

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "ВУМН" на нарушение конституционных прав и свобод положениями части второй статьи 20 Закона Российской Федерации "О недрах"

Определение · № 565-О · от 09.03.2017 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "ВУМН" на нарушение конституционных прав и свобод положениями части второй статьи 20 Закона Российской Федерации "О недрах"
город Санкт-Петербург 9 марта 2017 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, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, заслушав заключение судьи Г.А.Гаджиева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы ООО "ВУМН",

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации ООО "ВУМН" оспаривает конституционность положений части второй статьи 20 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-І "О недрах", согласно которой право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено органами, предоставившими лицензию, в случаях: 1) возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами; 2) нарушения пользователем недр существенных условий лицензии; 3) систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами; 4) возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и др.); 5) если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах; 6) ликвидации предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование; 7) по инициативе владельца лицензии; 8) непредставления пользователем недр отчетности, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах, непредставления или нарушения сроков представления геологической информации о недрах в соответствии со статьей 27 данного Закона в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, а также в фонды геологической информации субъектов Российской Федерации (в отношении лицензий на пользование участками недр местного значения); 9) по инициативе недропользователя по его заявлению.

Как следует из представленных материалов, Федеральное агентство по недропользованию 11 апреля 2014 года направило ООО "ВУМН" - пользователю недр Макаровского нефтяного месторождения в Республике Татарстан на основании лицензии на геологическое изучение, добычу нефти и газа - уведомление о допущенных им существенных нарушениях условий лицензии, систематическом нарушении правил пользования недрами, а также о том, что общество в течение установленного в лицензии срока не приступило к пользованию недрами в предусмотренных объемах, а именно не совершило в 2011 и 2012 годах действий по бурению эксплуатационных и разведочных скважин. Поскольку обществом указанные нарушения устранены не были, приказом

Департамента по недропользованию по Приволжскому федеральному округу от 15 июня 2015 года его право пользования недрами было досрочно прекращено.

Решением Арбитражного суда города Москвы от 20 февраля 2016 года по заявлению ООО "ВУМН" приказ Департамента по недропользованию по Приволжскому федеральному округу от 15 июня 2015 года был признан недействительным на том основании, что несоблюдение обществом лицензионных требований было вызвано объективными причинами, связанными с неправомерным бездействием регионального органа государственной власти: невозможность осуществлять бурение скважин была обусловлена неправомерным отказом Министерства лесного хозяйства Республики Татарстан в предоставлении обществу в аренду необходимых для этого лесных участков; бездействие должностных лиц Министерства по жалобам общества неоднократно признавалось органами прокуратуры незаконным. Кроме того, арбитражный суд первой инстанции указал, что Федеральным агентством лесного хозяйства выносилось предписание о привлечении должностных лиц Министерства лесного хозяйства Республики Татарстан к дисциплинарной ответственности в связи с незаконным отказом в предоставлении обществу в аренду лесных участков.

Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 22 июня 2016 года решение Арбитражного суда города Москвы от 20 февраля 2016 года было отменено и в удовлетворении требований заявителя отказано со ссылкой на то, что допущенные ООО "ВУМН" нарушения условий пользования недрами носят существенный характер, им не приняты надлежащие меры по устранению выявленных недостатков недропользования, в частности оно не воспользовалось правом инициировать внесение изменений в проектные документы в части переноса сроков проведения работ по разработке предоставленного в пользование нефтяного месторождения. Постановлением Арбитражного суда Московского округа от 28 декабря 2016 года постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 22 июня 2016 года оставлено без изменения.

Заявитель утверждает, что положения части второй статьи 20 Закона Российской Федерации "О недрах", предусматривая возможность досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами, не содержат критериев (условий), разграничивающих правовые основания для таких решений; закон, называя в качестве одного из оснований для этого нарушение пользователем недр существенных условий лицензии, не дает определения существенности нарушений; соответственно, оспариваемые законоположения носят неопределенный характер и тем самым предоставляют государственным органам полную свободу усмотрения при решении вопроса о досрочном прекращении права пользования недрами. Неконституционность оспариваемых законоположений заявитель усматривает также в том, что ими предусмотрен внесудебный порядок досрочного прекращения права пользования недрами.

