



А.Н. Ищенко
д-р экон. наук
профессор
депутат Государственной Думы
председатель рабочей группы
по доработке Закона РФ «О недрах»

Хроника законодательной работы: начала работу шестая сессия Государственной Думы России седьмого созыва

Начала работу шестая сессия Государственной Думы РФ седьмого созыва. Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям включил в программу законопроектной работы сессии 51 законопроект, 10 из которых включены дополнительно, а 9 – будут рассмотрены вне примерной программы.

В «портфеле» Рабочей группы по рассмотрению и доработке законодательных инициатив, направленных на совершенствование Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», в том числе в вопросах геологоразведки и недропользования – 12 законопроектов.

В их числе законопроекты, внесенные Правительством РФ, которые готовятся Комитетом к рассмотрению во втором чтении:

– № 223906-7 «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” в части предоставления права пользования участками недр федерального значения, расположенными во внутренних морских водах и территориальном море РФ, в целях геологического изучения»;

– № 277764-7 «О внесении изменений в ст. 29 Закона РФ “О недрах”»;

– № 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»;

– № 457801-7 «О внесении изменений в ст. 521 Водного кодекса РФ», в части регулирования использования грунта, извлеченного при проведении дноуглубительных и гидротехнических работ.

На экспертных совещаниях, организованных Комитетом, приняты решения о необходимости доработки перечисленных законопроектов, подготовки и внесения в ГД поправок Правительства РФ. Однако до настоящего времени поправки не поступили. Комитет отметил, что это существенно тормозит процедуру рассмотрения проектов федеральных законов и направил дополнительные запросы в Минприроды РФ.

23 января на очередном заседании Комитета по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям депутаты рассмотрели законопроекты, внесенные субъектами РФ, об изменении ст. 65 Водного кодекса РФ в части разрешения добычи полезных ископаемых в границах водоохранных зон (№ 404698-7 «О внесении изменения в ст. 65 ВК РФ», внесен 02.03.2018 законодательным собранием Пермского края; № 431165-7 о внесении изменения в ст. 65 ВК РФ в части разрешения разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых в водоохранных зонах водных объектов, расположенных на территории Арктической зоны РФ, внесен 02.04.2018 думой Чукотского автономного округа; № 552243-7 о внесении изменений в Закон РФ «О недрах» и ст. 65 ВК РФ

в части установления упрощенного порядка предоставления права пользования участками недр местного значения в районах Крайнего Севера, внесен 24.09.2018 законодательным собранием Камчатского края; № 410586-7 о внесении изменения в ст. 65 ВК РФ в части исключения запрета разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых в водоохраных зонах морей для Сахалинской области, внесен 10.03.2018 Сахалинской областной думой.

Законодательное собрание Пермского края считает, что в связи с принятием Федерального закона от 21.10.2013 № 282-ФЗ «О внесении изменений в ВК РФ и отдельные законодательные акты РФ» в ч. 15 ст. 65 ВК РФ внесены изменения, запрещающие разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых (ОПИ) в водоохраных зонах. Такой запрет, по мнению депутатов Пермского края, ограничивает возможность добычи ОПИ, в том числе таких значимых для строительного комплекса видов ПИ, как гравийно-песчаная смесь, строительный песок, строительный гипс. Месторождения этих ПИ расположены в основном в долинах рек, т.е. в водоохраных зонах. Законодатели Пермского края считают, что такое ограничение фактически исключает из оборота значительное количество числящихся на государственном балансе ранее разведанных месторождений ОПИ, на разведку которых потрачены значительные государственные средства. При этом ПИ, не относящиеся к общераспространенным (нефть, алмазы, химическое сырье и другие), под данный запрет не попали, хотя их добыча наносит большой вред окружающей среде и водным объектам. Авторы законопроекта отмечают, что лесное законодательство РФ разрешает добычу ПИ, в том числе общераспространенных, в защитных лесах, относящихся к категории лесов, расположенных в водоохраных зонах и предлагают п. 8 ч. 15 ст. 65 ВК РФ признать утратившим силу.

Дума Чукотского автономного округа подготовила свой проект в соответствии с постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 08.11.2017 № 417-СФ «О государственной поддержке социально-экономического развития Чукотского автономного округа», который содержит рекомендации о разработке проекта законодательной инициативы в части разрешения разведки и добычи ОПИ в целях производства строительных материалов в границах водоохраных зон водных объектов, расположенных на территории Арктической зоны РФ. Авторы обращают внимание Государственной Думы на то, что в Чукотском автономном округе 90% месторождений песка и песчано-гравийной

смеси расположены в пределах водоохраных зон. Многие из месторождений ОПИ ранее осваивались, не нанося какого-либо существенного ущерба водным объектам. Запасы песка и песчано-гравийной смеси месторождений, которые генетически связаны с аллювиальными и прибрежно-морскими отложениями, фактически являются возобновляемыми, не выявлено и альтернативы замены месторождений песка и песчано-гравийной смеси, расположенных в водоохраных зонах, а перспективы их обнаружения весьма проблематичны в связи с особенностями геологического строения территории.

