



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

Хроника законодательной работы в сфере недропользования

Рассмотрены два проекта федеральных законов, внесенных Правительством РФ, по которым Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям определен профильным.

В феврале был разослан для получения отзывов, предложений и замечаний проект № 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). Законопроект подготовлен Правительством РФ и направлен на совершенствование правового регулирования и создание правовых оснований для размещения в пластах горных пород вод, образующихся у пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу, а также первичную переработку калийных природных и магниевых солей.

Размещение вод в пластах горных пород наиболее актуально при разведке и добыче, а также первичной переработке калийных природных и магниевых солей (сырья для производства минеральных удобрений), которые

сопровожаются образованием значительного количества галитовых отходов, глинисто-солевых шламов. Воздействие атмосферных осадков приводит к растворению галитовых отходов и образованию 5–6 млн м³ в год высокоминерализованных (до 240 г/л) сточных вод, которые накапливаются в специальных резервуарах-накопителях, а далее перекачиваются в шламохранилища с ограниченным емкостным потенциалом.

Часть сточных вод забирается в технологический процесс в соответствии со схемами водопотребления и водоотведения, согласованными территориальным органом Росводресурсов, остающийся избыток сточных вод нуждается в удалении.

В мировой практике для удаления избытка высокоминерализованных вод используются такие способы, как выпаривание (актуально для жаркого континентального климата, сопровождается загрязнением атмосферного воздуха), строительство дополнительных накопительных емкостей (нерациональное использование большого количества земельных участков), сброс в поверхностные водные объекты (оказывает негативное воздействие на окружающую среду), а также закачка (размещение) в подземные

коллекторы (поглощающие горизонты) – наиболее безопасный способ с точки зрения охраны окружающей среды, получивший свое развитие в Германии, Канаде и Белоруссии. При данном способе высокоминерализованные воды закачиваются в пласты горных пород без добавления каких-либо иных стоков и компонентов, кроме природных солей.

Законопроектом предусматривается внесение изменений в Закон РФ «О недрах», которые:

– вводят новый вид пользования недрами – размещение в пластах горных пород вод, образующихся у пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу, а также первичную переработку калийных природных и магниевых солей;

– предоставляют право пользователям недр, осуществляющим разведку и добычу калийных природных и магниевых солей или по совмещенной лицензии геологическое изучение, разведку и добычу калийных природных и магниевых солей, а также их первичную переработку в границах предоставленных горных отводов и/или геологических отводов на основании утвержденного технического проекта размещать в пластах горных пород образующиеся у них воды в порядке, установленном федеральным органом управления государственным фондом недр.

В целях сокращения негативного воздействия на окружающую среду размещение таких вод будет осуществляться только в случае выполнения пользователем недр следующих требований:

– проведение геологического изучения и получение положительного заключения государственной экспертизы геологической информации о пригодности испрашиваемого участка недр для размещения данных вод;

– утверждение в установленном порядке проектной документации на строительство подземных сооружений по размещению в недрах указанных вод, получившей положительное заключение государственной экспертизы, предусмотренной градостроительным законодательством, в ходе которой проверяется соответствие проектной документации требованиям охраны окружающей среды;

– утверждение согласованного в порядке, предусмотренном ст. 23² Закона РФ «О недрах», технического проекта на размещение в недрах вод, образующихся у пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу, а также первичную переработку калийных природных и магниевых солей, которым будут определяться состав и максимально допустимые объемы размещаемых вод.

Кроме того, законопроектом предусматривается внесение изменений в ст. 2 Федерального

закона «Об отходах производства и потребления» в части правового регулирования отношений, связанных с размещением вод, образующихся у пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу, а также первичную переработку калийных природных и магниевых солей.

Законопроект был рассмотрен Рабочей группой по совершенствованию Закона РФ «О недрах», которая одобрила его концепцию и приняла решение провести анализ отзывов и замечаний на законопроект, подготовленных экспертами, и использовать их при подготовке проекта поправок ко второму чтению законопроекта. **14 мая** Комитет рассмотрел законопроект на заседании, одобрил его концепцию, отметив, что внедрение новых технологических схем закладки отходов калийной и магниевой промышленности позволит не только увеличить добычу руды, но и сократит изъятие плодородных земель под солеотвалы, уменьшит объем образования избыточных рассолов в районе размещения отходов обогащения калийных и магниевых руд, и тем самым существенно снизит экологический риск, а также рекомендовал Государственной Думе принять законопроект при рассмотрении его в первом чтении. **28 мая** законопроект был принят в первом чтении; теперь эксперты и депутаты будут работать до **26 июня** над поправками для подготовки его к рассмотрению во втором чтении.

