



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-1074

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

29 января 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.
при секретаре Вознесенской Н.Г.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Кингашская горно-рудная компания» о признании частично недействующим пункта 11 требований к проведению аукциона на право пользования участком недр федерального значения Ак-Сугское, расположенным на территории Республики Тыва, для разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе добычи полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования, в том числе из вскрышных и вмещающих горных пород, использования отходов недропользования, в том числе вскрышных и вмещающих горных пород, установленных распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2024 г. № 2373-р,

установил:

30 августа 2024 г. Правительством Российской Федерации издано распоряжение № 2373-р (далее также – Распоряжение) о проведении в 2024 году аукциона на право пользования участком недр федерального значения Ак-Сугское, расположенным на территории Республики Тыва, для разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе добычи полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования, в том числе из вскрышных и вмещающих горных пород, использования отходов недропользования, в том числе вскрышных и вмещающих горных пород, в соответствии с требованиями к проведению аукциона согласно приложению (пункт 1).

В приложении к Распоряжению приведены требования к проведению аукциона на право пользования участком недр федерального значения

Ак-Сугское, расположенным на территории Республики Тыва, для разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе добычи полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования, в том числе из вскрышных и вмещающих горных пород, использования отходов недропользования, в том числе вскрышных и вмещающих горных пород, установленных Распоряжением (далее также – Требования).

Пункту 11 Требований предусмотрено, что заявки на участие в аукционе вправе подавать юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, отвечающие требованиям, установленным законодательством Российской Федерации о недрах к пользователям недр на участках недр федерального значения, доля (вклад) участия Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» (далее – Государственная корпорация «Ростех») в уставном капитале которых составляет не менее 50 процентов.

Общество с ограниченной ответственностью «Кингашская горно-рудная компания» (далее также – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением о признании незаконным пункта 11 Требований в той части, в которой он предусматривает в качестве условия для участия в аукционе юридического лица долю (вклад) в его уставном капитале Государственной корпорации «Ростех» не менее 50 процентов, ссылаясь на несоответствие статьям 13¹, 17 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах), статье 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), пунктам 3, 5 Правил проведения аукциона на право пользования участком недр федерального значения, участком недр местного значения, а также участком недр, не отнесенным к участкам недр федерального или местного значения, в электронной форме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2021 г. № 2499 (далее – Правила проведения аукциона). Полагает, что установление оспариваемым положением указанного специального требования к участникам аукциона исключает конкуренцию в сфере недропользования, создает ничем не обоснованное преимущество для юридических лиц, уставный капитал которых включает долю Государственной корпорации «Ростех», препятствует доступу иных профессиональных хозяйствующих субъектов к пользованию недрами Ак-Сугского месторождения, является экономически необоснованным и дискриминационным условием, ограничивающим конкуренцию и нарушающим антимонопольное законодательство, противоречит документам стратегического планирования.

В обоснование административного иска указано, что оспариваемое специальное требование об участии Государственной корпорации «Ростех» в уставном капитале заявителя исключает для Общества возможность принять участие в аукционе, чем нарушает его права и законные интересы.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации (поручение от 15 декабря 2024 г. № ДГ-П11-43735), в письменных возражениях на административный иск указавшему, что Распоряжение издано в соответствии с действующим законодательством и в установленном им порядке, в оспариваемой части не нарушает прав и законных интересов административного истца.

В судебном заседании представители административного истца Пахалков А.В., Шелковников А.А. поддержали заявленное требование и просили его удовлетворить.

Представители Правительства Российской Федерации Майер М.А., Никишин Д.Л., Сорокин И.А., Танин Е.В. административный иск не признали по доводам, изложенным в письменных возражениях.

Выслушав объяснения представителей сторон, исследовав материалы дела, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

В силу статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации.

Частью 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации закреплено, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Закон о недрах согласно его преамбуле содержит правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивает защиту интересов государства и граждан Российской Федерации, а также прав пользователей недр.

В соответствии со статьей 13¹ Закона о недрах аукцион на право пользования участком недр федерального значения, участком недр местного значения, а также участком недр, не отнесенным к участкам недр федерального или местного значения (далее также – аукцион), проводится в электронной форме в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации (часть первая). Установление специальных требований к участникам аукциона на право пользования участками недр, указанными в части первой данной статьи, осуществляется по решению Правительства Российской Федерации в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации (часть пятая).

Принятие решения о проведении аукциона, о составе аукционной комиссии осуществляется Правительством Российской Федерации в отношении участков недр федерального значения (пункт 1 части третьей статьи 13¹ Закон о недрах).

Участок недр Ак-Сугское относится к участкам недр федерального значения (пункт 781 Перечня участков недр федерального значения, опубликованного в «Российской газете» 5 марта 2009 г., № 37, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2008 г. № 823).

