



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

## Хроника законодательной работы: осенняя сессия начала работу

**11** сентября состоялось открытие осенней сессии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

**29 сентября** Правительством РФ был внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг.», работа над которым велась в сентябре всеми профильными комитетами и фракциями в формате нулевого чтения. Проект был рассмотрен Комитетом по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям и экспертами 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.

В своем заключении Комитета отметил, что при расчете прогнозируемого объема доходов федерального бюджета на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. учитывались изменения законодательства РФ и нормативных правовых актов Правительства РФ, вводимые и планируемые к введению в действие с 1 января 2019 г., в том числе завершение налогового маневра в нефтегазовой отрасли, введение налога на дополнительный доход от добычи углеводо-



родного сырья, увеличение ставки НДС при добыче нефти на 428 руб. за тонну, изменения в части налога на добавленную стоимость, включая повышение размера ставки НДС с 18 до 20%, повышение размера ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, при осуществлении видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства и установление ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, при осуществлении рыбоводства.

В 2018–2021 гг. прогнозируется рост доходов федерального бюджета в номинальном выражении с 18 747,5 млрд руб. в 2018 г. до 19 969,3 млрд руб. в 2019 г. (+6,5% к 2018 г.), 20 218,6 млрд руб. в 2020 г. (+1,2% к 2019 г.) и 20 978 млрд руб. в 2021 г. (+3,8% к 2020 г.). По отношению к ВВП доходы будут постепенно сокращаться с 18,5% ВВП в 2018 г. и 18,9% ВВП в 2019 г. до 18,3% ВВП в 2020 г. и 17,7% ВВП в 2021 г.

Такая динамика обусловлена, в том числе, снижением нефтегазовых доходов как в номинальном выражении, так и по отношению к ВВП: с 8,6% ВВП в 2018 г. до 6,8% ВВП к 2021 г. Это приведет к снижению доли нефтегазовых доходов в общих поступлениях доходов федерального бюджета с 46,5% в 2018 г. до 38,2% в 2021 г. В 2020 и 2021 гг. прогнозируемый объем нефтегазовых доходов составляет 7 936,3 млрд руб. (7,2% к ВВП) и 8 018,2 млрд руб. (6,8% к ВВП), из них базовые доходы, соответственно, составят – 5 159,3 млрд руб. и 5 386,2 млрд руб., дополнительные нефтегазовые доходы – 2 776,9 млрд руб. и 2 632 млрд руб.

В отношении доходов федерального бюджета от поступления налогов на добычу природных ресурсов Комитет отмечает следующее.

Поступление налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) в виде УВС в федеральный бюджет на 2019 г. прогнозируется в объеме 6 059 293,8 млн руб. (5,7% к ВВП), в том числе по нефти – 5 254 383,4 млн руб. (5% к ВВП); по газу горючему природному – 612 658 млн руб. (0,6% к ВВП); по газовому конденсату – 192 252,4 млн руб. (0,2% к ВВП).

Поступление НДПИ в виде УВС в федеральный бюджет на 2020 г. прогнозируется в объеме 6 185 374,7 млн руб. (5,6% к ВВП), в том числе по нефти – 5 387 312 млн руб. (4,9% к ВВП); по газу горючему природному – 575 659,2 млн руб. (0,5% к ВВП); по газовому конденсату – 222 403,6 млн руб. (0,2% к ВВП).

Поступление НДПИ в виде УВС в федеральный бюджет на 2021 г. прогнозируется в объеме 6 600 315,3 млн руб. (5,6% к ВВП), в том числе

по нефти – 5 754 956,8 млн руб. (4,9% к ВВП); по газу горючему природному – 587 616,4 млн руб. (0,5% к ВВП); по газовому конденсату – 257 742,2 млн руб. (0,2% к ВВП).

Расчеты поступления НДПИ произведены на основе прогнозируемых объемов добычи полезных ископаемых, уровня цен на полезные ископаемые, среднегодового курса доллара США по отношению к рублю, а также с учетом изменений налогового законодательства, вступающего в силу с 1 января 2019 г.

В расчетах НДПИ на 2019–2021 гг. учтены следующие базовые ставки данного налога: на нефть – 919 руб/т; на газ горючий природный – 35 руб/м<sup>3</sup>; на газовый конденсат – 273 руб/т (с учетом корректирующего коэффициента Ккм – 6,5).

