

о прекращении производства по делу о проверке конституционности положений статьи 102 Земельного кодекса Российской Федерации и статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Е.Шигорева

Определение · № 2642-О · от 30.11.2021 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

о прекращении производства по делу о проверке конституционности положений статьи 102 Земельного кодекса Российской Федерации и статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Е.Шигорева

город Санкт-Петербург 30 ноября 2021 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.Г.Ярославцева, заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А.Гаджиева, проводившего на основании статьи 49 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" подготовку к рассмотрению в порядке статьи 47 1 названного Федерального конституционного закона дела о проверке конституционности положений статьи 102 Земельного кодекса Российской Федерации и статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Е.Шигорева,

установил:

1. Гражданин А.Е.Шигорев (индивидуальный предприниматель) оспаривает конституционность следующих норм (в редакции, действовавшей до внесения изменений Федеральным законом от 11 июня 2021 года № 163-ФЗ):

статьи 102 Земельного кодекса Российской Федерации , а фактически - примененных в деле с его участием положений данной статьи о том, что к землям водного фонда относятся земли: покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах; занятые гидротехническими и иными сооружениями, расположенными на водных объектах (пункт 1); на землях, покрытых поверхностными водами, не осуществляется образование земельных участков (пункт 2); статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации , устанавливающей основания приобретения права пользования поверхностными водными объектами или их частями.

1.1. Решением Арбитражного суда Тамбовской области от 25 октября 2019 года (принятым при новом рассмотрении дела) удовлетворено требование А.Е.Шигорева, предъявленное к Комитету по управлению имуществом Тамбовской области, об обязании заключить договор безвозмездного пользования земельным участком сроком на шесть лет на предложенных истцом условиях. Суд первой инстанции исходил из установленного (на основе совокупности доказательств, в том числе результатов судебной экспертизы) факта нахождения на спорном участке (площадью 143,9 га) пруда (площадью 98,8 га), не имеющего гидрологической связи с иными водными объектами и находящегося в собственности субъекта Российской Федерации. Кроме того, арбитражный суд указал, что земельное законодательство не исключает образования земельного участка, в границах которого располагается водный объект, и допускает выделение в составе земель

сельскохозяйственного назначения территориальных зон, занятых прудами; соответственно, данный участок мог быть предоставлен А.Е.Шигореву, являющемуся главой крестьянского (фермерского) хозяйства, для целей осуществления им аквакультуры (рыбоводства).

Постановлением Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 февраля 2020 года указанный судебный акт оставлен без изменения, а апелляционная жалоба Комитета по управлению имуществом Тамбовской области - без удовлетворения. Суд апелляционной инстанции основывался, среди прочего, на том, что из законодательства вытекает лишь запрет на формирование земельного участка непосредственно под водным объектом в пределах его береговой линии. Также было отмечено, что достаточных доказательств, подтверждающих принадлежность спорного водного объекта к федеральной собственности, в материалы дела ответчиком не представлено.

Арбитражный суд Центрального округа отменил акты судов первой и апелляционной инстанций, принял новое решение об отказе в удовлетворении искового требования А.Е.Шигорева (постановление от 25 июня 2020 года). Суд кассационной инстанции указал, что на землях, покрытых поверхностными водами, не осуществляется образование земельных участков, предоставление же земельного участка с находящимся на нем водным объектом на праве безвозмездного пользования действующим законодательством не допускается.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 27 октября 2020 года А.Е.Шигореву отказано в передаче его кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации. Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации не нашел оснований не согласиться с указанным определением (письмо от 29 января 2021 года).

В связи с этим заявитель просит признать оспариваемые законоположения не соответствующими статьям 8, 11 (часть 3), 15 (части 1 и 2), 34, 35, 36 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 72 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку в их истолковании судом кассационной инстанции они не позволяют субъекту Российской Федерации предоставлять в безвозмездное пользование - в порядке, определенном земельным законодательством Российской Федерации и законодательством этого субъекта, - находящийся в государственной собственности земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения с расположенным на нем водным объектом (изолированным прудом) для целей осуществления аквакультуры (рыбоводства).