Комитет также рассмотрел внесенный в январе текущего года Правительством РФ законопроект № 635567-7 «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” по вопросам содержания лицензии на пользование недрами и внесения в нее изменений». Законопроект предлагает изложить ст. 12 Закона РФ «О недрах» в новой редакции, конкретизирующей положения (условия пользования недрами), содержащиеся в лицензии на пользование недрами в зависимости от вида пользования недрами с учетом накопленной правоприменительной практики.

Законопроектом предлагается установить в положениях лицензии на пользование недрами:

– сроки исполнения отдельных обязательств недропользователя (сроки начала работ по геологическому изучению недр, разведке месторождений полезных ископаемых, ввода месторождения полезных ископаемых в разработку (эксплуатацию), представлении государственной отчетности, предусмотренной законодательством РФ о недрах);

– обязательства по соблюдению конкретных видов, объемов и сроков проведения работ в отношении участков недр федерального значения континентального шельфа РФ и участков недр

федерального значения, расположенных на территории РФ и простирающихся на ее континентальный шельф.

Включение в лицензии на пользование недрами указанных положений позволит контролировать процесс геологического изучения участков недр, а также обеспечит своевременный ввод в разработку месторождений полезных ископаемых, получение государством полного объема геологической информации, имеющейся у пользователей недр.

Кроме того, законопроектом предлагается дополнить Закон РФ «О недрах» новой ст. 12¹ «Оформление, государственная регистрация, выдача лицензии на пользование недрами и внесение в нее изменений», в которой предлагается вопросы оформления, государственной регистрации лицензий на пользование недрами и внесения изменений в такие лицензии регулировать на единой правовой основе.

В частности, предлагается кодифицировать содержащиеся разрозненно в законодательстве РФ о недрах конкретные случаи и основания внесения изменений в лицензии на пользование недрами, предусмотреть в качестве основания для внесения изменений в лицензии на пользование недрами изменения требований к содержанию лицензии на пользование недрами в целях приведения содержания лицензии в соответствие с изменившимися требованиями законодательства, а также определить органы, по решению которых осуществляется внесение изменений в лицензии.

Установленный срок вступления законопроектов в силу по истечении 180 дней после дня его официального опубликования обусловлено необходимостью принятия подзаконного акта, необходимого для реализации положений законопроекта.

Рабочая группа **16 апреля** обсудила законопроект, одобрила его концепцию. Была принята к сведению необходимость синхронизировать экспертную работу по подготовке рассмотренного законопроекта с работой над поправками, касающимися вопросов лицензирования к законопроекту № 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». Поскольку законопроект предлагает установить в положениях лицензии на пользование недрами сроки начала работ по геологическому изучению недр, разведке месторождений полезных ископаемых, ввода месторождения полезных ископаемых в разработку и представление государственной отчетности

и др., эксперты решили продолжить обобщение замечаний экспертов, представляющих компании, для подготовки проекта поправок к законопроекту второго чтения.

В целом поддерживая концепцию законопроекта, Комитет отметил, что в настоящее время Законом РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» предусмотрено право органа, предоставившего лицензию на прекращение, приостановление или ограничение права пользования недрами, в том числе, в случае нарушения пользователем недр существенных условий лицензии.

Поскольку согласование технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участка недр, осуществляется при наличии уже выданной недропользователю лицензии на право пользования недрами, информация в отдельных ее положениях может носить предварительный характер.

Указание ориентировочных (неточных) данных в содержании лицензии (например, сроки ввода месторождения полезных ископаемых в разработку (эксплуатацию) влечет нарушение ее условий и, следовательно, создаст предпосылки к ее досрочному прекращению, приостановлению либо ограничению, в том числе, для добросовестных недропользователей.

Кроме того, Комитет обратил внимание на возможную необходимость доработки данного законопроекта с учетом предлагаемых изменений в проектах федеральных законов № 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» и № 612719-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О лицензировании отдельных видов деятельности” в части внедрения реестровой модели предоставления государственных услуг по лицензированию отдельных видов деятельности» в части правового регулирования вопросов лицензирования.

Государственная Дума **28 мая** рассмотрела законопроект и приняла его в первом чтении. Теперь до **26 июня** будут внесены поправки для подготовки текста законопроекта ко второму чтению.

