



Н. И. Толстых
НОУ «Школа ПравоТЭК»¹
вице-президент
член Евразийского союза экспертов по
недропользованию (ЕСОЭН)
urnit@mail.ru

Тенденции изменений федерального законодательства о недрах за 2019 год – I квартал 2020 года

¹Россия, 115054, Москва, ул. Зацепя, 23

Анализируются принятые в 2019 г. – I квартале 2020 г. изменения Закона РФ «О недрах», иные нормативные правовые акты, регулирующие отношения при пользовании недрами, а также тенденции изменения федерального законодательства о недрах, включая рассматриваемые федеральными органами государственной власти проекты нормативных правовых актов

Ключевые слова: внутренние морские воды; геологическое изучение недр; геологическая информация о недрах; калийные и магниевые соли; конкурсы (аукционы) на право пользования недрами; континентальный шельф РФ; лицензирование пользования недрами; научно-технологический полигон; отходы; право пользования недрами; подземные воды; попутные полезные ископаемые; территориальное море Российской Федерации; трудноизвлекаемые полезные ископаемые; участки недр

Основными направлениями совершенствования федерального законодательства, регулирующего вопросы пользования недрами, в 2019 г. – I квартале 2020 г. являлись совершенствование правового регулирования геологического изучения недр во внутренних морских водах и территориальном море РФ, совершенствование регулятивных требований, направленных

на рациональное и комплексное пользование недрами, а также устранение административных барьеров при получении прав пользования недрами и осуществлении пользования недрами.

В 2019 г. – I квартале 2020 г. федеральными органами исполнительной власти велась активная работа по совершенствованию Закона РФ «О недрах», в результате которой было принято

4 федеральных закона, предусматривающих его изменения, а более 10 проектов федеральных законов находятся в высокой степени готовности (внесены Правительством РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ либо готовятся к внесению).

1. Изменения Закона РФ «О недрах»

В 2019 г. в Закон РФ «О недрах» вносились изменения, направленные на совершенствование геологического изучения недр в целях поиска и оценки месторождений нефти, газа и газового конденсата на участках недр федерального значения внутренних морских вод и территориального моря РФ, стимулирование разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, совершенствование правового регулирования рационального использования и охраны недр при разработке отдельных видов полезных ископаемых. При этом, необходимо отметить, что федеральными органами государственной власти ведется масштабная работа по совершенствованию законодательства о недрах и по иным направлениям, о чем свидетельствуют проекты федеральных законов, внесенные Минприроды России в Правительство РФ, а также проекты федеральных законов, находящиеся на рассмотрении в ГД ФС РФ.

1.1. Формирование правового механизма размещения в пластах горных пород вод, образующихся у пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу, а также первичную переработку калийных и магниевых солей

Федеральным законом от 02.08.2019 № 272-ФЗ «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах» и ст. 2 ФЗ «Об отходах производства и потребления»¹ была заложена правовая основа для размещения в пластах горных пород вод, образующихся у пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу, а также первичную переработку калийных и магниевых солей. Федеральным законом № 272-ФЗ в Закон РФ «О недрах» были внесены изменения, предусматривающие, что пользователи недр, осуществляющие разведку и добычу калийных и магниевых солей или по совмещенной лицензии геологическое изучение, разведку и добычу калийных и магниевых солей, а также их первичную переработку, имеют право в границах предоставленных им в соответствии с Законом РФ «О недрах» горных отводов и/или геологических отводов на основании утвержденного техни-

ческого проекта размещать в пластах горных пород образующиеся у них воды в порядке, установленном федеральным органом управления государственным фондом недр (изменения внесены в ст. 19.1 Закона РФ «О недрах»). При этом в иных случаях размещение в пластах горных пород вод, образующихся у пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу, а также первичную переработку калийных и магниевых солей, является самостоятельным видом пользования недрами, права на который предоставляются без ограничения срока в соответствии с решением комиссии, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются также представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта РФ (изменения внесены в ст. 6, 10, 10.1, 11, 16 Закона РФ «О недрах»). При размещении в пластах горных пород вод, образующихся у пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу, а также первичную переработку калийных и магниевых солей, пользователь недр обязан обеспечить исключение негативного воздействия на окружающую среду и предотвращение загрязнения недр (изменения внесены в ст. 22, 23 Закона РФ «О недрах»).

Также Федеральным законом № 272-ФЗ предусматривается, что отношения, связанные с размещением в пластах горных пород вод, образующихся у пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу, а также первичную переработку калийных и магниевых солей, регулируются законодательством о недрах, а не законодательством об отходах производства и потребления (изменения внесены в Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»). Представляется, что реализованный Федеральным законом № 272-ФЗ подход обеспечит более эффективное и рациональное недропользование при разведке и добыче, а также первичной переработке калийных и магниевых солей.

В целях реализации Федерального закона № 272-ФЗ было принято постановление Правительства РФ от 27.12.2019 № 1884 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ»², в соответствии с которым внесены изменения в Положение о государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, об определении размера и порядка взимания платы за ее проведение, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11.02.2005

¹ Доступно на: <http://base.garant.ru/72362158/> (обращение 25.05.2020). Вступил в силу 01.12.2019.

² Доступно на: <http://gkz-rf.ru/normativno-metodicheskie-dokumenty> (обращение 25.05.2020). Вступило в силу 12.01.2020.

№ 69, Положение о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, утвержденное постановлением Правительства РФ от 3.03.2010 № 118; Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219. Названные изменения направлены, в первую очередь, на закрепление соответствующих полномочий в Положении о Минприроды России, а также на формирование требований к проектированию пользования недрами при размещении в пластах горных пород вод, образующихся у пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу, а также первичную переработку калийных и магниевых солей. В частности, проектная документация на размещение в пластах горных пород вод, образующихся у пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу, а также первичную переработку калийных и магниевых солей, должна содержать проектные решения в части выделения мест размещения вод, образующихся у пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу, а также первичную переработку калийных и магниевых солей; способов и режимов эксплуатации скважин; выбора контрольно-измерительной аппаратуры для обеспечения ведения мониторинга подземных вод; состава и максимально допустимых объемов размещаемых в пластах горных пород вод, образующихся у пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу, а также первичную переработку калийных и магниевых солей.

Также в целях реализации Федерального закона № 272-ФЗ Минприроды России принят приказ от 27.11.2019 № 808 «О внесении изменений в некоторые нормативные правовые акты Министерства природных ресурсов и экологии РФ», предусматривающий внесение изменений в приказ Минприроды России от 27.04.2015 № 193 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей строительства нефте- и газохранилищ в пластах горных пород и эксплуатации таких нефте- и газохранилищ, для размещения отходов производства и потребления, для размещения в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд, при разведке и добыче углеводородного сырья» и приказ Минприроды России от 2.12.2015 № 522 «Об утверждении Положения о порядке размещения в пластах

горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд при разведке и добыче углеводородного сырья». В соответствии с названным приказом порядок размещения в пластах горных пород вод, образующихся у пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу, а также первичную переработку калийных и магниевых солей, а также порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами в названных целях будет аналогичен порядкам, предусмотренным применительно к размещению в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд при разведке и добыче углеводородного сырья.

1.2. Предоставление права пользования участками недр федерального значения внутренних морских вод и территориального моря РФ для геологического изучения в целях поиска и оценки месторождений нефти, газа и газового конденсата

Федеральным законом от 04.11.2019 № 355-ФЗ «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах» в части предоставления права пользования участками недр федерального значения внутренних морских вод и территориального моря РФ для геологического изучения в целях поиска и оценки месторождений нефти, газа и газового конденсата»³ предусматривается возможность (наряду с сохранением действующего аукционного порядка при предоставлении добычных или совмещенных лицензий) предоставления без проведения аукционов права пользования участками недр федерального значения внутренних морских вод и территориального моря РФ для геологического изучения в целях поиска и оценки месторождений нефти, газа и газового конденсата в качестве самостоятельного вида пользования недрами из утверждаемого Правительством РФ перечня участков недр федерального значения. Предоставление заинтересованным лицам возможности получения права пользования недрами для геологического изучения в целях поиска и оценки месторождений нефти, газа и газового конденсата в качестве самостоятельного вида пользования позволит стимулировать геологическое изучение внутренних морских вод и территориального моря РФ.