2. Жалоба А.Е.Шигорева 8 июля 2021 года принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению в процедуре разрешения дел без проведения слушания. Основанием послужила неопределенность в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации положений статьи 102 Земельного кодекса Российской Федерации и статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации в той части, в какой на их основании решается вопрос о правовых основаниях предоставления гражданину для использования в целях осуществления аквакультуры (рыбоводства) земельного участка (из состава земель сельскохозяйственного назначения), на части которого расположен поверхностный водный объект - пруд, обособленный и изолированный от других водных объектов. В силу части первой статьи 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации прекращает производство по делу в случаях, если после принятия обращения к рассмотрению будут выявлены основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению или возникнут обстоятельства, которые, если бы они имелись на стадии предварительного изучения обращения, послужили бы основаниями к отказу в принятии обращения к рассмотрению. К числу таких оснований, согласно положениям пунктов 2 и 4 части первой статьи 43 названного Федерального конституционного закона, отнесены как отмена оспариваемого акта (за исключением случаев, когда он продолжает применяться к правоотношениям, возникшим в период его действия), так и несоответствие обращения требованиям допустимости, в том числе если отсутствуют признаки нарушения прав и свобод заявителя в результате применения оспариваемого нормативного акта в конкретном деле с его участием (пункт

1 статьи 97).

2.1. В Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности; 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 9; статья 36, часть 2, Конституции Российской Федерации). При этом условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (статья 36, часть 3, Конституции Российской Федерации). Приведенное положение соотносится с нормами статьи 72 Конституции Российской Федерации о том, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а равно и земельное и водное законодательство (пункты "в", "к" части 1).

Это законодательство состоит, в первую очередь, из Земельного кодекса Российской Федерации и Водного кодекса Российской Федерации, а также принятых в соответствии с ними иных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации в пределах их полномочий. С учетом позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Определении от 8 декабря 2015 года № 2742-О, регулирование отношений в сфере оборота и использования земельных участков нормами не только гражданского, но и земельного, водного, природоохранного законодательства определяет комплексный правовой режим использования земельных участков, обуславливающий в ряде случаев различный объем ограничений в отношении этих участков. В силу пункта 2 статьи 261 ГК Российской Федерации, если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения. При этом согласно части 4 статьи 8 Водного кодекса Российской Федерации не допускается отчуждение таких водных объектов, как пруд, обводненный карьер, без отчуждения земельных участков, в границах которых они расположены. Из приведенных положений, основанных на концепции единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов, однако, не следует, что собственник лишен возможности наделить заинтересованное лицо правом пользования как земельным участком, так и расположенным в его границах водным объектом.

Указанное подтверждается и оспариваемой заявителем статьей 11 Водного кодекса Российской Федерации, которая закрепляет возможность водопользования как в случае предоставления непосредственно водного объекта (на основании договора водопользования или на основании решения о предоставлении этого объекта в пользование), так и без предоставления такого водного объекта - по основаниям, предусмотренным иными федеральными законами. В качестве этих оснований возникновения права водопользования могут выступать как гражданско-правовая сделка, так и административный акт, что согласуется со статьей 8 ГК Российской Федерации об основаниях возникновения гражданских прав.

2.2. Федеральным законом от 27 декабря 2019 года № 502-ФЗ и Федеральным законом от 11 июня 2021 года № 163-ФЗ в Земельный кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 2 июля 2013 года № 148-ФЗ "Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и иные законодательные акты были внесены комплексные изменения, направленные на уточнение оснований и условий использования в целях осуществления аквакультуры (рыбоводства) водных объектов, в частности прудов, находящихся на землях сельскохозяйственного назначения. С учетом этого на данный момент сложилось несколько правовых режимов водопользования, зависящих в том числе от гидрографических характеристик конкретного водного объекта.

