СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8 Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57

Принято на заседании
Совета 22 июня 2009 г.
(Протокол № 73)

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту Федерального закона «О внесении изменений в закон Российской Федерации «О недрах»

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» (далее - Проект) направлен на заключение в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации. Проект предлагает уточнить редакцию ст. 7 Федерального закона «О недрах» и включить новую статью (ст. 7^1).

Как видно из представленных материалов, действующая редакция ст. 7 Закона, в которой используется выражение «участки недр, предоставляемые в пользование», вызвала споры, связанные с определением понятий «участок недр», «геометризованный блок недр», с соотношением этих понятий с понятиями «горный отвод», «геологический отвод». Эти споры обострились с включением участков недр в число объектов недвижимости (ст. 130 ГК РФ). В советском законодательстве не использовался термин «участок недр», а использовалось понятие «горный отвод». Так, в Горном положении Союза ССР, утвержденном ЦИК и СНК СССР 9 ноября 1927 г., указывалось, что под горным отводом понимается часть земных недр,

ограниченная плоскостями, отвесно проходящими через границы, обозначенные на поверхности специальными отводными знаками (ст. 61). Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах устанавливали, что для добычи полезных ископаемых недра предоставляются в пользование на основании акта, удостоверяющего горный отвод (ст. 11).

Термин «участок недр» впервые был включен в Закон РСФСР от 21 февраля 1992 г. «О недрах» и Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное постановлением Верховного Совета РСФСР от 15 июля 1992 г. Согласно пункту 3.1 Положения «в соответствии с лицензией недра передаются в пользование в виде участков, представляющих собой геометризованные блоки недр». В пункте 3.3 Положения указывается, что «участки недр предоставляются в пользование в виде горного или геологического отвода». Из этих формулировок невозможно уяснить, совпадают эти понятия или не совпадают. Новая редакция статьи 7 Закона «О недрах» ситуацию только усложняет. Согласно предлагаемой формулировке недра предоставляются в пользование в виде участков, а горный отвод выделяется на участке недр, т.е. неясно, совпадают ли пространственно горный отвод и участок недр. Если совпадают, то нет смысла использовать два разных понятия для обозначения одного и того же предмета. Если не совпадают, то из закона должно четко следовать, какая разница между ними, как соотносятся эти понятия.

Как из действующих положений законодательства о недрах, так и из предлагаемых изменений, невозможно определить объект права пользования недрами. Из названия статьи 7 Закона «О недрах» (как в действующей, так и предлагаемой редакции) вытекает, что в пользование предоставляются участки недр, хотя по тексту говорится о выделении горного отвода, об установлении его границ, об их изменении и т.п. В то же время в Законе отсутствуют положения, касающиеся установления границ участка недр, их уточнения и т.п. Тем самым подвергается сомнению обоснованность сохранения понятия «участки недр» и включение их в число объектов недвижимости.

Необходимо исходить из того, что недра являются весьма специфическим природным объектом. Они представляют экономический интерес прежде всего, как источник добычи полезных ископаемых. Поэтому в силу статей 30-31 Закона «О недрах» ведется государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых, ведется государственный баланс запасов полезных ископаемых. Государственная регистрация прав на участки недр, как на объекты недвижимости, не ведется. Тем более, что на сегодня нет ясности в том, на каком вещном праве недра представляются в пользование.

Включение в Закон «О недрах» самостоятельной статьи (ст. 7^1), посвященной изменению границ горных и геологических отводов, вряд ли целесообразно. Поскольку согласно Проекту порядок рассмотрения заявок об изменении границ горных и геологических отводов, а также принятия решений об отказе в изменении границ горных и геологических отводов устанавливается Правительством Российской Федерации, постольку в статье 7 достаточно сформулировать на этот счет самые общие правила. Было бы логично установить, что изменение границ горных и геологических отводов производится теми органами, которые предоставляли недра в пользование.

Общий вывод. Учитывая, что в настоящее время продолжается работа над подготовкой новой редакции Закона Российской Федерации «О недрах», вряд ли обоснованно вносить частные изменения в действующий закон, тем более, что они требуют серьезной доработки.

Председатель Совета В. Ф. Яковлев