Также Федеральным законом № 355-ФЗ предусматривается право Правительства РФ в интересах обеспечения обороны страны и безопасности государства по представлению феде-

³ Доступно на: <http://base.garant.ru/72950328/> (обращение 25.05.2020). Вступил в силу 03.02.2020.

рального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики в области обороны, и/или федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности устанавливать дополнительные требования к созданным в соответствии с законодательством РФ юридическим лицам с участием иностранных инвесторов, которые вправе осуществлять геологическое изучение участков недр федерального значения внутренних морских вод и территориального моря РФ в целях поиска и оценки месторождений нефти, газа и газового конденсата.

В развитие данных положений Федерального закона № 355-ФЗ Минприроды России разрабатывается проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения участков недр федерального значения внутренних морских вод и территориального моря РФ в целях поиска и оценки месторождений нефти, газа и газового конденсата»⁴, которым регламентируется порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения участков недр федерального значения внутренних морских вод и территориального моря РФ в целях поиска и оценки месторождений нефти, газа и газового конденсата.

В соответствии с разработанным проектом постановления Правительства РФ в случае наличия интереса в отношении конкретного участка недр только от одного заявителя, такой участок недр будет предоставлен в пользование лицу, подавшему соответствующую заявку. При поступлении двух и более заявок на одни и те же площади (в случае полного или частичного пересечения границ испрашиваемых участков недр), Роснедрами будут проведены согласительные процедуры по уточнению границ участков недр, а при недостижении договоренности между заявителями о взаимной корректировке границ участков недр – предполагается проведение аукциона. Аналогичный механизм «заявительного» порядка по морским участкам недр сейчас предусмотрен Положением о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии,

на предоставляемых в пользование без проведения аукционов участке недр федерального значения континентального шельфа РФ, участке недр федерального значения, расположенном на территории РФ и простирающемся на ее континентальный шельф, участке недр федерального значения, содержащем газ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 08.01.2009 № 4, в отношении участков недр континентального шельфа РФ.

1.3. Стимулирование геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых

Одним из наиболее обсуждаемых в последние годы являлся вопрос о необходимости создания в РФ научно-технологических полигонов для апробации технологий и оборудования, необходимых для геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых. Научно-технологические полигоны широко распространены за рубежом, что позволяет заинтересованным лицам проводить апробацию необходимых технологий и оборудования не только в специальных лабораториях, но и в реальных условиях недропользования. В РФ также ведется работа по созданию опытных полигонов, в том числе в рамках действующей государственной программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов» (утверждена постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 322). Такие полигоны в настоящее время созданы в Томской области⁵, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре⁶

⁵ Минприроды России и Администрацией Томской области в 2014 году подписано соглашение, предусматривающее создание на территории Томской области опытного полигона по разработке новейших технологий поиска, разведки и разработки нетрадиционных источников углеводородного сырья, обеспечивающих рентабельную добычу углеводородов и опережающее воспроизводство минерально-сырьевой базы. Доступно на: <https://www.tomsk.gov.ru/news/front/view/id/94180> (обращение 25.05.2020).

⁶ В соответствии с Соглашением № СД-11-23СОФ/204 от 24.09.2014 (НК-Г-85 С от 10.09.2014) между Министерством природных ресурсов и экологии РФ и Правительством Ханты-Мансийского автономного округа – Югры о сотрудничестве в области геологии и недропользования на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры создается опытный полигон по разработке новейших технологий поиска, разведки и разработки нетрадиционных источников углеводородного сырья, предусматривающих его рентабельную добычу и обеспечивающих опережающее воспроизводство минерально-сырьевой базы. Реализация проекта «Научный полигон «Баженовский» предусмотрена Государственной программой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Развитие и использование минерально-сырьевой базы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2016–2020 годы», утвержденной постановлением Правительства ХМАО – Югры от 9.10.2013 г. N 410-п. Доступно на: <https://depnedra.admhmao.ru/gosudarstvennyye-programmy/gosudarstvennaya-programma-khanty-mansiyskogo-avtonomnogo-okruga-yugry-razvitie-i-ispolzovanie-miner/111076/postanovlenie-pravitelstva-khanty-mansiyskogo-avtonomnogo-okruga-yugry-ot-09-10-2013-g-410-p-o-gosud> (обращение 25.05.2020).

⁴ Доступно на: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#search=Положения%20о%20рассмотрении%20заявок%20на%20получение%20права%20пользования%20недрами%20&npa=97371> (обращение 25.05.2020).

и в Республике Татарстан⁷. Однако их деятельность была существенно затруднена, во-первых, в связи с отсутствием правовой основы для их деятельности, а, во-вторых, в связи с отсутствием правовых оснований для использования в названных целях необходимых участков недр.

На решение второй проблемы (установление правовых оснований для использования участков недр в целях разработки и апробации новейших технологий) направлен **Федеральный закон от 02.12.2019 № 396-ФЗ** «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах» в части совершенствования правового регулирования отношений в области геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых»⁸, который был подготовлен во исполнение ряда поручений Правительства РФ и призван стимулировать освоение трудноизвлекаемых полезных ископаемых (ТРИЗ). Первоначальная редакция законопроекта предусматривала создание научно-технологических полигонов для отработки технологий добычи нетрадиционных видов углеводородных ресурсов, аналогов сланцевой нефти, таких как баженовские отложения Западной Сибири и доманиковские отложения Волго-Урала. Однако в процессе проработки законопроекта предмет его правового регулирования был расширен и принятый Федеральный закон № 396-ФЗ в действующей редакции теоретически предусматривает возможность распространения вводимого правового регулирования на все трудноизвлекаемые полезные ископаемые (не только на углеводородное сырье, но и на твердые полезные ископаемые). Необходимо отметить, что на законодательном уровне понятие «трудноизвлекаемые полезные ископаемые» используется не впервые⁹, однако критериев отнесения полезных ископаемых к ТРИЗ на нормативном уровне не предусмотрено. Федеральный закон № 396-ФЗ также не предусматривает возможности установления критериев отнесения полезных ископаемых к ТРИЗ, а виды ТРИЗ, в отношении которых права пользования участком недр могут предоставляться для разработки технологий ТРИЗ, должны быть установлены Правительством РФ. В настоящее время Минприроды России разработан проект постановления Пра-

вительства РФ «Об утверждении видов трудноизвлекаемых полезных ископаемых, в отношении которых право пользования участком недр может предоставляться для разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых»¹⁰, в соответствии с которым к ТРИЗ, в отношении которых право пользования участком недр может предоставляться в соответствии с Федеральным законом № 396-ФЗ, относятся нефть из конкретной залежи углеводородного сырья, отнесенной к баженовским, абалакским, хадумским или доманиковым продуктивным отложениям; сверхвязкая нефть, добываемая из участков недр, содержащих нефть вязкостью 10 000 мПа·с и более (в пластовых условиях). При определении перечня ТРИЗ Минприроды России исходило из видов углеводородного сырья, в отношении которых Налоговым кодексом РФ предоставляются налоговые льготы при расчете налога на добычу полезных ископаемых. Представляется, что такой подход не вполне обоснован, т.к. цели налогового законодательства и цели Федерального закона № 396-ФЗ различны: в настоящее время востребованным является разработка и апробация технологий не только применительно к узкому перечню видов углеводородного сырья, но и к иным полезным ископаемым. При этом необходимо отметить, что в настоящий момент речь идет о первом этапе апробирования реализации Федерального закона № 396-ФЗ, и в дальнейшем, по информации, изложенной разработчиками проекта постановления Правительства РФ в пояснительной записке, перечень ТРИЗ может быть расширен.