28 мая Государственной Думой был принят в первом чтении законопроект № 664487-7 «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” и отдельные законодательные акты РФ в целях стимулирования использования отходов недропользования», внесенный Правительством России.

Законопроектом предлагается внести в Закон РФ «О недрах», Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» следующие изменения:

– ввести понятие «отходы недропользования» и его определения вместо понятия «отходы добычи и связанных с ней перерабатывающих производств»;

– уточнить права и обязанности недропользователя в отношении отходов недропользования (право осуществлять добычу полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования, образовавшихся в результате выполнения работ на предоставленном участке недр, а также использовать указанные отходы для собственных производственных и технологических нужд; обязанность обеспечивать сохранность полезных ископаемых и полезных компонентов, содержащихся в отходах недропользования, образовавшихся в результате выполнения работ, на предоставленном участке недр);

– установить требования по предоставлению достоверных данных о полезных ископаемых и полезных компонентах, содержащихся в отходах недропользования, в органы государственной статистики;

– обязать недропользователя осуществлять добычу полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования только при наличии соответствующего технического проекта;

– в случае, если отходы недропользования, образовавшиеся на предоставленном в пользование участке недр, размещены за границами данного участка, добыча полезных ископаемых и полезных компонентов из указанных отходов допускается после изменения границ соответствующего участка недр, путем включения объектов хранения отходов недропользования в его границы;

– установить обязанность недропользователя по приведению участка недр, предоставленного в пользование, в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения и предотвращающее их негативное воздействие на здоровье человека и окружающую среду по истечении срока действия лицензии при ликвидации и консервации объектов хранения отходов недропользования, образованных на данном участке недр.

Кроме того, законопроектом предлагается в целях стимулирования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и/или иную деятельность, направленную на вовлечение отходов недро-

пользования в освоение с целью добычи или извлечения полезных ископаемых и полезных компонентов установить при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду коэффициент 0 при размещении отходов недропользования, из которых осуществляется добыча полезных ископаемых и полезных компонентов в соответствии с утвержденным в установленном порядке техническим проектом разработки месторождения полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, в течение срока фактического проведения работ в соответствии с указанной проектной документацией, начиная с года начала проведения таких работ.

В целом поддерживая концепцию законопроекта, Комитет отметил следующее.

По мнению авторов, представленный законопроект направлен, в том числе, на устранение терминологической несогласованности в законодательстве РФ о недрах и законодательстве РФ об отходах производства и потребления.

Вместе с тем, в соответствии с Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», предусмотрено понятие «утилизация отходов», которое включает в себя использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе повторное применение отходов по прямому назначению (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), а также извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация).

Следовательно, проектируемый в Закон РФ «О недрах» термин «использование отходов недропользования» требует дополнительной проработки.

Кроме того, Комитет обратил внимание на возможную необходимость доработки данного законопроекта с учетом предлагаемых изменений в проектах федеральных законов № 631451-7 «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах”» и ст. 2 Федерального закона “Об отходах производства и потребления”» и № 635567-7 «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах”» по вопросам содержания лицензии на пользование недрами и внесения в нее изменений».

С учетом изложенного, Комитет продолжит работу над законопроектом, определен срок представления поправок – **26 июня** – для подготовки законопроекта ко второму чтению.

Принятие и реализация этих законопроектов не потребуют дополнительных расходов федерального бюджета.

15 мая Государственной Думой был рассмотрен и принят в первом чтении проект, работа над которым Комитетом велась с февраля – законопроект № 643266-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О драгоценных металлах и драгоценных камнях” и Федеральный закон “О лицензировании отдельных видов деятельности”» (в части лицензирования отдельных видов деятельности, связанной с оборотом драгоценных металлов и драгоценных камней).

Законопроект разработан во исполнение поручения Президента РФ от 25.10.2017 № Пр-2167 (пп. «в» п. 1) и, по мнению авторов, направлен на совершенствование системы порядка организации государственного контроля (надзора) за оборотом драгоценных металлов и драгоценных камней.

По информации Минфина России, в 2016 г. количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих скупку у физических лиц ювелирных и других изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, а также лома таких изделий, составляло 5767. В 2017 г. их количество сократилось до 4430, а в 2018 году – увеличилось до 5635. Таким образом, указанные субъекты составляют порядка 14% общего количества лиц, состоящих на специальном учете в ФКУ «Пробирная палата России».