2. Закон Российской Федерации "О недрах", согласно его преамбуле, содержит правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр и направлен на обеспечение защиты интересов государства и граждан Российской Федерации, а также прав пользователей недр. Им устанавливается разрешительный порядок пользования недрами: предоставление участка недр в пользование (в виде горного отвода - геометризованного блока недр) оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии на пользование участком недр, а права и обязанности пользователя недр возникают с даты ее государственной регистрации.

Данный документ, согласно названному Закону, 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); по общему правилу, выдаче лицензии предшествует проведение конкурса или аукциона на право пользования участками недр, в заявке на участие в котором заявитель представляет доказательства того, что он обладает или будет обладать необходимыми средствами для эффективного и безопасного проведения работ (статьи 13-1 и 14).

2.1. Вопрос о возможности проверки конституционности положений статьи 20 Закона Российской Федерации "О недрах" уже был предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации, который, отказывая в Определении от 21 декабря 2011 года № 1862-О-О в принятии к рассмотрению жалобы ОАО "Ксеньевский прииск", пришел к следующим выводам: интересы государства как собственника недр (статья 1-2 Закона Российской Федерации "О недрах") обеспечиваются возможностью досрочного прекращения органами, предоставившими лицензию, права пользования недрами по основаниям и в порядке, предусмотренным статьями 20 и 21 данного Закона. В случае же несогласия пользователя недр с решением о прекращении права пользования недрами он может обжаловать его в административном или судебном порядке (часть четвертая статьи 20 Закона Российской Федерации "О недрах");

это предполагает право заявителя ссылаться в обоснование своих доводов, в частности, на фактические обстоятельства, которые объективно препятствовали ему надлежащим образом исполнить обязательства в сфере недропользования. При этом суд вправе оценивать указанные сведения наравне с иными обстоятельствами дела, не ограничиваясь только установлением формальных условий применения законодательства Российской Федерации о недрах. Конституционный Суд Российской Федерации основывал свои выводы на том, что предусмотренный законодателем правовой механизм обеспечивает защиту прав пользователя недр и не исключает возможности учета совокупности всех фактических обстоятельств при рассмотрении дела. Соответственно, решение уполномоченного органа о досрочном прекращении (приостановлении, ограничении) пользования недрами следует расценивать как специальную меру государственного принуждения, которая должна отвечать требованиям справедливости, быть адекватной, пропорциональной, соразмерной и необходимой для защиты не только публичных интересов государства, связанных с его экономической и экологической безопасностью, но и частных интересов физических и юридических лиц как субъектов правоотношений в сфере недропользования. Рассматривая дела, связанные с прекращением права пользования недрами, арбитражные суды, как правило, ориентируются на содержащуюся в указанном Определении правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации о необходимости учитывать фактические обстоятельства, которые повлияли на способность недропользователя выполнить условия лицензии на пользование недрами (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27 ноября 2012 года № 9662/12; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 17 апреля 2015 года № Ф09-1654/15, постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 21 июля 2016 года № Ф08-4555/2016 и др.).

2.2. Часть вторая статьи 20 Закона Российской Федерации "О недрах" закрепляет основания (случаи), при которых право пользования недрами может быть прекращено (приостановлено, ограничено) органами, предоставившими лицензию, в частности в случаях нарушения пользователем недр существенных условий лицензии, систематического нарушения пользователем недр правил пользования недрами, а также если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах (пункты 2, 3 и 5).

Права же пользователей недр гарантируются порядком такого прекращения. В указанных случаях данное право не прекращается автоматически сразу же после выявления соответствующего нарушения уполномоченным органом - Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзором): согласно части четвертой статьи 21 названного Закона в случае нарушения пользователем недр существенных условий лицензии решение о прекращении

права пользования недрами может быть принято лишь по истечении трех месяцев со дня получения им письменного уведомления о допущенных нарушениях и при условии, что пользователь эти нарушения в указанный срок не устранил.