По сравнению с уточненной оценкой поступлений за 2018 г. в 2019 г. прогнозируется рост НДПИ по УВС на 235 628 млн руб. (на 4%), в 2020 г. и по сравнению с 2019 г. – на 126 080,9 млн руб. (на 2,1%), в 2021 г. по сравнению с 2020 г. – на 414 940,6 млн руб. (на 6,7%). Такая динамика поступлений доходов обусловлена изменением основных параметров прогноза социально-экономического развития и налогового законодательства.

Поступление НДПИ за исключением УВ в федеральный бюджет на 2019 г. прогнозируется по прочим полезным ископаемым в объеме 53 603,6 млн руб.; по нефти, добываемой на континентальном шельфе РФ, – 22 507,1 млн руб.

Поступление налога на добычу прочих полезных ископаемых в федеральный бюджет на 2020 г. прогнозируется по прочим полезным ископаемым в объеме 54 038,2 млн руб.; по нефти, добываемой на континентальном шельфе РФ, – 22 545,2 млн руб.

Поступление НДПИ в федеральный бюджет на 2021 г. прогнозируется по прочим полезным ископаемым в объеме 55 008,9 млн руб.; по нефти, добываемой на континентальном шельфе РФ, – 24 664,9 млн руб.

Доходы федерального бюджета от поступлений водного налога прогнозируются в объеме: на 2019 г. – 3 089,3 млн руб., на 2020 г. – 3 531,6 млн руб. и на 2021 г. – 4 039,5 млн руб.

По сравнению с уточненной оценкой поступлений за 2018 г. в 2019 г. прогнозируется рост водного налога на 376,8 млн руб. (на 13,9%), в 2020 г. и 2021 г. по сравнению с предыдущим годом на 442,3 млн руб. (на 15,3%) и 507,9 млн руб. (на 14,4%), соответственно. Увеличение поступлений налога обусловлено ежегодным ростом ставок.

Прогноз поступления водного налога рассчитан на основе объемов водопользования, факти-

чески сложившихся за 2017 г., уменьшенных на объемы водопользования по договорам, заключаемым водопользователями взамен лицензий, прекращающих свое действие в 2018–2021 гг., и ставок налога по видам водопользования, установленных в гл. 25.2 «Водный налог» Налогового кодекса РФ. Ставки водного налога, установленные ст. 333.12 НК РФ, проиндексированы относительно ставок 2014 г.: в 2019 г. – в 2,01 раза, в 2020 г. – в 2,31 раза, в 2021 г. – в 2,66 раза.

Комитет отметил также, что поступление платежей при пользовании недрами в федеральный бюджет прогнозируется в объеме: в 2019 г. – 41 496,3 млн руб., в 2020 г. – 41 549,6 млн руб. и 41 605,8 млн руб. – в 2021 г.

Основные поступления в платежах при пользовании недрами формируются за счет разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, при пользовании недрами на территории РФ, которые в 2019–2021 гг. прогнозируются в размере 40 109 865,7 тыс. руб.

Поступление регулярных платежей за пользование недрами при пользовании недрами на территории РФ на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. прогнозируется в объеме: 816 000 тыс. руб. в 2019 г., 861 800 тыс. руб. в 2020 г. и 910 000 тыс. руб. в 2020 г.

В 2019–2021 гг. по сравнению с уточненной оценкой 2018 г. прогнозируется увеличение объема поступлений регулярных платежей за пользование недрами при пользовании недрами на территории РФ, зачисляемых в федеральный бюджет, в 2019 г. – на 43 400 тыс. руб., в 2020 г. – на 89 200 тыс. руб., в 2021 г. – на 137 400 тыс. руб., соответственно.

Поступление регулярных платежей за пользование недрами с пользователей недр, осуществляющих поиск и разведку месторождений на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ, а также за пределами РФ на территориях, находящихся под юрисдикцией РФ, в федеральный бюджет на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. прогнозируется в объеме: 192 800 тыс. руб. – в 2019 г., 200 400 тыс. руб. – в 2020 г. и 208 300 тыс. руб. – в 2021 г.

По сравнению с уточненной оценкой 2018 г. в 2019 г. объем поступлений регулярных платежей за пользование недрами с пользователей недр, осуществляющих поиск и разведку месторождений на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ, а также за пределами РФ на территориях, находящихся под юрисдикцией РФ, зачисляемых в федеральный бюджет, увеличится на 7 300 тыс. руб., в 2020 г. по сравнению с 2019 г. – на 7 600 тыс.

