

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

ДЕПУТАТ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ



Государственная Дума ФС РФ
Дата 12.10.2017
№284423-7; 1.1

12 октября 2017 г.

№ _____

Председателю
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

В.В. ВОЛОДИНУ

Уважаемый Вячеслав Викторович!

На основании ст. 104 Конституции Российской Федерации вносим на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в качестве законодательной инициативы проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части замены понятий «договор», «соглашение» и «договорные отношения», имеющих гражданско-правовое значение, на понятие «условия пользования недрами».

Приложения:

1. Текст законопроекта на 3 л. в 1 экз.;
2. Пояснительная записка к законопроекту на 4 л. в 1 экз.;
3. Финансово-экономическое обоснование законопроекта на 1 л. в 1 экз.;
4. Перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием федерального закона на 1 л. в 1 экз.;
5. Проект федерального закона материалы к нему на магнитном носителе.

Депутаты Государственной Думы

Г.З. Омаров

В.Г. Газзаев

А.Н. Грешневиков

М.В. Гулевский

М.И. Щаблыкин

С.И. Крючек

Н.И. Рыжак

Проект № 284423-7

Вносится депутатами
Государственной Думы
Г.З. Омаровым
В.Г. Газзаевым
А.Н. Грешневиковым
М.В. Гулевским
М.И. Щаблыкиным
С.И. Крючком
Н.И. Рыжаком

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

**О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах»
в части замены понятий «договор», «соглашение» и «договорные
отношения», имеющих гражданско-правовое значение, на понятие
«условия пользования недрами»**

Статья 1

Внести в Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года N 2395-1 «О недрах» (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 года N 27-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, N 16, ст. 834; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, N 10, ст. 823; 1999, N 7, ст. 879; 2000, N 2, ст. 141; 2001, N 33, ст. 3429; 2002, N 22, ст. 2026; 2003, N 23, ст. 2174; 2004, N 35, ст. 3607; 2006, N 17, ст. 1778; 2007, N 27, ст. 3213; 2008, N 18, ст. 1941; N 29, ст. 3418, 3420; 2009, N 1, ст. 17; 2010, N 21, ст. 2527; N 31, ст. 4155; 2011, N 15, ст. 2025; N 30, ст. 4570, 4590; N 49, ст. 7042; 2012, N 53, ст. 7648; 2013, N 19, ст. 2312; N 30, ст. 4060, 4061; N 52, ст. 6973; 2014, N

26, ст. 3377; N 30, ст. 4262; N 48, ст. 6647; 2015, N 1, ст. 11, 12; N 27, ст. 3996; 2016, N 15, ст. 2066) следующие изменения:

1) часть третью статьи 11 изложить в следующей редакции:

«Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем условий пользования таким участком.»;

2) в статье 12:

а) часть вторую изложить в следующей редакции:

«Лицензия на пользование недрами закрепляет условия пользования участком недр, в том числе государственного контракта на выполнение работ по геологическому изучению недр (в том числе региональному) в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также может дополняться иными условиями, не противоречащими настоящему Закону.»;

б) часть третью изложить в следующей редакции:

«В случае значительного изменения объема потребления произведенной продукции по обстоятельствам, независящим от пользователя недр, сроки ввода в эксплуатацию объектов, определенные условиями пользования участком недр, могут быть пересмотрены органами, выдавшими лицензию на пользование участком недр, на основании обращения пользователя недр.»;

в) часть пятую изложить в следующей редакции:

«Изменения условий пользования недрами допускается только при согласии пользователя недр и органов, предоставивших лицензию, либо в случаях, установленных законодательством.»;

3) часть четырнадцатую статьи 13.1 изложить в следующей редакции:

