



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества «Донтрансгидромеханизация» на нарушение конституционных прав и свобод частью пятой статьи 12 Закона Российской Федерации «О недрах» и пунктом 1 статьи 1 Закона Ростовской области «О признании утратившими силу отдельных положений областных законов в сфере недропользования»

город Санкт-Петербург

8 ноября 2018 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы АО «Донтрансгидромеханизация»,

у с т а н о в и л :

1. АО «Донтрансгидромеханизация» оспаривает конституционность следующих законоположений:

части пятой статьи 12 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-І «О недрах», в соответствии с которой условия пользования недрами, предусмотренные в лицензии, сохраняют свою силу в течение

оговоренных в лицензии сроков либо в течение всего срока ее действия; изменение этих условий допускается только при согласии пользователя недр и органов, предоставивших лицензию, либо в случаях, установленных законодательством;

пункта 1 статьи 1 Закона Ростовской области от 29 июля 2015 года № 394-ЗС «О признании утратившими силу отдельных положений областных законов в сфере недропользования», которым признан утратившим силу пункт 4¹ части 2 статьи 20 Областного закона от 25 октября 2002 года № 275-ЗС «О недропользовании на территории Ростовской области», относивший искусственно создаваемые пруды к подземным сооружениям местного и регионального значения.

Как следует из представленных материалов, решением Азовского городского суда Ростовской области от 1 июня 2017 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Ростовского областного суда от 29 ноября 2017 года, отказано в удовлетворении административного искового заявления АО «Донтрансгидромеханизация» о признании незаконным направленного ему представления природоохранного прокурора от 23 сентября 2016 года в части требований об устранении нарушений, допущенных в рамках деятельности согласно выданной истцу 23 августа 2013 года лицензии сроком действия до 23 августа 2028 года на пользование недрами для строительства и эксплуатации подземного сооружения местного значения, не связанного с добычей полезных ископаемых, а именно глубоководного пруда для рыборазведения. Суды указали, что после принятия Закона Ростовской области от 29 июля 2015 года № 394-ЗС, исключившего искусственно создаваемые пруды из перечня подземных сооружений местного и регионального значения, строительство и эксплуатация которых являются видом пользования участками недр местного значения, истец должен был руководствоваться вновь установленными требованиями законодательства и, соответственно, прекратить строительство пруда. В передаче кассационных жалоб на данные судебные акты для рассмотрения в судебных заседаниях судов кассационной инстанции отказано

определениями судьи Ростовского областного суда от 23 марта 2018 года и судьи Верховного Суда Российской Федерации от 20 июня 2018 года.

По мнению АО «Донтрансгидромеханизация», оспариваемые законоположения по смыслу, приданному им при рассмотрении его дела, противоречат статьям 1 (часть 1), 2, 18, 35 (части 1 и 3), 54 (часть 1), 55 (части 2 и 3) и 57 Конституции Российской Федерации, поскольку позволили применить вновь введенные законодательные требования в сфере недропользования к действующим правоотношениям в рамках лицензии, выданной в установленном порядке до внесения таких нормативных изменений, что привело к нарушению принципа стабильности правового регулирования и возникновению у него некомпенсированных убытков.

2. Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9, часть 1); владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (статья 36, часть 3); водное законодательство и законодательство о недрах относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт «к» части 1; статья 76, часть 2).

Приведенные положения Конституции Российской Федерации в единстве с провозглашенными в ее преамбуле стремлением обеспечить благополучие и процветание многонационального народа России, соединенного общей судьбой на своей земле, и ответственностью перед нынешним и будущими поколениями выражают, как последовательно отмечал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, один из основных принципов государственной политики и правового регулирования в сферах недропользования, охраны окружающей среды и поддержания экологической безопасности – принцип

приоритета публичных интересов (постановления от 14 мая 2009 года № 8-П, от 5 марта 2013 года № 5-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 25 июня 2015 года № 17-П и от 30 марта 2018 года № 14-П).

В целях обеспечения использования недр в общих интересах, предотвращения ущерба правам и свободам, жизни и здоровью граждан, окружающей среде и в целях создания условий для минимизации и восполнения связанного с недропользованием негативного воздействия, оказываемого на окружающую среду, федеральный законодатель правомочен ввести разрешительный порядок допуска к соответствующей экономической деятельности и определить правовой режим ее осуществления, основанный на преобладании императивного метода регулирования. Не исключается и участие субъектов Российской Федерации в законодательном регулировании вопросов недропользования, поскольку это прямо закреплено Конституцией Российской Федерации (статья 72, пункты «в», «г», «д», «к» части 1; статья 76, части 2 и 5). Реализуя свои регулятивные полномочия в данной сфере, субъекты Российской Федерации призваны обеспечивать как гарантии прав и законных интересов субъектов недропользования на уровне не ниже установленного федеральным законодательством, так и надлежащую охрану публичных интересов, предполагающих, кроме прочего, недопустимость создания предпосылок для осуществления недропользования в обход предусмотренного федеральным законодательством порядка получения разрешения на такую деятельность.