руб., в 2021 г. по сравнению с 2020 г. – на 7 900 тыс. руб.

Плата за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр (кроме участков недр местного значения) на 2019–2021 гг. прогнозируется в объеме 331 193 тыс. руб.

По сравнению с уточненной оценкой поступлений за 2018 г. в 2019 г. прогнозируется снижение регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции (в виде УВС) на 7 330,4 млн руб. (на 20,6%). В 2020 г. и 2021 г. по сравнению с предыдущим годом ожидается снижение доходов на 1 495,1 млн руб. (на 5,3%) и 1 285,5 млн руб. (на 4,8%), соответственно, что обусловлено изменением основных макроэкономических параметров, в частности, мировых цен на нефть марки «Юралс», курса доллара по отношению к рублю, а также облагаемых объемов добычи углеводородного сырья.

В законопроекте информация о расходах федерального бюджета в 2018–2021 гг. представлена в разрезе государственных программ.

Доля «программных» расходов федерального бюджета в 2019–2020 гг. составит порядка 71% по сравнению с 56% в 2018 г.

В соответствии с перечнем государственных программ, утвержденным распоряжением Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р, государственные программы сгруппированы по 5 основным направлениям, при этом «природоресурсные» государственные программы отнесены к разделу «Инновационное развитие и модернизация экономики»: «Воспроизводство и использование природных ресурсов», «Развитие рыбохозяйственного комплекса», «Развитие лесного хозяйства».

Основными целями и задачами государственной программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов» являются устойчивое обеспечение экономики страны запасами минерального сырья и геологической информацией о недрах; устойчивое водопользование при сохранении водных экосистем и обеспечение защищенности населения и объектов экономики от негативного воздействия вод.

Бюджетные ассигнования, предусмотренные в законопроекте на реализацию государственной программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов», в 2019 г. составят 50 190,9 млн рублей, в 2020 г. – 50 531,3 млн руб., в 2021 г. – 49 999,1 млн руб.

Предусмотренные в законопроекте объемы бюджетных ассигнований по сравнению с объ-

емами, утвержденными Федеральным законом № 362-ФЗ, в 2019 г. увеличены на 1 375,6 млн руб., в 2020 г. – на 1 557,6 млн руб., в 2021 г. по сравнению с объемами, предусмотренными законопроектом на 2020 г., уменьшены на 532,2 млн руб.

По подпрограмме «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» государственной программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов» объем финансирования подпрограммы составит в 2019 г. – 28 943,8 млн руб., в 2020 г. – 29 226,7 млн руб., в 2021 г. – 29 506,8 млн руб.

Общим фактором, повлиявшим на изменение расходов на реализацию государственной программы, является, в том числе, выделение дополнительных бюджетных ассигнований в целях реализации федерального проекта в рамках национального проекта «Экология», предусмотренного Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204.

Увеличение параметров финансового обеспечения подпрограммы «Использование водных ресурсов» обусловлено, в том числе, продолжением в 2021 г. мероприятий завершаемой в 2020 г. федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса РФ в 2012–2020 гг.» – в объеме 1 726,4 млн руб. и 3 542 млн руб., а также выделением дополнительных бюджетных ассигнований для продолжения в 2021 г. мероприятий завершаемой в 2020 г. федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса РФ в 2012–2020 гг.» в объеме 1 769,1 млн руб. и 1 087,3 млн руб.

Поддерживая законопроект и рекомендуя Государственной Думе принять его в первом чтении, Комитет обратил внимание на то, что предлагаемое увеличение бюджетных ассигнований на реализацию рассматриваемых Государственных программ носит точечный характер и не решает в полной мере проблемы недостаточного финансирования базовых направлений природоресурсных отраслей экономики (научное обеспечение, обеспечение рационального использования, охраны и воспроизводства природных ресурсов и др.). Целесообразность выделения дополнительных бюджетных ассигнований на проведение основных мероприятий в рамках указанных Государственных программ может быть рассмотрена при подготовке проекта закона ко второму чтению 24 октября 2018 г.

Учитывая вышеизложенное, Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям поддерживает принятие в первом чтении проекта федерального закона № 556362-7 «О федераль-

ном бюджете на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг.».