В частности, пункт 2 статьи 102 Земельного кодекса Российской Федерации в редакции,

оспариваемой заявителем, изложен Федеральным законом от 11 июня 2021 года № 163-ФЗ в новой редакции, из которой исключено положение о том, что на землях, покрытых поверхностными водами, не осуществляется образование земельных участков. В настоящее время названный пункт закрепляет, что если водные объекты полностью находятся в пределах земель сельскохозяйственного назначения и (или) земель других категорий, то такие земли не относятся к землям водного фонда. Такие изменения согласуются с положениями пункта 2 статьи 77 и пункта 1 статьи 78 Земельного кодекса Российской Федерации о том, что земли сельскохозяйственного назначения (в составе которых выделяются земли, занятые водными объектами) могут использоваться для целей ведения аквакультуры (рыбоводства). В развитие данных положений Федеральный закон "Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" устанавливает, что для целей аквакультуры (рыбоводства) допускается использование земель сельскохозяйственного назначения, занятых водными объектами (обводненными карьерами и прудами), расположенными в границах земельного участка (часть 1 статьи 5.1). Приложением № 1 к приказу Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 25 июня 2020 года № 345 "Об утверждении особенностей водопользования для целей аквакультуры (рыбоводства) и порядка определения особенностей создания и эксплуатации зданий, строений, сооружений для целей аквакультуры (рыбоводства)" закреплено, что обводненные карьеры и пруды, в том числе образованные водоподпорными сооружениями на водотоках, а также водные объекты, используемые в процессе функционирования мелиоративных систем, могут использоваться на праве постоянного (бессрочного) или безвозмездного пользования на земельный участок (пункт 6).

Согласно пункту 12 части 3 статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации (введенному Федеральным законом от 11 июня 2021 года № 163-ФЗ) в целях осуществления прудовой аквакультуры (рыбоводства) в прудах, образованных водоподпорными сооружениями на водотоках и с акваторией площадью не более 200 гектаров, а также на водных объектах, используемых в процессе функционирования мелиоративных систем, право пользования соответствующим поверхностным водным объектом приобретает, как правило, на основании решения о предоставлении водного объекта в пользование. Такое решение, исходя из содержания статей 21 - 23 этого Кодекса, принимается соответствующим органом публичной власти на срок не более 20 лет без взимания с водопользователя платы. При этом, в случае если право пользования частью водного объекта, указанной в соответствующем заявлении, предоставлено другому лицу либо водный объект, указанный в этом заявлении, предоставлен в обособленное водопользование, уполномоченный орган направляет мотивированный отказ в предоставлении такого водного объекта в пользование (пункт 22 Правил подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 844).

Использование же иных водных объектов для целей аквакультуры (рыбоводства) (в том числе прудов, образованных водоподпорными сооружениями на водотоках и с акваторией площадью более 200 гектаров) осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом "Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Водный объект и (или) его часть, используемые для осуществления аквакультуры (рыбоводства), находящиеся в государственной собственности, предоставляются рыбоводному хозяйству (т.е. юридическому лицу, крестьянскому (фермерскому) хозяйству, а также приравненному к ним в целях данного Федерального закона и осуществляющему аквакультуру (рыбоводство) индивидуальному предпринимателю) на основании договора пользования рыбоводным участком во временное пользование за плату по результатам торгов (конкурсов, аукционов) (пункты 5 и 9 статьи 2, часть 1 статьи 9 и часть 1 статьи 10 этого Федерального закона). При этом такой водопользователь также имеет право на заключение договора аренды земельного участка, находящегося в публичной

собственности, без проведения торгов, для осуществления капитального строительства и возведения некапитальных строений, сооружений, необходимых для целей аквакультуры (рыбоводства) (подпункт 29 1 пункта 2 статьи 39 6 Земельного кодекса Российской Федерации , части 1 и 2 статьи 5 1 Федерального закона "Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"), Приведенное положение позволяет не только получить в пользование водный объект, но и создать полноценную инфраструктуру, необходимую для обращения с производимыми объектами аквакультуры, включая их хранение, реализацию и т.д.