Кроме того, особенностью Чукотского автономного округа является удаленность от основных промышленных центров, зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок из других регионов России, ограниченность транспортной инфраструктуры, а после введения запрета на добычу ОПИ в водоохраных зонах серьезной проблемой стало отсутствие доступных источников песчано-гравийной смеси и песка в районе г. Певек. В настоящее время в рамках действующих государственных и инвестиционных программ в Чукотском автономном округе реализуются мероприятия по строительству и реконструкции объектов энергетической и транспортной инфраструктуры (реконструкция аэропорта и морского порта, строительство инфраструктуры для ПАТЭС, дорог).

Населенные пункты субъектов Дальневосточного федерального округа, в том числе Камчатского края, также исторически расположены по берегам или вблизи рек и морей.

Невозможность добычи ОПИ на территории отдаленных и труднодоступных местностей таких регионов как Камчатский край приводит к необходимости их доставки с материковой части РФ, что существенно повышает стоимость строительства и увеличивает сроки выполнения работ. Это приводит к тому, что большинство подрядчиков отказываются принимать участие в аукционных процедурах на строительство жилья и социальных объектов в труднодоступных отдаленных населенных пунктах.

Авторы законопроектов Чукотского автономного округа и Камчатского края напоминают, что Правительством РФ принят ряд постановлений, направленных на экономическое развитие Арктической зоны РФ и Дальнего Востока России:

- Основы государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу;

- Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.;

– Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ на период до 2020 г.»;

– Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона».

Перечисленные документы относят к стратегическим приоритетам государственной политики развития ресурсной базы за счет использования перспективных технологий, модернизацию и развитие инфраструктуры арктической транспортной системы, улучшение качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности в Арктике, создание условий для опережающих темпов социально-экономического развития субъектов РФ, расположенных на территории Дальнего Востока. Реализация этих задач, по мнению авторов законопроектов, будет затруднена в связи с ограничением хозяйственной деятельности в границах водоохранных зон.

Законопроект законодательного собрания Камчатского края предлагает также внести изменения в Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», которые направлены на установление упрощенного порядка предоставления права пользования участками недр местного значения для разведки и добычи ОПИ, необходимых для выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту стандартного жилья, объектов социальной инфраструктуры в отдаленных и труднодоступных местностях районов Крайнего Севера.

Члены Комитета отметили, что проблемы, связанные с введением запрета на разработку и добычу общераспространенных РПИ в границах водоохранных зон, являются актуальными для различных субъектов РФ и неоднократно поднимались во внесенных в Государственную Думу проектах федеральных законов, один из которых (№ 1003716-6) ранее был поддержан Правительством РФ, государственно-правовым управлением Президента РФ и принят ГД в первом чтении, однако впоследствии был отклонен в связи с наличием риска нанесения ущерба экологическим системам водных объектов и прибрежных зон.

Пункт 8 ч. 15 ст. 65 ВК РФ, о котором говорят авторы законопроектов, направлен на реализацию целей установления водоохранных зон – предотвращение загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод, сохранение среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. Снятие указанного запрета полностью не совместимо с природоохранными целями установления водоохранных зон.

Кроме того, субъектам права законодательной инициативы при внесении в Государственную Думу предложений, следует учитывать, что действующим законодательством допускается в границах водоохранных зон проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды.

Авторами законопроектов не учитывается, что ст. 61 и другие статьи ВК РФ предусматривают установление особых требований по охране водных объектов при проведении работ, связанных с изменением их дна и берегов. Законопроект Пермского края, к примеру, не предусматривает установления мер, направленных на обеспечение специального режима осуществления такой деятельности. Государственно-правовое управление Президента РФ с учетом позиции Минприроды России и Минюста России не поддерживает законопроекты, поступили отрицательные официальные отзывы и от Правительства РФ.

