



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-65

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

1 апреля 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Зинченко И.Н.,  
Шамова А.В.

при секретаре

Кругликовой К.В.

рассмотрела 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,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Кингашская горно-рудная компания» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2025 г. по делу № АКПИ24-1074, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителей общества с ограниченной ответственностью «Кингашская горно-рудная компания» Пахалкова А.В., Ивлева Р.Ю., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения на доводы апелляционной жалобы представителей Правительства Российской Федерации,

Федерации Майер М.А., Никишина Д.Л., Сорокина И.А., Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

30 августа 2024 г. Правительство Российской Федерации издало распоряжение № 2373-р (далее – 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 (далее – Требования).

Согласно пункту 11 Требований 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.

Правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 30 августа 2024 г. и опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 2 сентября 2024 г., № 36, ст. 5534.

Общество с ограниченной ответственностью «Кингашская горно-рудная компания» (далее также – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском 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. В обоснование заявленного требования Общество сослалось на несоответствие оспариваемого положения статьям 13<sup>1</sup>, 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», пунктам 3, 5 Правил проведения аукциона на право пользования участком недр федерального значения, участком недр местного значения, а также участком недр, не отнесённым к участкам недр федерального или местного значения, в электронной форме, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2021 г. № 2499 (далее – Правила проведения аукциона), так как установление указанного специального требования к участникам аукциона исключает конкуренцию в сфере недропользования, создаёт 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, противоречащим документам стратегического планирования.

Нарушение своих прав Общество связывает с тем, что оспариваемое положение исключает для Общества возможность принять участие в аукционе, как не подпадающего под его специальное требование.

Правительство Российской Федерации, поручившее представлять свои интересы Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, административный иск не признало, указав в письменных возражениях, что Распоряжение издано в соответствии с действующим законодательством, в установленном порядке, не нарушает прав и законных интересов Общества в упоминаемых им аспектах.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления обществу с ограниченной ответственностью «Кингашская горно-рудная компания» отказано.

В апелляционной жалобе Общество, не соглашаясь с решением суда первой инстанции, просит его отменить, как принятое при неправильном применении норм материального права и без учёта всех существенных обстоятельств административного дела, и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Ссылается на то, что Правительство Российской Федерации определило в Распоряжении оспариваемое специальное требование к участникам аукциона в отсутствие надлежащего поручения Президента Российской Федерации, то есть произвольно, поскольку в настоящее время не издан нормативный правовой акт, который бы регламентировал порядок оформления таких поручений Президента Российской Федерации; специальное требование об участии Государственной корпорации «Ростех» противоречит документам стратегического планирования и приоритетам государственной политики, является дискриминационным, ограничивающим конкуренцию и экономически необоснованным, не соответствует публичным интересам.

Правительство Российской Федерации в письменных возражениях не согласилось с доводами апелляционной жалобы, указав, что выводы суда первой инстанции соответствуют фактическим обстоятельствам дела, обжалуемое решение вынесено при верном применении норм материального и процессуального права, оснований для отмены решения суда первой инстанции не имеется.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Правительство Российской Федерации, осуществляющее исполнительную власть в Российской Федерации наряду с иными федеральными органами исполнительной власти, на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (часть 1 статьи 1, части 1, 2, 6 статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Закон о недрах, как следует из его преамбулы, регулирует отношения, в том числе возникающие в области использования и охраны недр, разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, использования отходов недропользования; содержит правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивает защиту интересов государства и граждан Российской Федерации, а также прав пользователей недр.

Статья 13<sup>1</sup> приведённого закона регулирует порядок проведения аукционов на право пользования участками недр. В силу части первой названной статьи аукцион на право пользования участком недр федерального значения, участком недр местного значения, а также участком недр, не отнесённым к участкам недр федерального или местного значения, проводится в электронной форме в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации.

Частями четвёртой и пятой данной статьи закона закреплено, что Правительство Российской Федерации вправе устанавливать особенности порядка проведения аукциона на право пользования участком недр федерального значения, в том числе в интересах обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливать по представлению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию

в области обороны, и (или) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности ограничения допуска к участию в таких аукционах созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации юридических лиц с участием иностранных инвесторов. Установление специальных требований к участникам аукциона на право пользования участками недр, указанными в части первой статьи 13<sup>1</sup> Закона о недрах, осуществляется по решению Правительства Российской Федерации в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации.