Решение об установлении специального требования к участникам аукциона на право пользования участком недр федерального значения Ак-Сугское, расположенным на территории Республики Тыва, для разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе добычи полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования, в том числе из вскрышных и вмещающих горных пород, использования отходов недропользования, в том числе вскрышных и вмещающих горных пород, принято Правительством Российской Федерации во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 12 июня 1996 г. № прс-650.

Распоряжение в порядке, установленном Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», размещено на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 30 августа 2024 г. и опубликовано в Собрании законодательства Российской Федерации 2 сентября 2024 г., № 36, ст. 5534.

Таким образом, Распоряжение издано Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий и в соответствии с требованиями законодательства к процедуре принятия, опубликования и вступления в силу.

Вопреки доводам Общества установленные Распоряжением Требования в оспариваемой части действующему законодательству не противоречат и полностью соответствует поручению Президента Российской Федерации от 12 июня 1996 г. № прс-650.

Правила проведения аукциона устанавливают порядок проведения аукциона на право пользования участком недр федерального значения, участком недр местного значения, а также участком недр, не отнесенным к участкам недр федерального или местного значения, в электронной форме (пункт 1).

Из пункта 5 Правил проведения аукциона следует, что в соответствии с частью пятой статьи 13¹ Закона о недрах Правительство Российской Федерации вправе устанавливать специальные требования к участникам аукциона на право пользования участками недр, указанными в части первой этой статьи, в целях реализации документов стратегического планирования, утверждаемых

органами государственной власти Российской Федерации, а также соблюдения социальных, экономических, экологических и других интересов населения, проживающего на соответствующей территории, и всех граждан Российской Федерации.

Приведенные положения не устанавливают конкретный перечень специальных требований к участникам аукциона на право пользования участками недр, их содержание определяется Правительством Российской Федерации в порядке реализации своих дискреционных полномочий исходя из указанных выше целей.

Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в пункте 3 статьи 8 одной из основных задач стратегического планирования названо определение приоритетов социально-экономической политики, целей и задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Статьей 11 названного закона установлен перечень документов стратегического планирования, к которым в числе прочих относятся ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, стратегии социально-экономического развития макрорегионов, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и государственные программы Российской Федерации.

Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 г. Правительству Российской Федерации поручено в том числе представить комплекс предложений по стимулированию бизнеса, который вкладывает средства в развитие и реализацию инфраструктурных, социальных проектов.

Из Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2050 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2024 г. № 1838-р, следует, что приоритетом Российской Федерации в сфере государственного геологического изучения недр и развития минерально-сырьевой базы на долгосрочную перспективу являются обеспечение экономики страны геологической информацией о недрах и формирование экономически обоснованного баланса между необходимым и достаточным внутренним потреблением, экспортом и импортом минерального сырья, который достигается путем своевременного воспроизводства и рационального использования запасов полезных ископаемых. Для каждого полезного ископаемого этот баланс будет разным в зависимости от уровня рыночного спроса, доли рентабельных запасов, технико-технологических,

инфраструктурных и экологических ограничений добычи. Стратегической целью развития минерально-сырьевой базы является создание условий для устойчивого обеспечения минеральным сырьем социально-экономического развития и поддержания необходимого уровня экономической и энергетической безопасности Российской Федерации.

Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176, предусмотрено, что целями государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности являются сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата (пункт 24). Решение основных задач в области обеспечения экологической безопасности должно осуществляться в том числе по следующим приоритетным направлениям: внедрение инновационных и экологически чистых технологий, развитие экологически безопасных производств, минимизация ущерба, причиняемого окружающей среде при разведке и добыче полезных ископаемых (пункт 26).

Согласно Стратегии социально-экономического развития Республики Тыва до 2030 года, одобренной постановлением Правительства Республики Тыва от 24 декабря 2018 г. № 638, приоритетами экономического развития республики в числе прочих признаны: развитие базовых бюджетобразующих отраслей, обеспечивающих рост вклада в экономику региона, – добывающей и обрабатывающей промышленности, сельского хозяйства и лесоперерабатывающего комплекса в целях снижения дотационности бюджета республики; создание условий для трансформации экономической модели региона от преимущественно сырьевой в сторону индустриального и инновационного развития, осуществляемой на базе опережающего развития образования, сферы науки и инноваций с использованием новых инструментов регионального развития.

Перечнем основных видов стратегического минерального сырья, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2022 г. № 2473-р, к стратегическому минеральному сырью в числе прочих отнесены: медь, молибден, золото, серебро, рений. Молибден и рений также включены в Перечень дефицитных видов твердых полезных ископаемых, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2024 г. № 939-р. Перечисленные полезные ископаемые залегают в участке недр федерального значения Ак-Сугское.