Согласно Административному регламенту Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр (утвержден приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29 сентября 2009 года № 315) порядок прекращения права пользования недрами представляет собой длительную процедуру, состоящую из ряда этапов.

Так, по итогам проверки соблюдения недропользователем условий пользования недрами Росприроднадзор, установив наличие предусмотренных пунктами 2, 3 и 5 части второй статьи 20 Закона Российской Федерации "О недрах" оснований для досрочного прекращения права пользования недрами, направляет в Федеральное агентство по недропользованию или его территориальный орган представление (предложение) о принятии решения о досрочном прекращении права пользования недрами с приложением копии акта проверки (пункт 94, подпункт 2 пункта 95); при этом представление (предложение) с комплектом необходимых документов направляется в Комиссию по досрочному прекращению права пользования недрами либо в соответствующий территориальный орган Федерального агентства по недропользованию в соответствии с разграничением полномочий между ним и его территориальными органами (пункт 105).

Комиссия по досрочному прекращению права пользования недрами (постоянно действующий совещательный орган) принимает рекомендательное решение о направлении в адрес пользователя недр уведомления о допущенных нарушениях и возможном досрочном прекращении права пользования недрами, прекращении (без процедуры), приостановлении или ограничении права пользования недрами в отношении конкретного участка недр либо рекомендательные решения о нецелесообразности проведения указанных административных процедур (о принятии к сведению) (пункт 107). В случае принятия рекомендации о направлении уведомления о допущенных нарушениях пользователю недр предоставляется срок для их устранения, который в зависимости от характера нарушений может быть не менее трех месяцев и не более 12 месяцев с момента получения уведомления (пункт 110).

По истечении срока, предоставленного недропользователю для устранения нарушений, указанных в уведомлении Комиссии, Росприроднадзор проводит проверку устранения (неустранения) нарушений и копию акта проверки с соответствующим комплектом документов направляет на повторное рассмотрение Комиссии, которая повторно рассматривает материалы по досрочному прекращению права пользования недрами и принимает рекомендательные решения о досрочном прекращении права пользования недрами в отношении конкретного участка недр либо о нецелесообразности проведения указанных административных процедур (о принятии к сведению) (пункт 111). В случае, если Комиссия рекомендует досрочное прекращение права пользования недрами в связи с неустранением недропользователем нарушений в предоставленный срок, Федеральным агентством по недропользованию или его территориальным органом издается приказ об отзыве лицензии (пункт 115).

3. Из приложенных к жалобе ООО "ВУМН" судебных актов следует, что заявителем были допущены нарушения условий пользования недрами, которые квалифицировались уполномоченными органами как существенные и систематические (в нарушение требований проектного документа на разработку Макаровского месторождения и, соответственно, условий лицензионного соглашения обществом не

были пробурены в 2011 году две, а в 2012 году - четыре эксплуатационные скважины; в нарушение проекта геологоразведочных работ, а также соответствующих условий лицензионного соглашения в 2011 году и 2012 году не пробурено по одной разведочной скважине; недропользователем построены и эксплуатируются объекты обустройства месторождения, не соответствующие проектной документации, в частности путевые подогреватели и факельная установка возведены с отклонением от проектов обустройства месторождений).

3.1. Факт данных нарушений недропользователем не отрицался, и ему был предоставлен максимальный срок для устранения выявленных нарушений (12 месяцев). Однако в рамках этого срока нарушения не были устранены ни одним из доступных недропользователю способов, что также им не оспаривалось. Как отмечено в постановлении арбитражного суда апелляционной инстанции, в период действия уведомления об устранении нарушений (т.е. в 2014 - 2015 годах) ООО "ВУМН" ничего не предпринимало для устранения нарушений - все действия по оформлению права пользования на земельные участки, необходимые, по мнению ООО "ВУМН", для строительства скважин, предпринимались им до выдачи указанного уведомления (в 2011 - 2013 годах).