Федеральным законом № 396-ФЗ введен новый вид пользования недрами – разработка технологий геологического изучения, разведки и добычи ТРИЗ. При этом предусматривается два самостоятельных «режима» пользования недрами для разработки технологий ТРИЗ: на участках нераспределенного фонда недр и на участках распределенного фонда недр.

1. «Режим» пользования недрами для разработки технологий ТРИЗ на участках нераспределенного фонда недр

В рамках первого «режима» пользования недрами для разработки технологий ТРИЗ на нераспределенном фонде недр формируется участок недр, который должен содержать только ТРИЗ и не содержать учтенных государственным балансом запасов иных полезных ископаемых того же вида, не относящихся к ТРИЗ. Следует отметить, что за исключением указанного вы-

⁷ В Республике Татарстан реализацию планов по созданию полигонов по разработке и внедрению новейших технологий поиска, разведки и разработки доманиковых продуктивных отложений (полигон «Доманик») и залежей сверхвязких нефтей и природных битумов (полигон «Битум») осуществляет ОАО «Татнефть». Доступно на: <https://prav.tatarstan.ru/rus/index.htm/news/431694.htm> (обращение 25.05.2020).

⁸ Доступно на: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72989320/> (обращение 25.05.2020). Вступает в силу 31.05.2020.

⁹ Например, в Федеральном законе от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции».

¹⁰ Доступно на: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#search=трудноизвлекаемых&npa=101893> (обращение 25.05.2020).

ше условия (ограничения) Федеральный закон № 396-ФЗ не предусматривает каких-либо иных особенностей формирования участка недр для пользования недрами в данном режиме (например, предельные размеры участка и пр.). Представляется, что участок недр будет формироваться федеральным органом управления государственным фондом недр (Роснедра) и его территориальными органами по аналогичным процедурам, что и при формировании участков недр в «общем» лицензионном режиме для их предоставления для разведки и добычи или геологического изучения, разведки и добычи, осуществляемых по совмещенной лицензии (т.е. в том числе по предложениям заинтересованных лиц).

В данном «режиме» участок недр предоставляется в пользование на конкурсной основе. Основанием возникновения права пользования участком недр в данном «режиме» является решение конкурсной комиссии, создаваемой федеральным органом управления государственным фондом недр (Роснедра) или его территориальными органами, о предоставлении права пользования участком недр для разработки технологий ТРИЗ на участке недр, содержащем такие полезные ископаемые и не содержащем учтенных государственным балансом запасов иных полезных ископаемых того же вида, не относящихся к ТРИЗ. Основными критериями выявления победителя при проведении конкурса на право пользования участком недр для разработки технологий ТРИЗ, согласно Федеральному закону № 396-ФЗ, являются:

- научно-технический уровень программ проведения работ по разработке технологий ТРИЗ;
- квалификация и опыт предполагаемых участников таких работ;
- предложения о предоставлении доступа заинтересованным лицам к результатам таких работ.

Следует отметить правовую неопределенность предусмотренных критериев определения победителя конкурса на право пользования недрами для разработки технологий ТРИЗ: например, не раскрыто, что подразумевается под критерием «предоставление доступа иным заинтересованным лицам к результатам работ» (учитывая, что из положений Федерального закона № 396-ФЗ не вполне очевидно, что является результатом работ: геологическая информация о недрах или результат/совокупность результатов интеллектуальной деятельности), неясно, каким образом будут оцениваться предложения по квалификации и опыту участников работ по разработке технологий ТРИЗ (учитывая, что дан-

ный вид пользования недрами только предстоит апробировать) и предложения по дальнейшему предоставлению доступа иным заинтересованным лицам к результатам работ. Представляется, что более конкретные, понятные и прозрачные требования к подтверждению указанных критериев должны быть регламентированы или в рамках подзаконного нормативного правового регулирования в реализацию Федерального закона № 396-ФЗ, например, в административном регламенте предоставления Роснедрами государственной услуги по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами, или непосредственно в условиях конкурса на право пользования недрами.

Участок недр в данном «режиме» предоставляется на срок до 15 лет с возможностью неоднократного продления на срок до 5 лет.

Следует особо подчеркнуть, что участок недр в рамках данного правового «режима» предоставляется только для разработки технологий ТРИЗ, т.е. пользование недрами в данном режиме не предполагает перехода от этапа «разработки технологий ТРИЗ» к этапу «промышленного освоения данного участка недр» (разведке и добыче полезных ископаемых). Таким образом, основной задачей предоставления права пользования недрами в данном «режиме» можно считать собственно разработку технологий ТРИЗ (т.е. осуществление научной/научно-исследовательской, научно-технической и инновационной деятельности по разработке новых или апробации существующих технологий, проведение испытаний и пр.), а результатом такого недропользования – полученную технологию ТРИЗ. Соответственно, пользование недрами в данном «режиме» будет представлять интерес в первую очередь для компаний, которые совместно с научными организациями будут разрабатывать технологии, в том числе для их применения на предоставленных им в пользование участках недр, содержащих ТРИЗ, а также для их тиражирования максимально широкому кругу заинтересованных в их применении лиц. Исходя из предусмотренных Федеральным законом № 396-ФЗ критериев определения победителя конкурса, представляется, что преимущественный доступ в рамках конкурсных процедур к участкам недр, содержащим ТРИЗ, будут иметь те компании, которые представят лицензирующему органу наиболее интересные предложения по доступу широкого круга лиц к новым технологиям геологического изучения, разведки и добычи нетрадиционных источников сырья.

Примечание. Следует отметить, что подготовленным Минприроды России и внесенным в Правительство РФ проектом поправок к про-

екту федерального закона № 288750-7 «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ в части уточнения вопросов пользования недрами и использования единой терминологии», принятому ГД ФС РФ в первом чтении 10.04.2018, предусмотрен полный отказ от конкурсной формы предоставления права пользования участками недр, введение единственной конкурентной формы – электронный аукцион, в связи с чем в отношении предоставления права пользования недрами для разработки ТРИЗ предусматривается особенность: в целях разработки технологий ТРИЗ по решению Правительства РФ могут устанавливаться специальные требования к участникам аукционов на право пользования недрами для разработки технологий ТРИЗ.

2. «Режим» пользования недрами для разработки технологий ТРИЗ на участках распределенного фонда недр

В рамках второго «режима» пользования недрами для разработки технологий ТРИЗ на участках распределенного фонда недр участок недр, содержащий ТРИЗ, может быть выделен/вырезан из более крупного/основного блока недр, предоставленного для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии. В данном «режиме» участок недр предоставляется по заявке пользователя основного блока недр. Основанием возникновения права пользования участком недр в данном «режиме» является решение комиссии, создаваемой Роснедрами, в состав которой включаются также представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта РФ. При этом в Федеральном законе № 396-ФЗ прямо установлено, что право пользования выделенным участком недр, содержащем ТРИЗ, может быть предоставлено только тому пользователю недр, из участка недр которого выделен предоставляемый участок недр. Соответственно, данный «режим» пользования недрами в целях разработки ТРИЗ будет представлять интерес исключительно для действующих пользователей недр, которым предоставлены в пользование участки недр, содержащие ТРИЗ, вероятно, для разработки и апробации технологий, которые будут применяться при разработке основного блока недр. И хотя Федеральный закон № 396-ФЗ не предусматривает запрета на разработку технологий, которые не будут применяться при разработке основного блока недр, срочный характер пользования недрами при данном правовом «режиме» не предполагает существенных

финансовых вложений в обустройство выделенного участка недр под создание полноценного научно-технологического полигона и не будет способствовать организации разработки и апробации технологий ТРИЗ как самостоятельной вида деятельности.