3. Определяя правовые и экономические основы рационального использования и комплексной охраны недр, Закон Российской Федерации «О недрах» устанавливает – с целью защиты интересов государства и граждан Российской Федерации, а также прав пользователей недр – разрешительный режим пользования недрами: предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии (часть первая статьи 11), т.е. документа, удостоверяющего 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 (часть третья статьи 11); данный документ и его

неотъемлемые составные части должны содержать, среди прочего, указание границ участка недр, предоставляемого в пользование, границ территории, земельного участка или акватории, выделенных для ведения связанных с использованием недрами работ, а также сроки действия лицензии и сроки начала работ (статьи 7, 11 и часть первая статьи 12); условия пользования недрами, предусмотренные в лицензии, сохраняют свою силу в течение оговоренных в лицензии сроков либо в течение всего срока ее действия; изменение этих условий допускается только при согласии пользователя недр и органов, предоставивших лицензию, либо в случаях, установленных законодательством (часть пятая статьи 12).

Получивший закрепление в части пятой статьи 12 Закона Российской Федерации «О недрах» принцип неизменности условий пользования недрами, предусмотренных в лицензии, служит поддержанию доверия во взаимоотношениях хозяйствующих субъектов с государством, созданию комфортных правовых условий экономической деятельности в сфере недропользования и обеспечению ее инвестиционной привлекательности, выступает в качестве дополнительной гарантии стабильности правового статуса конкретных участников данных правоотношений, признанного государством в порядке лицензирования, а потому сам по себе не может рассматриваться как нарушающий конституционные права и свободы. Содержащаяся же в указанном законоположении оговорка о возможности изменения условий пользования недрами, предусмотренных в лицензии, при наличии согласия пользователя недр и органов, предоставивших лицензию, либо в случаях, установленных законодательством, соотносится с вытекающим из требований баланса публичных и частных интересов в сфере недропользования началом диспозитивности, а также учитывает, что недропользование как разновидность предпринимательской деятельности и капитальные вложения в эту отрасль сопряжены с определенными рисками, исключают гарантированный экономический результат, равно как и допускают разумную в долгосрочной перспективе корректировку государством проводимой в этой отрасли политики.

3.1. Оспаривая конституционность пункта 1 статьи 1 Закона Ростовской области от 29 июля 2015 года № 394-ЗС, которым признан утратившим силу пункт 4¹ части 2 статьи 20 Областного закона от 25 октября 2002 года № 275-ЗС, относивший искусственно создаваемые пруды к подземным сооружениям местного и регионального значения, АО «Донтрансгидромеханизация» указывает на вызванный этим изменением блокирующий эффект для хозяйственной деятельности, осуществляемой им на основе ранее выданной лицензии и сопряженной с произведенными за время строительства пруда весьма значительными затратами.

Между тем Закон Ростовской области от 29 июля 2015 года № 394-ЗС не содержит каких-либо положений, которые определяли бы специальный порядок его применения в отношении условий пользования недрами, предусмотренных в лицензиях, выданных до вступления его в силу. Изменение областного законодательства о недропользовании в части исключения искусственно создаваемых прудов из перечня подземных сооружений, строительство и эксплуатация которых расцениваются как пользование участками недр местного значения, обусловлено необходимостью приведения регулирования, осуществляемого субъектом Российской Федерации, в соответствие с Водным кодексом Российской Федерации, включившим пруды, наряду с другими водоемами, в число поверхностных водных объектов, на которые не распространяет свое действие законодательство о недрах (пункт 3 части 2 статьи 5). Тем самым законодатель Ростовской области устранил возможность сопутствующей реализации относящихся к недрам природных ресурсов при осуществлении иного вида лицензируемой хозяйственной деятельности – связанной со строительством искусственных водных объектов.

В то же время, отказывая в признании незаконным представления природоохранного прокурора с требованием прекратить строительство глубоководного пруда, связанное с извлечением и реализацией песка, суды установили, что условиями пользования недрами, являющимися приложением к выданной АО «Донтрансгидромеханизация» лицензии на пользование недрами, предусмотрена обязанность недропользователя руководствоваться

вновь принятым законодательством Российской Федерации в случае вступления в противоречие с ним всех или отдельных положений данных условий (с обязательным внесением в них дополнений). Следовательно, суды исходили из того, что возможность изменения условий пользования недрами прямо закреплена в договорном порядке с участием недропользователя, который, согласившись с этим, не может ссылаться на принцип неизменности условий хозяйствования в период действия лицензии и должен был учесть риски, связанные с вероятным изменением законодательного регулирования.

3.2. Таким образом, поскольку оспариваемые законоположения не содержат неопределенности с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации и не могут расцениваться как нарушающие конституционные права граждан, жалоба АО «Донтрансгидромеханизация» не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению, поскольку она не отвечает сформулированным в статьях 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» требованиям, при соблюдении которых обращения подобного рода признаются допустимыми.

Проверка же законности и обоснованности судебных актов, как и переоценка установленных ими фактических обстоятельств конкретного дела не относятся к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, определенной статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 36, пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества «Донтрансгидромеханизация», поскольку она не отвечает

требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

№ 2795-О



В.Д.Зорькин