Принятие решения о проведении аукциона, о составе аукционной комиссии осуществляется Правительством Российской Федерации в отношении участков недр федерального значения (пункт 1 части третьей статьи 13<sup>1</sup> Закона 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).

Перечнем основных видов стратегического минерального сырья, утверждённым 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 твёрдых полезных ископаемых, утверждённый распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2024 г. № 939-р. Перечисленные полезные ископаемые залегают в участке недр федерального значения Ак-Сугское.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 12 июня 2024 г. № прс-650 Правительство Российской Федерации издало Распоряжение. Предписания Указа 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» при его издании соблюдены.

С учётом изложенного суд первой инстанции верно исходил из того, что Распоряжение издано Правительством Российской Федерации в пределах имеющихся полномочий, требования нормативных правовых актов к процедуре его принятия, опубликования и вступления в силу соблюдены.

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в пункте 3 статьи 8 закрепляет, что одной из основных задач стратегического планирования является 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.

Государственная политика в сфере стратегического планирования представляет собой совокупность скоординированных мер, направленных на определение с учётом национальных интересов Российской Федерации долгосрочных целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, стратегических национальных приоритетов, путей и основных инструментов их достижения, на прогнозирование рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности, на совершенствование системы стратегического планирования. Общее руководство государственной политикой в сфере стратегического планирования осуществляет Президент Российской Федерации (пункты 3, 4 Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации, утверждённых Указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633).

В соответствии с частью первой статьи 13<sup>1</sup> Закона о недрах постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2021 г. № 2499 утверждены Правила проведения аукциона.

Пункт 5 данных правил устанавливает в соответствии с частью пятой статьи 13<sup>1</sup> Закона о недрах, что Правительство Российской Федерации 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 вправе устанавливать специальные требования к участникам аукциона на право пользования участками недр, указанными в части первой статьи 13<sup>1</sup> Закона о недрах.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что Распоряжение соответствует нормативным правовым актам, регулирующим рассматриваемые правоотношения, и документам стратегического планирования, к числу которых относятся Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 г., Стратегия развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2050 года, утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2024 г. № 1838-р, Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утверждённая Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176, Стратегия социально-экономического развития Республики Тыва до 2030 года, одобренная постановлением Правительства Республики Тыва от 24 декабря 2018 г. № 638.

Оспариваемый правовой акт не допускает какой-либо неясности, двусмысленности, отвечает общеправовому критерию формальной определённости.

Законодательство, регулирующее правоотношения при проведении аукционов на право пользования участками недр, не содержит конкретного перечня специальных требований, предъявляемых к участникам таких аукционов. Таким образом, их количество и содержание определяется

Правительством Российской Федерации как оптимальный вариант решения возникшего управленческого вопроса в каждой конкретной ситуации с учётом поставленных задач стратегического планирования.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» разъяснил, что установление (предоставление) правовым актом прав и вытекающих из них преимуществ на рынке для определённой 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, определённым законодательством, для обеспечения социально-экономического развития региона (абзац третий пункта 35).

Установление Распоряжением специальных требований к участникам аукциона само по себе не свидетельствует о создании дискриминационных условий, как ошибочно полагает административный истец, поскольку это допускается приведённым выше федеральным законодательством и обусловлено публичными интересами. При этом данные 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.

Ссылаясь в апелляционной жалобе на то, что представленное Правительством Российской Федерации суду поручение Президента Российской Федерации от 12 июня 2024 г. № прс-650, во исполнение которого издано Распоряжение, не может рассматриваться как оформленное надлежащим образом по причине отсутствия порядка подготовки таких поручений, Общество фактически выражает своё несогласие с формой реализации полномочий Президента Российской Федерации, что не относится к предмету данного административного спора.

Доводы в апелляционной жалобе Общества о том, что оспариваемое специальное требование противоречит документам стратегического планирования и приоритетам государственной политики, не соответствует публичным интересам, наносит вред бюджету Российской Федерации и не способствует определению недропользователя, обладающего достаточным финансовым капиталом, нельзя признать обоснованными. По существу эти доводы сводятся к несогласию с правовым регулированием, установленным, как указано выше, Законом о недрах, относящим определение особенностей порядка проведения аукциона на право пользования участком недр федерального значения к компетенции Правительства Российской Федерации.

Вывод о законности Распоряжения сделан судом исходя из компетенции органа, его издавшего, на основе надлежащего анализа норм федерального законодательства.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Кингашская горно-рудная компания» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

А.В. Шамов