Федеральным законом № 396-ФЗ предусматривается определение федеральным органом управления государственным фондом недр порядка выделения участка недр, содержащего ТРИЗ, а также порядка рассмотрения заявок на получение права пользования выделенным участком. В целях реализации данных норм Федерального закона № 396-ФЗ Минприроды России разрабатывается проект приказа «Об утверждении Порядка выделения участка недр, содержащего трудноизвлекаемые полезные ископаемые, для разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, разведки и добычи таких полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, и рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, разведки и добычи таких полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на участке недр, выделяемом из участка недр, предоставленного тому же пользователю для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии». Необходимо отметить, что данный проект приказа Минприроды России объединяет правовое регулирование двух самостоятельных государственных услуг: по выделению участка недр, содержащего ТРИЗ, и по рассмотрению заявок на получение права пользования выделенным участком недр. Представляется, что такое объединение целесообразно, поскольку, во-первых, учитывает специфику правоотношений (т.к. право пользования выделенным участком недр имеет только пользователь недр, из участка которого выделен этот участок), во-вторых, направлено на оптимизацию сроков и процедур принятия управленческих решений (не требуется подача отдельной заявки на получение права пользования выделенным участком недр после принятия решения по первой заявке о выделении участка недр, содержащего ТРИЗ, т.к. оба процесса, и выделение участка недр, и получение прав на выделенный участок, будут проходить в рамках одной процедуры по одной заявке). Указанным актом Минприроды России должны быть определены основные требования к порядку выделения участка недр, содержа-

щего ТРИЗ, в первую очередь, к документам, подлежащим представлению заявителем для обоснования выделения участка недр, содержащего ТРИЗ (например, сведения об основных геологических и экономических параметрах/характеристиках выделяемого участка недр; обоснование границ выделяемого участка недр; соответствие полезного ископаемого виду ТРИЗ, определенному постановлением Правительства РФ и др.). Представляется, что для обоснования целесообразности выделения участка недр, содержащего ТРИЗ, для разработки технологий ТРИЗ и последующей разведки и добычи таких полезных ископаемых в заявке должны содержаться предложения по проведению работ по разработке технологий ТРИЗ (в том числе, например, предполагаемые виды работ). Кроме того, указанный акт Минприроды России должен содержать процедуры рассмотрения заявки и принятия решения комиссией Роснедр о выделении участка недр, содержащего ТРИЗ, и предоставления в отношении него совмещенной лицензии на разработку технологий ТРИЗ, разведку и добычу таких полезных ископаемых, а также основания для отказа в выделении участка и предоставлении права пользования недрами.

Участок недр в данном режиме на этап разработки технологий ТРИЗ предоставляется на срок до 7 лет с возможностью однократного продления сроком на 3 года. Следует отметить, что участок недр предоставляется в пользование по совмещенной лицензии – для разработки технологий ТРИЗ, разведки и добычи полезных ископаемых, т.е. по завершении срока действия этапа разработки технологий ТРИЗ (максимально – 10 лет) пользователь имеет право перейти от работ по разработке технологии ТРИЗ к промышленному освоению участка недр (разведке и добыче полезных ископаемых на обычном режиме). Представляется, что установление в данном «режиме» предельных сроков разработки технологий ТРИЗ введено с целью стимулирования недропользователей к ускоренному переходу от опытного этапа (разработки технологий ТРИЗ) к промышленному этапу (разведке и добыче), при этом, как отмечалось выше, не способствует развитию деятельности по разработке и апробации новейших технологий.

Независимо от «режима» пользования недрами для разработки технологий ТРИЗ (конкурсный или заявительный) Федеральный закон № 396-ФЗ в обоих случаях предусматривает возможность добычи и распоряжение добытыми ТРИЗ, извлеченными на этапе разработки технологий ТРИЗ. При этом ограничивается объем добычи: в лицензии на пользование недрами

фиксируется предельный объем накопленной добычи ТРИЗ, установленный в соответствии с проектной документацией на разработку технологий ТРИЗ.

Также независимо от «режима» пользования недрами для разработки технологий ТРИЗ пользователь недр вправе на этапе разработки технологий ТРИЗ:

- осуществлять добычу общераспространенных полезных ископаемых для собственных производственных и технологических нужд в порядке, установленном соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ;

- осуществлять добычу подземных вод для собственных производственных и технологических нужд в порядке, установленном федеральным органом управления государственным фондом недр;

- размещать в пластах горных пород попутные воды и воды, использованные для собственных производственных и технологических нужд, в порядке, установленном федеральным органом управления государственным фондом недр.

«Режим» разработки технологий ТРИЗ на предоставленном в пользование участке недр предусматривает проведение работ в соответствии с правилами разработки технологий ТРИЗ, а также в соответствии со «специализированной» проектной документацией на разработку технологий ТРИЗ. В соответствии с требованиями статьи 23.2 Закона РФ «О недрах» проектная документация на разработку технологий ТРИЗ, а также изменения, вносимые в указанную проектную документацию, до утверждения подлежат согласованию с комиссией, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр (Роснедрами) и в состав которой включаются представители уполномоченных Правительством РФ федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных органов государственной власти соответствующих субъектов РФ. Учитывая, что разработка технологий ТРИЗ в соответствии с положениями Федерального закона № 396-ФЗ является видом пользования недрами, представляется целесообразным также внесение изменений в постановление Правительства РФ от 3.03.2010 № 118 «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» или разработка самостоятельного постановления Правительства РФ, устанавливающего требования к подготовке проектной документации на разработку техно-

логий ТРИЗ, основные требования к содержанию, порядок и сроки рассмотрения, согласования и утверждения указанной проектной документации.

В целях реализации положений Федерального закона № 396-ФЗ Минприроды России должны быть также разработаны приказы Минприроды России «Об утверждении Правил разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых» и «Об утверждении Правил подготовки проектной документации на разработку технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых». Учитывая, что разработка технологий является новым видом пользования недрами, представляется, что Правилами разработки технологий ТРИЗ, в первую очередь должны быть определены основные требования к проведению на участке недр работ по разработке технологий ТРИЗ, а также требования к осуществлению научной/научно-исследовательской, научно-технической и инновационной деятельности по разработке технологий ТРИЗ. Также должны быть определены требования к применяемому на участке недр оборудованию, требования по обустройству участка недр, требования к этапам и стадиям проведения работ по разработке технологий ТРИЗ. Кроме того, указанным актом Минприроды России должны быть определены требования к результатам проведения работ по разработке технологий ТРИЗ (например, геологический отчет о результатах работ; разработанная технология ТРИЗ; материалы, необходимые для подсчета, оценки и подтверждения запасов ТРИЗ, для обеспечения возможности их промышленного освоения).

Правилами подготовки проектной документации на разработку технологий ТРИЗ должны быть определены требования к подготовке проектной документации на разработку технологий ТРИЗ, требования к структуре и содержанию указанной проектной документации, в том числе требования к проектированию работ по разработке технологий ТРИЗ, включая требования как собственно к работам на участке недр (требования в части применяемого на участке недр оборудования, требования по обустройству участка недр, требования к этапам и стадиям проведения работ), так и требования к осуществлению научной/научно-исследовательской, научно-технической и инновационной деятельности по разработке технологий ТРИЗ). «Специализированная» проектная документация на разработку технологий ТРИЗ должна предусматривать упрощение осуществления данного вида пользования недрами по сравнению с уже

существующими видами пользования. В отличие от достаточно жестких требований к этапам, стадиям и срокам проведения работ в рамках уже существующих видов пользования недрами, целесообразно максимально упростить требования к этапу разработки технологий ТРИЗ (и, соответственно, к проектной документации на разработку технологий ТРИЗ), а также предусмотреть возможность применения широкого круга научных, научно-технических, инновационных решений.