Также обществу в ходе судебного разбирательства не удалось доказать, что данные земельные участки необходимы для строительства именно тех скважин, отсутствие которых послужило основанием для инициирования вопроса о досрочном прекращении его права пользования недрами, а также что строительство таких скважин невозможно на других земельных участках, в том числе имеющихся у общества на праве собственности или ином законном праве.

Между тем ООО "ВУМН" имело возможность, ссылаясь на наличие препятствий для выполнения соответствующих работ в сроки, определенные проектными документами, и с учетом того, что к моменту инициирования процедуры досрочного прекращения права пользования недрами оно выполнило достаточный объем эксплуатационного бурения и получило дополнительные геологические данные о месторождении, ходатайствовать о внесении изменений как в проектные документы, так и в условия пользования недрами в части переноса соответствующих сроков или даже в части отказа от строительства тех или иных скважин.

Арбитражный суд учел то обстоятельство, что допущенные ООО "ВУМН" нарушения, связанные с отклонением от сроков бурения скважин, являлись неоднократными, т.е. систематическими, что позволило сослаться на основание для досрочного прекращения лицензии, предусмотренное пунктом 3 части второй статьи 20 Закона Российской Федерации "О недрах".

3.2. В постановлении арбитражного суда апелляционной инстанции - хотя он и согласился с осуществленной территориальным органом Федерального агентства по недропользованию квалификацией нарушений, допущенных ООО "ВУМН", как "нарушений существенных условий лицензии" - констатировано, что действующее нормативное регулирование не определяет содержание понятия "существенные условия лицензии" и что в лицензионном соглашении к лицензии на Макаровское месторождение существенные условия указаны не были; в пункте 4.5 данного соглашения лишь предусматривалось, что право пользования недрами может быть прекращено при нарушении условий данного соглашения, любых дополнений к нему, а также при невыполнении основных положений утвержденного проекта разработки.

Арбитражный суд апелляционной инстанции сделал вывод о том, что отступление от сроков бурения эксплуатационных и разведочных скважин, предусмотренных соответствующими проектами, является существенным нарушением, поскольку может привести к разубоживанию (потере качества полезных ископаемых). В осуществленном арбитражным судом обосновании принятого решения понятие "существенные условия лицензии" рассматривалось как равнозначное понятиям "основные условия лицензии" и "основные обязательства недропользования". Подобный подход позволяет расценивать любые условия лицензионного соглашения как существенные.

Что касается утверждения ООО "ВУМН" о правовой неопределенности данного понятия, то с ним согласиться нельзя: это понятие относится к числу оценочных, широко используемых в

законодательной технике, и в силу особенностей, которые могут быть присущи каждому участку недр (геологических, географических, климатических, экономических и т.п.), не представляется возможным дать единое нормативное определение термина "существенные условия лицензии". На практике при выдаче лицензии Федеральное агентство по недропользованию и его территориальные органы указывают непосредственно в прилагаемых к лицензии условиях пользования недрами (ранее - в лицензионных соглашениях), какие из них относятся к "существенным" для целей применения норм Закона Российской Федерации "О недрах", в частности норм о досрочном прекращении права пользования недрами.

Выбранный Федеральным агентством по недропользованию в последние несколько лет подход к данному вопросу, предполагающий отнесение в условиях пользования недрами (лицензионных соглашениях) тех или иных условий к существенным путем прямого их перечисления, представляется отвечающим интересам недропользователей. Это, однако, не исключает право федерального законодателя внести уточнение в статью 20 Закона Российской Федерации "О недрах" в части, касающейся понятия "существенные условия лицензии", и в части нормативного определения условий и критериев, при которых должно приниматься решение о досрочном прекращении права пользования недрами, а при которых - только о приостановлении или ограничении.

Оценка же соразмерности мер ответственности последствиям нарушения, как связанная с установлением и оценкой фактических обстоятельств, не может быть осуществлена Конституционным Судом Российской Федерации в силу статьи 125 Конституции Российской Федерации и статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Исходя из изложенного и руководствуясь 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 общества с ограниченной ответственностью "ВУМН", 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 В.Д.Зорькин

№ 565-О