В рамках осенней сессии члены Комитета и эксперты Рабочей группы рассмотрят подготовленные Правительством РФ поправки к следующим законопроектам, принятым в первом 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» (об отмене необходимости проведения государственной экспертизы запасов подземных вод, добываемых на землях обороны и безопасности)»; № 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»; № 441060-7 «О внесении изменения в ст. 7 Федерального закона “О континентальном шельфе РФ”».

В планы законопроектной работы осенней сессии Комитета внесено рассмотрение в первом чтении проекта федерального закона, подготовленного Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах» (в части дополнения содержания лицензии на пользование недрами)». Авторы законопроекта отмечают, что согласно ст. 15 Закона РФ «О недрах», одной из задач государственной системы лицензирования является обеспечение социальных, экономических, экологических и других интересов населения, проживающего на данной территории, и всех граждан РФ. При этом законодательством не предусмотрены нормы, обязывающие недропользователя участвовать в социально-экономическом развитии территории, на которой он осуществляет свою деятельность. На практике заключение соглашения (договора) о социально-экономическом развитии территории является только одной из возможных форм взаимодействия, определяемых лицензионным соглашением.

В процессе осуществления деятельности по недропользованию у пользователя недр возникает ряд дополнительных обязательств, которые, с одной стороны, никак не связаны напрямую с использованием и охраной недр, с другой – тесным образом увязываются с возможностью реализации предоставленных в лицензии прав. Одним из таких обязательств должно стать участие недропользователя в социально-экономическом развитии территории, на которой он



осуществляет свою деятельность. Возложение на него данной обязанности способствовало бы реализации закрепленного в ст. 9 Конституции РФ принципа, в соответствии с которым земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а также ст. 2 Закона РФ «О недрах», устанавливающей, что владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр в пределах территории РФ в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов РФ осуществляется совместно РФ и субъектами РФ.

Согласно федеральному законодательству, к компетенции органов государственной власти РФ относятся установление общего порядка пользования недрами, определение условий и порядка пользования месторождениями полезных ископаемых. Органы государственной власти субъектов РФ вправе только представлять в соответствующий федеральный орган или его территориальные органы предложения об условиях лицензий на пользование участками недр.

В соответствии с таким распределением полномочий в ст. 11 Закона РФ «О недрах» содержится норма, согласно которой предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. Указанная статья предусматривает также возможность заключения между уполномоченным органом государственной власти и пользователем недр договора, устанавливающего условия пользования участком недр, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора.

Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”» права субъектов РФ и органов местного самоуправления на участие в принятии решений в сфере недропользования были полностью переданы федеральному центру.

В настоящее время субъекты РФ, муниципальные образования никак не влияют на принятие решений в сфере недропользования, что влечет за собой неэффективное использование природных ресурсов, социальную напряженность на местах, проблемы в области охраны окружающей среды и обеспечении экологиче-

ской безопасности. Учитывая, что природные ресурсы являются основой стабильного развития РФ и выступают объектом публичного интереса, в результате реализации которого при недропользовании обеспечивается поступление доходов в бюджеты различных уровней, решаются задачи социально-экономического развития территорий, существует потребность в регулировании отношений в данной области.

Вместе с тем, субъект законодательной инициативы отмечает положительные примеры взаимодействия крупных недропользователей с регионами и муниципальными образованияами, несмотря на правовую неопределенность возникающих отношений. Однако НДПИ поступает в федеральный бюджет, а субъекты РФ, на территориях которых ведется основная добыча природных ресурсов, являются дотационными регионами. Таким образом, нарушен баланс при перераспределении между федеральным центром и регионами доходов от налога на добычу полезных ископаемых.

Несовершенство законодательства о недрах, регулирующего участие недропользователей в социально-экономическом развитии территорий, на которых они осуществляют свою деятельность, по мнению авторов законопроекта, затрудняет реализацию указанных задач.

В качестве обоснования права граждан на равный и справедливый доступ к природным ресурсам проектом федерального закона «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах”» предлагается включить в содержание лицензии на пользование недрами (обязательные условия пользования недрами) положение об условиях участия в социально-экономическом развитии субъекта РФ и муниципального образования, согласованных с субъектом РФ и муниципальным образованием.