Учитывая, что в соответствии со статьей 23.2 Закона РФ «О недрах» (с учетом изменений, внесенных Федеральным законом № 396-ФЗ) прайвила разработки технологий ТРИЗ и правила подготовки проектной документации на разработку технологий ТРИЗ устанавливаются федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с уполномоченными Правительством РФ федеральными органами исполнительной власти, Минприроды России разработало проект постановления Правительства РФ «О федеральных органах исполнительной власти, уполномоченных на установление правил разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, правил подготовки проектной документации на разработку технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, а также на согласование этих правил»¹¹, согласно которому названные правила устанавливаются Минприроды России по согласованию с Минэнерго России, Ростехнадзором и Минобрнауки России. В целях реализации полномочий федеральных органов исполнительной власти, предусмотренных Федеральным законом № 396-ФЗ, Минприроды России также разработан проект постановления Правительства РФ «О внесении изменений в Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ»¹².

Федеральный закон № 396-ФЗ предусматривает пользование недрами для разработки технологий ТРИЗ, в том числе осуществление добычи ТРИЗ на этапе разработки технологий ТРИЗ, без проведения государственной экспертизы запасов. При этом при переходе от режима «разработка технологий ТРИЗ» к режиму «промышленное освоение» в рамках совмещенной лицензии потребуется подсчет и утверждение запасов полезных ископаемых (в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 11.02.2005 № 69 «О государственной экс-

¹¹ Доступно на: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=99403> (обращение 25.05.2020).

¹² Доступно на: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=99449> (обращение 25.05.2020).

пертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение»), а также подготовка, согласование и утверждение технического проекта разработки (в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 3.03.2010 № 118 «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами»).

Федеральный закон № 396-ФЗ предусматривает также освобождение пользователей недр от уплаты разовых и регулярных платежей за пользование недрами в период проведения работ по разработке технологий ТРИЗ.

Необходимо отметить, что Федеральный закон № 396-ФЗ заложил правовую основу для создания «научно-технологических полигонов», на которых будут разрабатываться различные технологии геологического изучения, разведки и добычи ТРИЗ. Однако Федеральный закон № 396-ФЗ регламентировал исключительно вопрос пользования участками недр, необходимыми для функционирования научно-технологического полигона, а вопросы правового статуса научно-технологических полигонов (как и само понятие «научно-технологический полигон») остались не затронутыми (в частности, не урегулированы вопросы применения к деятельности «научно-технологических полигонов» градостроительного законодательства, законодательства о промышленной безопасности, законодательства о техническом регулировании и т.д.). Также представляется, что наименование нового вида пользования недрами (применительно как к первому, так и ко второму правовому «режиму») является не вполне удачным: на этапе недропользования ведутся работы не по разработке технологии (которая к этому времени уже разработана), а по ее испытанию (апробации) в конкретных горно-геологических условиях. Кроме того, представляется востребованным пользование недрами не только в целях разработки (или апробации) технологии (как совокупности выраженных в объективной форме результатов интеллектуальной деятельности¹³),

¹³ В соответствии с Федеральным законом от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в РФ», под технологией понимается совокупность выраженных в объективной форме результатов интеллектуальной деятельности, которая может служить технологической основой для производства промышленной продукции определенного вида и включает в том или ином сочетании изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы для

но и для промышленного испытания в конкретных горно-геологических условиях промышленного оборудования. Также представляется, что закрепленный Федеральным законом № 396-ФЗ механизм может быть востребован не только применительно к ТРИЗ, но и в более широком плане. Однако огромный шаг в формировании правовой базы уже заложен, а для ее реализации на практике потребуются разработка большого количества подзаконных нормативных правовых актов, которые в большой степени определяют эффективность рассмотренных правовых «режимов».

1.4. Совершенствование правового регулирования пользования недрами в целях добычи подземных вод

Еще одни изменения в Закон РФ «О недрах» были внесены **Федеральным законом от 27.12.2019 № 505-ФЗ** «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах»»¹⁴, направленным на совершенствование правового регулирования добычи подземных вод, а также на устранение имевшихся в законодательстве о недрах недостатков правового регулирования отношений, касающихся организации и проведения государственной экспертизы полезных ископаемых и подземных вод.

В частности, Федеральным законом № 505-ФЗ скорректировано целевое назначение использования подземных вод: введено понятие «техническое водоснабжение» (взамен «технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения» и «хозяйственно-бытового водоснабжения садоводческих некоммерческих товариществ и/или огороднических некоммерческих товариществ»), а также отменена необходимость проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых на участках недр, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технического водоснабжения и объем добычи которых составляет не более 100 м³/сут, независимо от категории участка недр.

Федеральным законом № 505-ФЗ также скорректировано наименование государственной экспертизы запасов (государственная экспертиза запасов полезных ископаемых и под-

электронных вычислительных машин либо другие результаты интеллектуальной деятельности, подлежащие правовой охране в соответствии с разделом VII Гражданского кодекса РФ, и результаты интеллектуальной деятельности, не подлежащие правовой охране в соответствии с разделом VII Гражданского кодекса РФ, в том числе технические данные и другую информацию.

¹⁴ Доступно на: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912280066> (обращение 25.05.2020). Вступил в силу 08.01.2020.

земных вод, геологической информации о предоставляемых в пользование участках недр), а также уточнены полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в части объектов указанной государственной экспертизы (к полномочиям субъектов РФ будет относиться государственная экспертиза не только в отношении участков недр местного значения, но также и в отношении запасов общераспространенных полезных ископаемых и запасов подземных вод, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технического водоснабжения и объем добычи которых составляет не более 500 м³/сут).

В целях реализации Федерального закона № 505-ФЗ Минприроды России разработан проект постановления Правительства РФ «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ»¹⁵, которым предусмотрено внесение изменений в Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219, Положение о Федеральном агентстве по недропользованию, утвержденное постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 № 293, постановление Правительства РФ от 06.04.2004 № 171 «Вопросы Федерального агентства по недропользованию», постановление Правительства РФ от 07.11.2016 № 1138 «Об исчерпывающих перечнях процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения и правилах ведения реестров описаний процедур», Положение о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, утвержденное постановлением Правительства РФ от 03.03.2010 № 118, постановление Правительства РФ от 11.02.2005 № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение», Правила выплаты государственного денежного вознаграждения за открытие месторождения полезных ископаемых, утвержденные постановлением Правительства РФ от 28.04.2015 № 414, Положение об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование, утвержденное постановлением Правительства РФ от 03.05.2012 № 429, Прави-

ла использования геологической информации о недрах, обладателем которой является РФ, утвержденные постановлением Правительства РФ от 02.06.2016 № 492 и иные нормативные правовые акты Правительства РФ.

В большей своей части данный проект постановления Правительства РФ направлен на реализацию положений Федерального закона № 505-ФЗ, однако представляет также интерес ряд положений, не предусмотренных Федеральным законом № 505-ФЗ. В частности, в связи с проведением реформы по внедрению реестровой модели предоставления государственных услуг (протокол совещания Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности под председательством заместителя председателя Правительства РФ М.А. Акимова от 28.03.2019 № 4) ряд государственных услуг Роснедр переводится в электронную форму.

Кроме того, проектом постановления Правительства РФ вносятся изменения в Правила использования геологической информации о недрах, обладателем которой является РФ, утвержденные постановлением Правительства РФ от 2.06.2016 № 492, в части отмены «разрешительного принципа» получения геологической информации о недрах, в отношении геологической информации, не ограниченной в доступе в соответствии с законодательством РФ и находящейся на хранении в федеральном фонде геологической информации и его территориальных фондах, фондах геологической информации субъектов РФ. Соответственно, фонды геологической информации должны будут осуществлять предоставление геологической информации на основании заявки заинтересованного лица. Также рассматриваемыми изменениями регламентируется предоставление доступа к геологической информации о недрах, размещенной на электронных носителях, из федеральной государственной информационной системы «Единый фонд геологической информации о недрах» (ФГИС ЕФГИ). Предоставление доступа к геологической информации о недрах из ФГИС ЕФГИ осуществляется путем подключения к ФГИС ЕФГИ после прохождения процедуры авторизации, в том числе посредством использования федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме». Данные

¹⁵ Доступно на: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#> (обращение 25.05.2020).

