка и добыча полезных ископаемых, за исключением разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения, могут осуществляться как в процессе геологического изучения недр, так и после его завершения. Разведка и добыча полезных ископаемых на участке недр федерального значения могут осуществляться на основании решения Правительства Российской Федерации о возможности осуществления на этом участке недр разведки и добычи полезных ископаемых пользователем недр только после завершения геологического изучения на этом участке недр.

Из системного анализа положений Кодекса внутреннего водного

транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ (статьи 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8) Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (статьи 2, 3, 4, 5, 11, 55 - 61) следует, что внутренние водные пути и расположенные на них судоходные гидротехнические сооружения находятся в федеральной собственности и используются в целях судоходства любыми юридическими и физическими лицами. Перечень внутренних водных путей утверждается Правительством Российской Федерации. Путевые работы (дноуглубительные, выправительные, тральные, дноочистительные, изыскательские и другие работы по устройству и содержанию средств навигационного оборудования на внутренних водных путях), будучи по своей юридической природе мерами поддержания и улучшения условий, необходимых для судоходства, в том числе обеспечения безопасности судоходства, не могут рассматриваться использованием недрами в смысле статьи 6 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», требующим оформления специального государственного разрешения в виде лицензии. Дноочистительные работы включают в себя обследование водного пути и отыскание подводных препятствий, обозначение подводных препятствий, находящихся на судовом ходу или прилегающих к нему полосах русла, извлечение подводных препятствий из воды, удаление подводных препятствий в такое место, откуда они не могут быть смыты водой или вынесены ледоходом в реку. Выправительные работы являются одним из способов улучшения судоходных рек, основанным на принципе использования энергии речного потока, и совместно с другими видами путевых работ должны обеспечивать создание устойчивой в течение длительного времени и удобной для судовождения судоходной трассы. Проведение строительных, дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов, в их водоохранных зонах, в границах особо ценных водно-болотных угодий осуществляется в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства о градостроительной деятельности, а не законодательства в области недропользования. Заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный объект используется для проведения дноуглубительных и других работ в акватории морского или речного порта, а также работ по содержанию внутренних водных путей Российской Федерации, не требуется. По общему правилу проведение путевых работ, в том числе работ по устройству и содержанию рейдов в портах общего пользования и подходов к причалам общего пользования, а также содержание судоходных гидротехнических сооружений и организация технологической связи организаций внутреннего водного транспорта осуществляются бассейновыми органами государственного управления на внутреннем водном транспорте за счёт средств федерального бюджета, доходов от собственной деятельности, а также других не запрещённых законом источников. В целях обеспечения безопасности судоходства работы по содержанию внутренних водных путей и судоходных

гидротехнических сооружений на них осуществляются без специальных разрешений на проведение путевых работ. Приказом Министра транспорта Российской Федерации от 30 сентября 2003 г. № 194 утверждена Инструкция по учёту доходов и расходов по обычным видам деятельности на внутреннем водном транспорте, предназначенная для всех организаций независимо от форм собственности, у которых деятельность в сфере внутреннего водного транспорта является преобладающим видом деятельности. В данной инструкции порядок учёта доходов и расходов организаций внутреннего водного транспорта определён применительно к деятельности, связанной с использованием судов, портовой перегрузочной техники, а также обеспечением транспортного процесса на внутреннем водном транспорте. К основной деятельности организаций внутреннего водного транспорта относится также русловая добыча нерудных строительных материалов.

Очевидно, что при таких обстоятельствах региональный законодатель в оспариваемой части статьи 15 Закона Алтайского края от 27 декабря 2008 г. № 137-ЗС «О недропользовании на территории Алтайского края», возлагая на организации, осуществляющие свою деятельность в порядке установленном водным законодательством Российской Федерации, работы, обязанность получить разрешение на реализацию получаемых общераспространённых полезных ископаемых в процессе осуществления такими организациями работ, связанных с изменениями дна и берегов водных объектов, тем самым установил дополнительные требования, предъявляемые к осуществлению деятельности организаций внутреннего водного транспорта при проведении ими путевых работ (дноуглубительных, выправительных, тральных, дноочистительных, изыскательских и других работ по устройству и содержанию средств навигационного оборудования на внутренних водных путях).

Поскольку таких полномочий субъекту Российской Федерации не предоставлено и отношения, возникающие в процессе судоходства по внутренним водным путям Российской Федерации, составляют предмет регулирования Российской Федерации, Алтайский краевой суд обоснованно пришёл к выводу о несоответствии оспариваемого заявителем правового регулирования федеральному законодательству.

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

**о п р е д е л и л а:**

решение Алтайского краевого суда от 8 июня 2012 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Алтайского краевого Законодательного Собрания – без удовлетворения.

Председательствующий  
Судьи