**17 октября.** Актуальность законопроекта была подчеркнута также в выступлениях участников прошедшего на площадке Государственной Думы первого заседания Комитета по охране природных ресурсов, недропользованию и развитию Арктики, созданного Общероссийским Конгрессом муниципальных образований.

Депутаты Государственной Думы, представители Министерства природных ресурсов и экологии РФ, ФБУ «ГКЗ», РАН, региональных министерств и контролирующих ведомств, городских и сельских администраций вместе обсудили вопросы недропользования на землях муниципальных образований, особенности добычи полезных ископаемых для нужд промышленности и населения. Открыл заседание и выступил с вступительным словом президент Конгресса, депутат Государственной Думы В. Кидяев.


С докладом о проблемах населения и органов региональной и муниципальной власти, связанных с недропользованием, добычей и охраной полезных ископаемых, в том числе на территориях арктической зоны, выступил председатель Комитета ОКМО, член Комитета ГД по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Александр Ищенко. Заместители председателя Комитета ОКМО, депутаты ГД – заместитель председателя Комитета ГД по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока Оксана Бондарь, член Комитета ГД по экологии и охране окружающей среды Александр Василенко, члены Комитета ГД по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Андрей Чернышев и Максим Щаблыкин поделились планами работы Комитета на своих направлениях, рассказали о проблемах, связанных с трудностями муниципалитетов на территориях своих избирательных округов, а также о законопроектной работе.

О законодательных и административных мерах, необходимых для более четкого контроля за недропользователями на местах говорили также генеральный директор ФБУ «ГКЗ» Игорь Шпуров, руководитель геологического и минерально-сырьевого направления, академик РАЕН Левон Оганесян, глава муниципального образования «город Мончегорск Мурманской области» Дмитрий Староверов, советник губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа Виталий Караганов и другие.

Отмечая важность темы заседания для муниципального уровня власти, президент ОКМО Виктор Кидяев подчеркнул, что «сегодня ответственность за состояние старых выработок, карьеров и шахт несут муниципалитеты, на земле которых располагаются эти объекты. Довольно распространено явление, когда владелец нерентабельного производства банкротится и бросает предприятие. Бремя содержания шахты в безопасном состоянии ложится на район, город или даже отдельное село. При этом стоимость содержания может в разы превышать годовой бюджет поселения, а наказание в виде штрафа несет администрация».

Глава муниципального образования «Анабарский национальный (долгано-эвенкийский) улус

(район)» Республики Саха (Якутия) Иван Семенов обратил внимание присутствующих на то, что действующим федеральным законодательством не предусмотрены нормы, обязывающие недропользователя участвовать в социально-экономическом развитии территорий, на которых ведется разработка недр. По его мнению, необходимо на законодательном уровне разработать и принять норму, регулирующую вопросы взаимодействия с недропользователями, конкретизации обязательства недропользователя по участию в социально-экономическом развитии территории с обязательным указанием размера отчисления в бюджет территории. С точки зрения гражданского права ни у кого не вызывает сомнений, что сторона, причинившая вред, обязана возместить не только прямой ущерб, но и упущенную выгоду. Если посмотреть на взаимоотношения между местными жителями и недропользователем, то очевидно, что с его стороны возмещения подлежат все виды негативного воздействия. Для того чтобы этот справедливый принцип был реализован в полной мере, очень важно восполнить законодательный пробел.

Заместитель министра природных ресурсов и охраны окружающей среды Ставропольского края Владимир Бордиян рассказал, как прикрываясь от проверок нормами законодательства, разрешающими получение общераспространенных полезных ископаемых для личных нужд, «ресурсные браконьеры» на самом деле полномасштабно торгуют глиной, песком и щебнем, для чего создают целые карьеры, разрывают берега рек, срывают плодородный слой почвы – наносят огромный ущерб экологии. Члены Комитета ОКМО считают, что требуется конкретизация федерального законодательства о недрах и усиление ответственности для нелегальных «копателей». По решению Совета ГД, в конце октября намечен визит депутатов, членов Комитета ГД по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям в Ставропольский край. Депутаты ГД планируют обсудить с губернатором Владимиром Владимировым, руководителями профильных министерств и ведомств края вопросы недро- и природопользования, проблемы местных застройщиков и закон о курортном сборе. 

---



---

## Chronicle of Legislative Work: Autumn Session Started

**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".