поправки, по мнению разработчика проекта, позволят обеспечить переход на цифровые технологии предоставления в пользование первичной и интерпретированной геологической информации о недрах в режиме онлайн без обращения в органы государственной власти, что в целом будет способствовать переходу на цифровое управление недропользованием в соответствии с требованиями цифровой экономики.

2. Иные федеральные законы

В сфере недропользования в 2019 г. также были приняты и иные федеральные законы, направленные на регулирование вопросов, возникающих при разведке и добыче отдельных видов полезных ископаемых.

Федеральным законом от 2.08.2019 № 284-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ и ст. 2 Федерального закона “О внесении изменений в главы 23 и 26 части второй НК РФ”»¹⁶ уточнены виды редких металлов¹⁷, в отношении которых применяется налоговая ставка НДС, установлена новая налоговая ставка НДС (4,8% вместо 8%) применительно к редким металлам, а также уточнен порядок исчисления НДС в отношении редких металлов, в том числе установлены порядок и условия определения и применения коэффициента, характеризующего особенности добычи редких металлов (Крм).

Федеральным законом от 27.12.2019 № 500-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и Уголовно-процессуальный кодекс РФ»¹⁸ внесены изменения в ст. 191 (Незаконный оборот янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней, драгоценных металлов, драгоценных камней либо жемчуга), ст. 255 (Нарушение правил охраны и использования недр) УК РФ, направленные на повышение эффективности противодействия самовольной добыче и незаконному обороту янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней. В частности, в УК РФ установлены новые составы преступлений, связанные с самовольной добычей янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней, применительно к лицам, которые уже были подвергну-

ты административному наказанию в отношении аналогичных деяний, в том числе «совершение сделки, связанной с заведомо самовольно добытыми янтарем, нефритом или иными полудрагоценными камнями, а равно их незаконное хранение, перевозка или пересылка в любом виде, состоянии, за исключением ювелирных и бытовых изделий и лома таких изделий, лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, предусмотренное ст. 7.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях», «самовольная добыча янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, предусмотренное ст. 7.5 КоАП РФ». Таким образом, в законодательстве РФ последовательно реализуется механизм, согласно которому за повторное нарушение лицом, подвергнутым административному наказанию, требований законодательства РФ устанавливается уголовная ответственность.

Федеральный закон от 16.12.2019 № 431-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ»¹⁹ предусматривает внесение изменений в ВК РФ, Кодекс внутреннего водного транспорта РФ, Федеральные законы от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе РФ», от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ», от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», от 8.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», направленных на урегулирование порядка использования добытых донных грунтов и нераспространение на них требований законодательства об отходах производства и потребления, а также на упрощение процедуры захоронения донного грунта, извлекаемого и используемого для строительства искусственных островов во внутренних морских водах и в территориальном море РФ.

Под донным грунтом согласно изменениям, внесенным в ВК РФ, понимается грунт дна водных объектов, извлеченный при проведении дноуглубительных, гидротехнических работ, строительстве, реконструкции, эксплуатации гидротехнических и иных сооружений, искусственных

¹⁶ Доступно на: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201908020053> (обращение 25.05.2020). Вступил в силу 01.01.2020.

¹⁷ В соответствии с этим законом НДС применяется в отношении редких металлов (литий, рубидий, цезий, бериллий, стронций, кадмий, скандий, редкоземельные металлы (иттрий, лантаноиды (лантан, церий, празеодим, неодим, самарий, европий, гадолиний, тербий, диспрозий, гольмий, эрбий, тулий, иттербий, лютеций), индий, таллий, галлий, титан, германий, цирконий, гафний, ванадий, ниобий, тантал, висмут, селен, теллур, рений), образующих собственные месторождения, в которых редкие металлы являются основными компонентами.

¹⁸ Доступно на: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912280051> (обращение 25.05.2020). Вступил в силу 8 января 2020 года.

¹⁹ Доступно на: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912160082> (обращение 25.05.2020). Вступает в силу 14 июня 2020 года.

островов, установок, расположенных на водных объектах, создании и содержании внутренних водных путей РФ, предотвращении негативного воздействия вод и ликвидации его последствий и в иных случаях, установленных федеральными законами. В соответствии с Федеральным законом № 431-ФЗ, донный грунт может быть использован в случаях, предусмотренных ВК РФ и другими федеральными законами. По решению органа местного самоуправления или исполнительного органа государственной власти субъекта РФ – города федерального значения донный грунт может быть использован для обеспечения муниципальных нужд или в интересах физического лица, юридического лица, осуществляющих проведение дноуглубительных и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов, при условии, что донный грунт не содержит твердых полезных ископаемых, не относящихся к общераспространенным полезным ископаемым. Порядок использования донного грунта в рассматриваемом случае определяется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

Использование донного грунта, извлеченного при создании и содержании внутренних водных путей РФ, при строительстве, реконструкции, эксплуатации инфраструктуры внутренних водных путей и гидротехнических сооружений, а также донного грунта, извлеченного при проведении дноуглубительных работ во внутренних морских водах и в территориальном море РФ, в целях создания морского порта, расширения территории морского порта, строительства и реконструкции объектов капитального строительства, относящихся к объектам инфраструктуры морского порта, объектов капитального строительства, подлежащих отображению на схемах территориального планирования РФ в области федерального транспорта, осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ.

В соответствии с п. 4 Плана-графика подготовки проектов актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, необходимых для реализации норм Федерального закона от 16.12.2019 № 431-ФЗ, утвержденного заместителем председателя Правительства РФ В.В. Абрамченко от 04.03.2020 № 1854п-П15, Минприроды России разработан проект приказа «Об утверждении Порядка использования донного грунта, извлеченного при проведении дноуглубительных и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов»²⁰. В соответствии с проектом донный грунт ис-

пользуется для организации благоустройства территории, осуществления дорожной деятельности, создания условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, организации и осуществления мероприятий по защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, создания искусственных земельных участков, для целей сельскохозяйственного производства. В случае отсутствия потребности в использовании донного грунта для муниципальных нужд использование донного грунта осуществляется в интересах физического, юридического лица, осуществляющих проведение дноуглубительных и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов. В решении уполномоченного органа об использовании донного грунта указываются сведения о месте проведения работ, объемах (планируемых объемах) извлекаемого донного грунта, место складирования донных грунтов (кадастровый номер земельного участка), место фактического использования донного грунта для обеспечения муниципальных нужд (кадастровый номер участка) или наименование физического, юридического лица, осуществляющих проведение дноуглубительных и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов, в интересах которых будет использован донный грунт.

3. Совершенствование подзаконного правового регулирования отношений недропользования

Минприроды России также ведет активную работу по совершенствованию подзаконного правового регулирования отношений недропользования.

3.1. В 2019 г. разработан и принят ряд постановлений Правительства РФ. В частности, в реализацию Федерального закона от 28.11.2018 № 443-ФЗ «О внесении изменения в ст. 7 Федерального закона “О континентальном шельфе РФ”» (которым был исключен безальтернативный безаукционный порядок предоставления в пользование участков недр континентального шельфа РФ) принято **постановление Правительства РФ от 28.02.2019 № 211** «О внесении изменений в Положение о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на предоставляемых в пользование без проведения аукционов участков недр федерального значения континентального шельфа РФ, участке недр федерального зна-

²⁰ Доступно на: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#search=донного%20грунта&npa=100517> (обращение 25.05.2020).