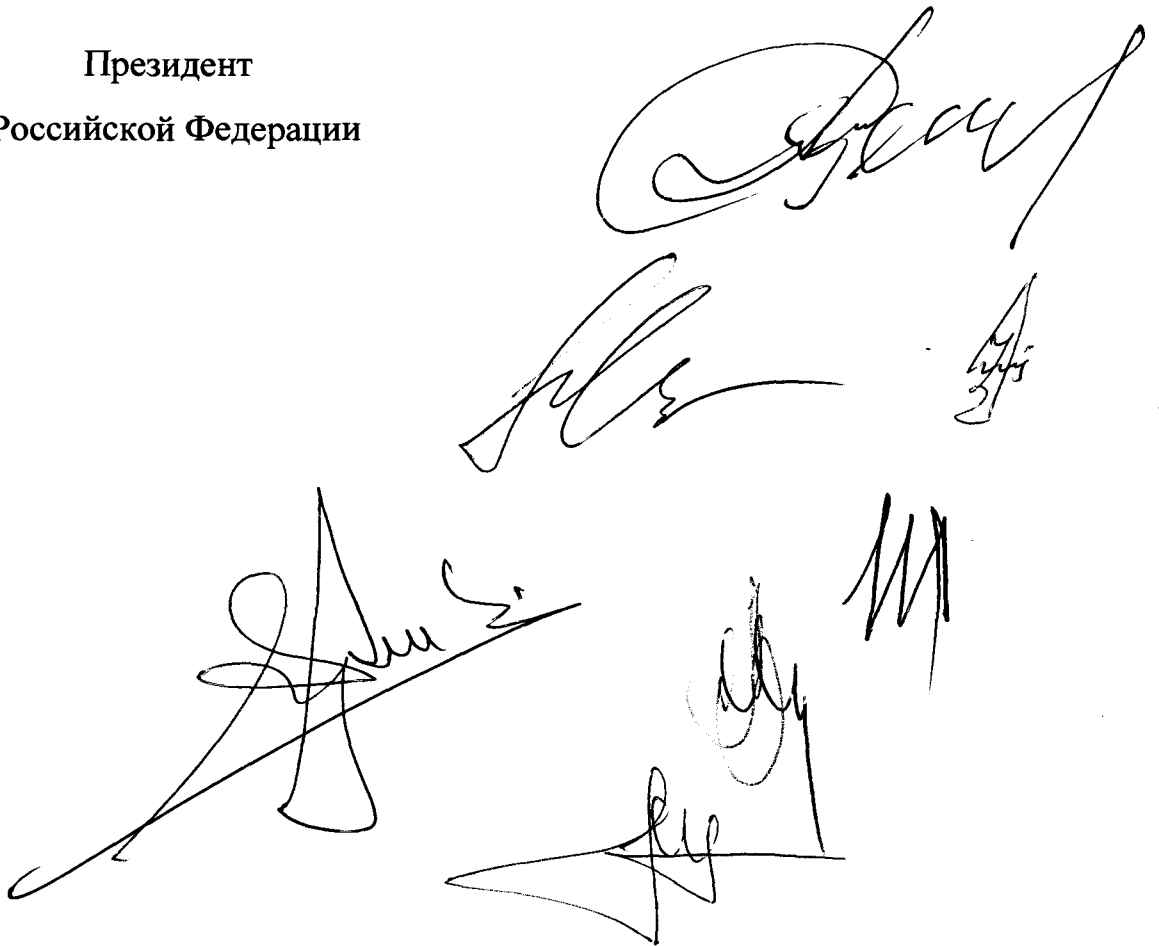
«Не допускаются выдача лицензии по результатам конкурса или аукциона на право пользования участками недр либо в случае, если конкурс или аукцион признан несостоявшимся, ранее чем через десять дней со дня

подписания протокола, на основании которого осуществляются выдача лицензии, а в случае, если предусмотрено размещение указанного протокола на сайте в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", ранее чем через десять дней со дня такого размещения.».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации

The image shows several handwritten signatures in black ink. The most prominent one is a large, stylized signature at the top right, which is the signature of the President of the Russian Federation, Vladimir Putin. Below it and to the left are several other smaller, less legible signatures, likely of other officials or members of the signing delegation.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части замены понятий «договор», «соглашение» и «договорные отношения», имеющих гражданско-правовое значение, на понятие «условия пользования недрами»

На основании пункта 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Приведенная норма обуславливает публичную значимость участков недр, а также необходимость правового обеспечения публичных интересов в процессе недропользования посредством эколого-правовых ограничений.

Закон Российской Федерации «О недрах» содержит правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивает защиту интересов государства и граждан Российской Федерации, а также прав пользователей недр. Такое обеспечение реализуется в рамках административно-правовой юрисдикции.

Тем не менее нормами Закона Российской Федерации «О недрах» используются понятия «договор», «соглашение» и «договорные отношения», которые создают проблемы в правоприменительной практике из-за того, что эти понятия обуславливают применение норм гражданского права.

В частности, в соответствии с частью третьей статьи 11 Закона Российской Федерации «О недрах» между уполномоченными на то органами государственной власти и пользователем недр может быть заключен договор, устанавливающий условия пользования таким участком, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора.

На основании части второй статьи 12 этого Закона лицензия на пользование недрами закрепляет перечисленные условия и форму договорных отношений недропользования.

В сфере административно-правовой юрисдикции Закона Российской Федерации «О недрах» гражданско-правовые отношения не могут быть реализованы по следующим причинам:

- указанный в статьях 11 и 12 этого Закона договор не устанавливает равенства сторон;

- такой договор не может быть основанием возникновения правоотношений недропользования;

- указанным договором не устанавливаются взаимные обязательства для органов государственной власти, так как они определены положениями об этих органах утвержденными постановлениями Правительства Российской Федерации. Установленный этими положениями правовой статус таких органов не может изменяться договором.