Таким образом, правовое регулирование, устанавливающее основания и условия использования водных объектов для целей аквакультуры, с которыми заявитель связывает нарушение своих конституционных прав, во многом основано - как до, так и после внесения в него изменений - на дифференциации таких оснований и условий в зависимости от характеристик водных объектов и отнесения их к определенному виду. Поскольку такая дифференциация базируется на объективных критериях, то она сама по себе не порождает неопределенности в вопросе о конституционности оспариваемого регулирования; в частности, обязательность проведения торгов для получения права использования водных объектов с определенными параметрами для названных целей согласуется с принципом поддержки конкуренции (статья 8, часть 1, Конституции Российской Федерации), а безусловное право на заключение без торгов договора безвозмездного пользования земельным участком с расположенным на нем изолированным водным объектом из Конституции Российской Федерации непосредственно не вытекает.

3. Как следует из материалов, дополнительно полученных Конституционным Судом Российской Федерации в ходе подготовки судьей-докладчиком дела к рассмотрению (в частности, предоставленных Федеральным агентством по рыболовству), приказом Управления сельского хозяйства Тамбовской области от 11 мая 2021 года № 56, принятым в связи с заявлением индивидуального предпринимателя А.Е.Шигорева, определены границы рыбоводного участка на водном объекте "водохранилище на водотоке Волочила (проток Исап, балка Исапова)", расположенном в границах испрашиваемого заявителем земельного участка. Впоследствии протоколом заседания комиссии Московско-Окского территориального управления Федерального агентства по рыболовству от 16 августа 2021 года принято решение об отказе индивидуальному предпринимателю А.Е.Шигореву в признании участником аукциона на право заключения договора пользования названным рыбоводным участком ввиду несоответствия его заявки требованиям к порядку подачи документов, установленным правилами организации и проведения торгов. Протоколом заседания той же комиссии от 19 августа 2021 года аукцион признан несостоявшимся, а его единственному участнику предложено заключить контракт по начальной цене.

Подавая заявление об определении границ рыбоводного участка на соответствующем водном объекте и заявку на участие в аукционе на право заключения договора пользования рыбоводным участком, А.Е.Шигорев не мог не осознавать, что в рамках данных процедур органы публичной власти рассматривали этот водный объект не как изолированный пруд, расположенный на земельном участке, принадлежащем на праве собственности Тамбовской области (на чем, в частности, и были основаны доводы заявителя), а как водохранилище, принадлежащее Российской Федерации. Соответственно, после подачи жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации А.Е.Шигорев реализовал предусмотренную действующим законодательством возможность участвовать в конкурсе на право заключения договора пользования рыбоводным участком, что не позволяет более судить о нарушении его конституционных прав в указанном в жалобе аспекте. При этом Конституционный Суд Российской Федерации решает только вопросы права и не исследует фактических обстоятельств во всех случаях, когда это отнесено к компетенции иных органов (статья 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"), а потому воздерживается от установления принадлежности спорного объекта к прудам или

водохранилищам, равно как и от определения его собственника (Российская Федерация или ее субъект).

Таким образом, в настоящий момент отсутствуют основания усматривать указанную неопределенность в вопросе о конституционности положений статьи 102 Земельного кодекса Российской Федерации и статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации в обозначенном в жалобе аспекте, и признаков нарушения прав и свобод заявителя в результате применения оспариваемых положений нормативных актов в конкретном деле с его участием не имеется (пункт 1 статьи 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"), а потому производство по данному делу в силу статьи 36, пункта 2 части первой статьи 43 и части первой статьи 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" подлежит прекращению.

С учетом изложенного и руководствуясь статьей 36, пунктами 2 и 4 части первой статьи 43, статьями 68, 71, 78 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" , Конституционный Суд Российской Федерации определил:

1. Прекратить производство по делу о проверке конституционности положений статьи 102 Земельного кодекса Российской Федерации и статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Шигорева Алексея Евгеньевича.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru).

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации В.Д.Зорькин
№ 2642-О