Установление оспариваемых административным истцом специальных требований к участникам аукциона на право пользования участком недр федерального значения Ак-Сугское, как следует из возражений Правительства Российской Федерации, обусловлено тем, что деятельность по добыче твердых

полезных ископаемых является высокорисковой, в связи с чем недропользователю в целях подтверждения достаточного финансового потенциала для выполнения вытекающих из предоставленной лицензии на пользование недрами обязательств необходимо соответствовать установленным критериям, в том числе и в части уставного капитала, обеспечивающего покрытие возникающих долговых обязательств в случае наступления негативных последствий. С учетом сложности процесса добычи твердых ископаемых, его финансовой затратности и длительного характера, в целях обеспечения государственных интересов, а также интересов населения Республики Тыва юридическое лицо должно обладать не только достаточным финансовым капиталом, но и являться постоянным субъектом хозяйственной деятельности, который имеет устойчивый статус на рынке.

В части 1 статьи 3 Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» указано, что целями деятельности названной корпорации являются содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции российскими организациями – разработчиками и производителями указанной продукции, в том числе организациями, в которых эта корпорация в силу преобладающего участия в их уставных капиталах, либо в соответствии с заключенными между ними договорами, либо иным образом имеет возможность влиять на принимаемые этими организациями решения, а также участие в социальных и иных общественно значимых проектах в интересах государства и общества в соответствии с данным федеральным законом, другими федеральными законами, решениями Президента Российской Федерации.

Следовательно, юридическое лицо, у которого доля (вклад) участия Государственной корпорации «Ростех» в уставном капитале составляет не менее 50 процентов, позволит обеспечить реализацию целей, вытекающих из приведенных документов стратегического планирования, поскольку для реализации проекта по созданию нового горно-обогатительного комбината и освоения участка недр федерального значения Ак-Сугское, расположенного в Республике Тыва, требуются большие финансовые вложения и высокотехнологичное оборудование.

Установленные Распоряжением специальные требования к участникам аукциона не предрешают исхода аукциона, не создают преимуществ конкретным лицам, а направлены прежде всего на допуск к участию в аукционе лиц, которые по своим характеристикам соответствуют требованиям документов стратегического планирования и обеспечат соблюдение социальных, экономических и экологических интересов граждан, проживающих в Республике Тыва, и всех граждан Российской Федерации.

Доводы Общества о несоответствии пункта 11 Требований в оспариваемой части положениям статьи 17 Закона о недрах, статьи 15 Закона о защите конкуренции являются несостоятельными.

Пунктом 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции закреплено, что федеральным органам исполнительной власти запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в том числе запрещается создание дискриминационных условий.

Антимонопольные требования при пользовании недрами предусмотрены статьей 17 Закона о недрах.

Из разъяснений, приведенных в абзаце третьем пункта 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства», следует, что установление (предоставление) правовым актом прав и вытекающих из них преимуществ на рынке для определенной категории хозяйствующих субъектов само по себе не свидетельствует о создании дискриминационных условий, если это допускается законодательством и обусловлено публичным интересом, например, необходимо для предоставления поддержки отдельным категориям хозяйствующих субъектов, определенным законодательством, для обеспечения социально-экономического развития региона.

Применительно к рассматриваемому делу установление правовым актом прав и вытекающих из них преимуществ на рынке для определенной категории хозяйствующих субъектов само по себе не свидетельствует о создании дискриминационных условий, поскольку такая дифференциация допускается законодательством и обусловлена публичным интересом.

Исходя из анализа действующего законодательства торги представляют собой способ заключения договора, содержащий правовой механизм, обеспечивающий определенный порядок в действиях организатора и конкуренцию среди участников торгов с целью выявления победителя, предложение которого может быть признано лучшим среди других.

По существу, требования административного истца сводятся к изменению оспариваемого акта и определению иных (целесообразных, с его точки зрения) специальных требований к участникам аукциона, что недопустимо, поскольку федеральным законодателем полномочия по установлению особенностей порядка проведения аукциона на право пользования участком недр федерального значения отнесены законодателем к дискреционным полномочиям Правительства Российской Федерации. Иное повлекло бы неизбежность вмешательства в целесообразность принимаемых решений.

С учетом изложенного суд приходит к выводу, что оспариваемый акт, принятый полномочным органом государственной власти в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, прав и законных интересов административного истца в указанном им аспекте не нарушает и не создает препятствий к их реализации, в связи с чем

административное исковое заявление не подлежит удовлетворению согласно пункту 2 части 2 статьи 227 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Руководствуясь статьями 175–180 и 227 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Кингашская горно-рудная компания» о признании частично недействующим пункта 11 требований к проведению аукциона на право пользования участком недр федерального значения Ак-Сугское, расположенным на территории Республики Тыва, для разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе добычи полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования, в том числе из вскрышных и вмещающих горных пород, использования отходов недропользования, в том числе вскрышных и вмещающих горных пород, установленных распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2024 г. № 2373-р, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



О.И. Нефедов