чения, расположенном на территории РФ и простирающемся на ее континентальный шельф, участке недр федерального значения, содержащем газ»²¹, направленное на оптимизацию процедур предоставления прав пользования участками недр континентального шельфа РФ путем установления возможности проведения торгов в форме аукциона при полном или частичном наложении границ участка недр одного заявителя на границы участка недр другого заявителя.

Также принято **постановление Правительства РФ от 25.12.2019 № 1829** «О внесении изменения в п. 8 Правил охраны подземных водных объектов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 11.02.2016 № 94», направленное на исключение излишнего требования по наличию наблюдательных скважин для проведения систематических наблюдений за качеством и уровнем подземных вод на участках недр местного значения, содержащих подземные воды, а также участках недр, не отнесенных к участкам недр местного значения, содержащих подземные воды, объем добычи которых составляет не более 500 кубических метров в сутки.

3.2. Большой объем работы был проделан Минприроды России в отношении *совершенствования правового регулирования разработки и проектирования месторождений углеводородного сырья*. Приняты приказ Минприроды России от 20.09.2019 № 639 «Об утверждении Правил подготовки технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья» (зарегистрирован в Минюсте России 02.10.2019, регистрационный № 56103)²², а также приказ Минприроды России от 20.09.2019 № 638 «О внесении изменений в Правила разработки месторождений углеводородного сырья, утвержденные приказом Минприроды России от 14.06.2016 № 356» (зарегистрирован в Минюсте России 02.10.2019, регистрационный № 56102)²³.

Внесенными изменениями в Правила разработки месторождений углеводородного сырья уточняются требования к проекту пробной эксплуатации месторождения (залежи) и вносимым в него дополнениям, в том числе устанавливаются сроки проектов пробной эксплуатации (3 года – для мелких и очень мелких месторождений; 5 лет – для средних месторождений; 7 лет – для крупных и уникальных месторождений или морских (шельфовых) месторождений вне зависимости от категории месторождения),

устанавливается возможность их продления. Также внесены изменения в Правила разработки месторождений углеводородного сырья, уточняющие допустимые отклонения показателей разработки месторождения углеводородного сырья (отклонения по годовым уровням добычи, годовому фонду действующих, вводимых в эксплуатацию и бездействующих скважин) и показатели, характеризующие выполнение недропользователем обязанностей, установленных п. 2 ч. 2 ст. 22 Закона РФ «О недрах», в части обеспечения соблюдения требований технических проектов (к таким показателям с учетом внесенных изменений отнесены годовые уровни добычи нефти и/или свободного газа, утвержденные для категории запасов $A + B_1$ по месторождению в целом; годовой ввод новых добывающих и нагнетательных скважин (суммарно) для категории запасов $A + B_1 (C_1)$ по месторождению в целом; годовой действующий фонд добывающих и/или нагнетательных скважин для категории запасов $A + B_1 (C_1)$ по месторождению в целом).

Правилами подготовки технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья устанавливаются требования к составу и содержанию технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья, которые распространяются на проекты пробной эксплуатации месторождений (залежей), технологические схемы разработки, технологические проекты разработки и дополнения к ним.

3.3. Необходимо выделить в отдельное направление совершенствования правового регулирования отношениями недропользования разработку федеральными службами и агентствами, подведомственными Минприроды России, новых редакций *административных регламентов предоставления государственных услуги и исполнения государственных функций*.

Соответственно, в 2019 г. – I квартале 2020 г. были разработаны и приняты следующие административные регламенты:

- приказ Росприроднадзора от 19.04.2019 № 166 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по регистрации искусственных островов, установок, сооружений, расположенных на континентальном шельфе РФ, и прав на них» (зарегистрирован в Минюсте России 25.10.2019 № 56326);

- приказ Росприроднадзора от 29.05.2019 № 248 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче заключений (разрешительных документов) на вывоз

²¹ Доступно на: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72090068/> (обращение 25.05.2020).

²² Доступно на: <https://base.garant.ru/72804616/> (обращение 25.05.2020).

²³ Доступно на: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201910030031> (обращение 25.05.2020).

информации о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья, коллекционных материалов по минералогии, палеонтологии, костей ископаемых животных и минерального сырья» (зарегистрирован в Минюсте России 28.10.2019 № 56327);

- приказ Роснедр от 15.07.2019 № 277 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственных услуг по отнесению запасов полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным запасам, а также определению нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горнодобывающего и перерабатывающего производства, по результатам технико-экономического обоснования постоянных разведочных или эксплуатационных кондиций для подсчета разведанных запасов» (зарегистрирован в Минюсте России 11.12.2019 № 56770);

- приказ Ростехнадзора от 29.07.2019 № 293 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по оформлению документов, удостоверяющих уточненные границы горного отвода» (зарегистрирован в Минюсте России 03.12.2019 № 56674);

- приказ Росприроднадзора от 17.09.2019 № 553 «Об утверждении Административного регламента согласования нормативов потерь твердых полезных ископаемых (за исключением общераспространенных) и подземных вод (минеральных, промышленных, термальных), превышающих по величине нормативы, утвержденные в составе проектной документации» (зарегистрирован в Минюсте России 12.12.2019 № 56772);

- приказ Росприроднадзора от 17.10.2019 № 636 «Об утверждении Административного регламента выдачи разрешений на захоронение грунта, извлеченного при проведении дноуглубительных работ, во внутренних морских водах и в территориальном море РФ» (зарегистрирован в Минюсте России 01.04.2020 № 57933);

- приказ Роснедр от 14.11.2019 № 488 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по выдаче разрешений на строительство объекта капитального строительства, строительство или реконструкция которого осуществляется на земельном участке, предоставленном пользователю недр и необходимом для ведения работ, связанных с использованием недр (за исключением работ, связанных с использованием участ-

ками недр местного значения)» (зарегистрирован в Минюсте России 8.04.2020 № 58009);

- приказ Ростехнадзора от 13.02.2020 № 59 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по согласованию планов и схем развития горных работ по видам полезных ископаемых» (зарегистрировано в Минюсте России 07.04.2020 № 57994).

Административные регламенты, утвержденные приказами Роснедр и Росприроднадзора, вступают в силу по мере признания утратившими силу соответствующих административных регламентов, утвержденных приказами Минприроды России.

4. Проекты федеральных законов

Работа по совершенствованию законодательства РФ о недрах продолжается, и более 10 проектов федеральных законов, разработанных Минприроды России, находятся в высокой степени готовности (внесены Правительством РФ в ГД ФС РФ либо готовятся к внесению).

Среди проектов федеральных законов, находящихся на рассмотрении в ГД ФС РФ, необходимо выделить **проект федерального закона № 288750-7** «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ в части уточнения вопросов пользования недрами и использования единой терминологии» (принят в первом чтении 10.04.2018)²⁴, которым предполагается внесение существенных изменений, направленных на совершенствование государственной системы лицензирования пользования недрами. В частности, признается утратившим силу постановление Верховного Совета РФ от 15.07.1992 № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами», которое уже во многом противоречит Закону РФ «О недрах» и не учитывает складывающиеся в настоящее время общественные отношения в сфере недропользования. Соответственно, предполагается, что порядок оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование недрами, внесения изменений в лицензии на пользование недрами, переоформления лицензий на пользование недрами должен устоявливаться федеральным органом управления государственным фондом недр, в отношении участков недр местного значения – органами государственной власти субъектов РФ.

²⁴ Внесен в ГД ФС РФ Правительством РФ 17.10.2017. Доступно на: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/288750-7> (обращение 25.05.2020).