В ходе дискуссии члены Комитета и представители Минприроды РФ обратили внимание на необходимость дополнительной совместной работы по изучению проблем, связанных с введением запрета на разработку и добычу ОПИ в границах водоохранных зон территорий острова Сахалин и арктической зоны. На Сахалине 90%, а на Курильских островах 100% месторождений песка и до 50% месторождений строительного камня расположены в пределах водоохранных зон морей. Как правило, большинство из них находятся в безлюдной местности и осваиваются уже на протяжении многих лет, не нанося какого-либо существенного ущерба водным объектам. Зачастую запасы песка являются возобновляемыми и в большом количестве привносятся морем во время штормов.

Депутатами принято решение создать рабочую группу для дополнительного изучения определенных условий в целях установления исключительной законодательной нормы для единственного островного субъекта РФ. Члены Комитета рекомендовали Государственной Думе отклонить законопроект, внесенный законодательным собранием Пермского края, а Сахалинской областной Думе – доработать законопроект с учетом состоявшегося обсуждения и рекомендаций рабочей группы.

Комитет также рассмотрел и рекомендовал Государственной Думе **принять** законопроект

№ 599946-7 «О внесении изменений в ст. 6 и 11 Федерального закона “О драгоценных металлах и драгоценных камнях”» в части установления требований к содержанию отчета о пополнении ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, внесенный Правительством РФ. Законопроект предусматривает правовые основы установления требований к содержанию отчета о пополнении ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, представляемого уполномоченным федеральным органом исполнительной власти Президенту РФ и в Правительство РФ. В настоящее время законодательством РФ требования к содержанию отчета не установлены.

В целях унификации сведений, представляемых в отчете, и формирования исчерпывающего перечня информации, отражающей показатели пополнения и расходования за финансовый год ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, законопроектом устанавливается обязанность уполномоченного федерального органа исполнительной власти оформлять отчет по форме, установленной Правительством РФ.

5 февраля Государственная Дума приняла законопроект в первом чтении.

7 февраля под председательством председателя Комитета по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Н.П. Николаева состоялось экспертное совещание по вопросу совершенствования порядка предоставления прав пользования участками недр континентального шельфа. В совещании приняли участия депутаты Комитета, члены Совета Федерации, представители Минприроды РФ, Минэнерго РФ, компаний ПАО «НОВАТЭК», ПАО «ЛУКОЙЛ», ПАО «НК «Роснефть», ПАО «Газпром», ООО «Газпром нефть шельф».

На совещании обсуждались, в том числе предложения членов СФ Г.И. Орденова, Е.Г. Зленко, которые уже вносили сенаторы в ходе работы над вторым чтением законопроекта № 441060-7 «О внесении изменения в ст. 7 Федерального закона «О континентальном шельфе РФ». Поправки не были поддержаны депутатами, т.к. изменяли концепцию принятого зако-

нопроекта. Федеральный закон № 443-ФЗ был подписан Президентом РФ и опубликован 28 ноября 2018 г.

Члены СФ и депутаты высказали пожелание передать в Комитет информацию для подготовки аналитической справки по обсуждаемому вопросу. Председатель Комитета Н.П. Николаев поручил подготовить запрос в Счётную палату РФ об оценке эффективности деятельности компаний на континентальном шельфе, влиянии на комплексное экономическое развитие субъектов, входящих в Арктическую зону, а также подготовить письмо в Правительство РФ с просьбой сообщить консолидированную позицию по совершенствованию порядка предоставления прав пользования участками недр континентального шельфа и развитию этого направления. Принято решение продолжить дискуссию после получения ответа Счетной палаты РФ и Правительства РФ.

Комитет ГД по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям определен профильным по законопроектам № 631451-7 «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” и ст. 2 Федерального закона “Об отходах производства и потребления”» в части возможности размещения вод в пластах горных пород при разведке и добыче, а также первичной переработке калийных природных и магниевых солей, внесенном 23.01.2019, и № 635567-7 «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” по вопросам содержания лицензии на пользование недрами и внесения в нее изменений», внесенном 29.01.2019. Оба законопроекта подготовлены Правительством РФ в соответствии с планом законопроектной работы. Рассмотрев законопроекты, Комитет на очередном заседании 6 февраля принял решение направить законопроекты в комитеты и комиссии ГД, во фракции в ГД, Президенту РФ, в Совет Федерации ФС РФ, Правительство РФ, Счетную палату РФ, Общественную палату РФ, в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также в Правовое управление Аппарата ГД для подготовки заключения. Работа над законопроектами будет продолжена. ☺

A.N. Itshenko, Doctor of Economic Sciences, Professor, deputy of the State Duma, Chairman of the Working Group on the Finalization of the RF Law “On Subsoil”.

Chronicle of Legislative Work: the Sixth Session of the Russian State Duma of the Seventh Convocation Began its Work