Анализ некоторых лицензий, включая лицензионные соглашения, показал, что в рамках административного права делаются попытки заключить гражданско-правовой договор, который становится неотъемлемой частью лицензий¹.

Указанный в статьях 11 и 12 договор, не является юридически значимым фактом. Упомянутые в нормах этих статей договорные отношения являются материально-техническими действиями, не порождающими последствий.

Однако на практике суды уже применяют решения, основываясь на гражданско-правовом толковании норм этих статей². То есть административно-правовой акт о предоставлении права пользования недрами суды квалифицируют как сделку. И такие случаи не единичные.

Если учесть преюдициальность судебных решений, то в случае реализации такой «сделки» у органов государственной власти не будет возможности оперативного реагирования на нарушение пользователем недр условий недропользования из-за того, что все вопросы прекращения,

¹ Подробнее см.: Лицензионное соглашение: противостояние административного и гражданского права // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2002. №4. С. 60-63; Вопросы законодательного регулирования содержания лицензий на право пользования недрами//«Маркшейдерия и недропользование». №1. 2008. С. 10-17.

² Постановление ФАС Северо-Западного округа от 14.06.2001 N A05-10396/00-509/21. URL: <http://www.pravosudie.biz/1467121> (дата обращения: 28.07.2017, 09.35).

приостановления и ограничения права пользования недрами будут решаться судом. При этом известно, что судебные разбирательства, как правило, существенно продолжительны по времени. Поэтому только в рамках административной юрисдикции возможно вмешательство государства, направленное на предотвращение аварийных и катастрофических ситуаций, угрожающих безопасности населению, сохранности месторождения и окружающей среды.

Случаи таких катастрофических экологических явлений уже отмечены в Восточном Донбассе. В результате этих явлений разрушаются фундаменты зданий, сооружений, выводятся из строя инженерные коммуникации, железнодорожные магистрали, автодороги и т.д. Отмечены также случаи гибели людей³. Такие проблемы могут привести к неблагоприятным социально-значимым экологическим последствиям для регионов.

Практический смысл использования понятий «договор», «соглашение» и «договорные отношения» в законе Российской Федерации «О недрах» состоит в том, что понятие «договор» имеет гражданско-правовое значение. А при коллизии гражданско-правовых норм, содержащихся в любом нормативно-правовом акте, со статьями Гражданского кодекса Российской Федерации суд, как и любой другой орган, применяющий право, обязан руководствоваться нормами Гражданского кодекса Российской Федерации. Последнее утверждение соответствует пункту 2 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать Гражданскому кодексу. При этом, нормами пункта 3 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено

³ Подробнее см.: Природно-ресурсные ведомости. № 26. 2001. С. 2

законодательством Российской Федерации. В результате можно констатировать наличие коллизий в случае применения указанных выше норм Закона Российской Федерации «О недрах» и норм гражданского законодательства.

Предлагается, с целью предотвращения коллизий и неправильного толкования норм статей 11 и 12 Закона Российской Федерации «О недрах», устанавливающих содержание лицензии на пользование недрами, а также унификации применяемой терминологии, исключить из этого Закона понятия «договор», «соглашение» и «договорные отношения», закрепив понятие «условия пользования недрами».



The image contains several handwritten signatures and initials in black ink. At the top right is a large, stylized signature. Below it, there are two smaller signatures, one on the left and one on the right. In the center, there are several sets of initials, some appearing to be 'И.И.' and others that are less legible. At the bottom, there is a large, sweeping signature that spans across the width of the lower half of the page.

**ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
к проекту федерального закона «О внесении изменений в Закон
Российской Федерации «О недрах» в части замены понятий «договор»,
«соглашение» и «договорные отношения», имеющих гражданско-
правовое значение, на понятие «условия пользования недрами»**

Принятие проекта федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части замены понятий «договор», «соглашение» и «договорные отношения», имеющих гражданско-правовое значение, на понятие «условия пользования недрами» не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета.



The image contains five handwritten signatures in black ink, arranged in a descending staircase pattern from top right to bottom left. The signatures are stylized and cursive, typical of official documents. The largest signature is at the top right, followed by a medium-sized one below it, and three smaller ones at the bottom left.

ПЕРЕЧЕНЬ

актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части замены понятий «договор», «соглашение» и «договорные отношения», имеющих гражданско-правовое значение, на понятие «условия пользования недрами»

Принятие проекта федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части замены понятий «договор», «соглашение» и «договорные отношения», имеющих гражданско-правовое значение, на понятие «условия пользования недрами» потребует приведения в соответствие с проектируемыми нормами и внесения изменений в Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 15.07.1992 N 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами».

The image shows several handwritten signatures and initials in black ink. There are approximately seven distinct marks, including a large signature on the left, a signature on the right, and several smaller initials or signatures in the center and bottom right.