Законопроектом № 288750-7 расширяется перечень оснований возникновения права пользования недрами: ст. 10.1 Закона РФ «О недрах» с учетом планируемых изменений относит к основаниям возникновения права пользования недрами также государственный контракт, заключенный органом государственной власти субъекта РФ в отношении участков недр местного значения, государственное задание, предусматривающее выполнение федеральными государственными учреждениями, находящимися в ведении Роснедр или его территориального органа, мероприятий по государственному геологическому изучению недр, вступивший в силу международный договор РФ, исполнение которого требует предоставления права пользования недрами. Кроме того, законопроект № 288750-7 предусматривает право пользователя недр проводить без дополнительных разрешений геологическое изучение недр за счет собственных средств в границах участка недр, предоставленного в пользование (а не в границах горного отвода, как предусматривается действующей редакцией Закона РФ «О недрах»).

Законопроектом № 288750-7 дается «толкование» понятий (определяется содержание понятий) «досрочное прекращение», «приостановление» и «ограничение» права пользования недрами, а также предусматривается, что обязанности пользователя недр по ликвидации и консервации горных выработок, скважин и объектов инфраструктуры, связанных с использованием участка недр, и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, не прекращаются одновременно с прекращением права пользования недрами и действуют до их выполнения в полном объеме.

Во исполнение поручения Правительства РФ Минприроды России подготовлен проект поправок к законопроекту № 288750-7, которым предусматривается дальнейшее совершенствование процедуры торгов на право пользования недрами. В частности, по предложению Федеральной антимонопольной службы планируется отказ от конкурсной формы предоставления права пользования недрами и полный переход на проведение аукционов на право пользование недрами в электронной форме. Кроме того, поправками к законопроекту № 288750-7 предусматривается возможность предоставления права пользования недрами участнику аукциона в случае его признания несостоявшимся, возможность в случае неуплаты разового платежа предоставления права пользования недрами участнику, предложение которого предшествовало предложению победителя. Кроме того, по-

правки к законопроекту № 288750-7 направлены на борьбу с недобросовестными участниками торгов на право пользования недрами: предусматривается создание реестра недобросовестных участников торгов на право пользования недрами, в который будут включаться сведения о победителе аукциона, который в установленный срок не уплатил разовый платеж за пользование недрами. Наличие сведений о лице в реестре недобросовестных участников торгов будет являться основанием для отказа в приеме новых заявок (в том числе на участие в торгах) на получение права пользования недрами.

На совершенствование государственной системы лицензирования пользования недрами также направлен **проект федерального закона № 635567-7** «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах» по вопросам содержания лицензии на пользование недрами и внесения в нее изменений» (принят в первом чтении 28.05.2019)²⁵, согласно которому уточняется перечень обязательных условий лицензии на пользование недрами, а также регламентируется порядок оформления, государственной регистрации, выдачи лицензии на пользование недрами, внесения в нее изменений. В частности, предусматривается, что внесение изменений в лицензию на пользование недрами в целях приведения содержания лицензии на пользование недрами в соответствие с требованиями Закона РФ «О недрах» или иных федеральных законов осуществляется по инициативе органов, предоставивших лицензию на пользование недрами, и не требует согласия пользователя недр. Данные изменения позволят уполномоченным органам производить регулярную актуализацию лицензий на пользование недрами.

Продолжается работа над совершенствованием правового регулирования добычи попутных полезных ископаемых. ГД ФС РФ 22.01.2020 приняла в первом чтении **проект федерального закона № 781847-7** «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах» в части совершенствования добычи попутных полезных ископаемых, не относящихся к углеводородному сырью, из подземных вод, попутных вод и вод, используемых для собственных производственных и технологических нужд, при разведке и добыче углеводородного сырья»²⁶, согласно которому предусматривается расширение субъектного состава лиц, имеющих право добывать попутные полезные ископаемые (за исключением попутных

²⁵ Внесен в ГД ФС РФ Правительством РФ 29.01.2019. Доступно на: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/635567-7> (обращение 25.05.2020).

²⁶ Внесен в ГД ФС РФ Правительством РФ 23.08.2019. Доступно на: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/781847-7> (обращение 25.05.2020).


вод, углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых), а также право пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу углеводородного сырья или по совместной лицензии геологическое изучение, разведку и добычу углеводородного сырья, добывать полезные ископаемые, не относящиеся к углеводородному сырью, из подземных вод, извлечение которых связано с разработкой месторождений углеводородного сырья, включая добычу полезных ископаемых из попутных вод и вод, используемых для собственных производственных и технологических нужд.

Ведется активная работа по совершенствованию правового регулирования использования отходов, образующихся при пользовании недрами. ГД ФС РФ 28.05.2019 в первом чтении принял **проект федерального закон № 664487-7** «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах» и отдельные законодательные акты РФ в целях стимулирования использования отходов недропользования»²⁷, направленный на стимулирование разработку «техногенных» месторождений. В соответствии с законопроектом, пользователи недр, осуществляющим разведку и добычу полезных ископаемых или по совместной лицензии геологическое изучение недр, разведку и добычу полезных ископаемых, предоставляется право в границах предоставленных им в пользование участков недр на основании утвержденного в установленном порядке технического проекта осуществлять добычу полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования, образовавшихся в результате выполнения работ, связанных с использованием недрами на предоставленном в пользование участке недр, в порядке, установленном федеральным органом управления государственным фондом недр.

²⁷ Внесен в ГД ФС РФ Правительством РФ 13.03.2019. Доступно на: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/664487-7> (обращение 25.05.2020).

Необходимо обратить внимание, что в ГД ФС РФ законопроекты, направленные на совершенствование законодательства РФ о недрах, вносятся не только Правительством РФ, но и иными субъектами законодательной инициативы. Так, в настоящий момент на рассмотрении ГД ФС РФ находятся проект федерального закона № 951186-7 «О внесении изменений в ст. 19 Закона РФ «О недрах»»²⁸ (предусматривающий использование добываемых в соответствии со ст. 19 Закона РФ «О недрах» общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод для производственных и технологических нужд, связанных со строительством и содержанием лесных дорог при использовании лесов с целью заготовки древесины), проект федерального закона № 947436-7 «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах» в части отнесения полезных ископаемых к общераспространенным полезным ископаемым»²⁹ (предусматривающий установление Законом РФ «О недрах» перечня общераспространенных полезных ископаемых).

Выводы

Обобщая все изложенное в статье, можно сделать вывод, что масштабная работа по совершенствованию законодательства РФ о недрах ведется очень активно, совершенствуются действующие правовые институты (в частности, большое внимание уделяется государственной системе лицензирования недропользования), а также устанавливаются новые правовые механизмы, востребованные развитием отношения в сфере пользования недрами (например, добыча попутных полезных ископаемых, разработка технологий ТРИЗ). 

²⁸ Внесен в ГД ФС РФ Архангельским областным Собранием депутатов 30.04.2020. Доступно на: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/951186-7> (обращение 25.05.2020).

²⁹ Внесен в ГД ФС РФ членами СФ ФС РФ С.Г. Митиним, А.П. Майоровым, С.Ф. Лисовским, В.Ф. Новожиловым, Л.З. Талабаевой, Т.А. Гигель 23.04.2020. Доступно на: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/947436-7> (обращение 25.05.2020).

UDC 346.7

N.I. Tolstykh, Vice President, Shkola PravoTEK Non-State Educational Institution¹, Member of the EUES, urnit@mail.ru

¹Zatsepa ul. 23, Moscow, 115054,

Trends of Federal Subsoil Legislation in 2019 – Q1 2020

Abstract. The author analyses amendments to FR Subsoil Law and other laws and regulations approved in 2019 – Q1 2020 governing the relations in the course of subsoil use, and also trends of federal subsoil legislation, including the projects of regulations considered by federal authorities

Keywords: inland sea waters; geological study of subsurface; geological information on subsurface; potassium and magnesium salts; tenders (bids) for subsoil use; RF continental shelf; subsoil use licensing; scientific and technological testing facility; waste; right to use subsurface resources; ground water; associated minerals; the Russian Federation territorial sea; difficult-to-recover minerals; subsoil blocks