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 01.10.2015 № 1052 «О ведении специального учета юридических лиц и ИП, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями», юридические лица и ИП подлежат постановке на специальный учет в течение 30 календарных дней с даты их государственной регистрации при заявлении кодов ОКВЭД, связанных с производством, переработкой и обращением драгоценных металлов и драгоценных камней.

Практика контрольно-надзорной деятельности показывает, что организации, осуществляющие обработку (переработку) лома и отходов драгоценных металлов, а также скупку у физических лиц ювелирных и других изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, лома таких изделий, при государственной регистрации заявляют и иные виды ОКВЭД в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней.

Таким образом, исключение юридических лиц и ИП, осуществляющих виды деятельности, в отношении которых законопроект предлагается ввести лицензирование, из числа субъектов, которые подлежат постановке на специальный учет, нецелесообразно.

Авторы предложили дополнить перечень лицензируемых видов деятельности, установленных Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», такими видами деятельности как обработка (переработка) лома и отходов драгоценных металлов и скупка у физических лиц ювелирных и других изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, а также лома таких изделий, предусмотренных Федеральным законом от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях». Для лиц, осуществляющих деятельность по обработке лома и отходов драгоценных металлов и деятельность по скупке у физических лиц ювелирных и других изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, лома таких изделий, предусмотрен переходный период для получения соответствующей лицензии – 18 месяцев.

В целом поддерживая концепцию законопроекта, депутаты обратили внимание разработчиков на следующее.

В соответствии с пояснительной запиской, существенная часть лома и отходов драгоценных металлов аккумулируется в ломбардах, скупках, комиссионных. При доаффинажной переработке накопленного лома и отходов драгоценных металлов используются химические вещества, отнесенные к первому классу опасности. В связи с этим не соблюдаются требования по экологической безопасности и по обеспечению безопасности жизни и здоровья граждан.

Кроме того, необходимо учитывать, что технологический процесс производства драгоценных металлов, как правило, сопровождается неотъемлемыми промежуточными процедурами, которые включают в себя, в том числе, переработку отходов данного производства.

Нередко при производстве первичных металлов в рамках общих производственных процессов с целью экономии энергии, минимизации производственных затрат и вторичного использования образующихся отходов используется вторичное сырье. Вторичное производство драгоценных металлов включает производство металла из вторичного сырья (электронного лома, отработанных катализаторов, отходов изделий и сплавов и т.п.).

Кроме того, ст. 20 Федерального закона № 41-ФЗ установлено право ИП и организаций самостоятельно обрабатывать (перерабатывать) и не отправлять на аффинаж лом и отходы драгоценных металлов, возникающие в процессе собственного производства, а также нереализованные и возвращенные ювелирные и другие изделия из драгоценных металлов собственного производства.

Лицензирование стадии производственного процесса, неразрывно связанного с общим технологическим циклом производства драгоценных металлов, может повлечь за собой двойное толкование норм и создание дополнительных административных барьеров.

Поэтому предлагаемые нормы законопроекта в части лицензирования обработки (переработки) лома и отходов драгоценных металлов требуют, по мнению членов Комитета, дополнительной проработки. Депутаты отметили, что осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях, не предусмотренных ст. 2 Федерального закона № 99-ФЗ, не допускается, поэтому необходимость лицензирования скупки у физических лиц ювелирных и других изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, а также лома таких изделий требует уточнения. Указанные депутатами замечания могут быть учтены в процессе подготовки законопроекта ко второму чтению.

В апреле прошло очередное заседание Рабочей группы по рассмотрению и доработке законодательных инициатив, направленных на совершенствование Закона РФ «О недрах», в том числе в вопросах геологоразведки и недропользования. Рассмотрен статус подготовки поправок Правительства РФ к законопроектам (второе чтение):

– № 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». Принят в первом чтении 20.10.2017 (срок представления поправок истек 18.11.2017). Законопроект разработан во исполнение поручения Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева от 30.04.2016 № ДМ-П9-2638р и поручения Заместителя Председателя Правительства РФ А.Г. Хлопонина от 12.05.2016 № АХ-П9-2798. Законопроектом предлагается предоставление вышеуказанных участков недр в пользование на основании заявки заинтересованных пользователей недр, при условии наличия заключений Минобороны России и ФСБ России об отсутствии угрозы интересам обороны страны и безопасности государства. В настоящее время проект поправок Правительства РФ с сентября 2018 г. находится в Аппарате Правительства РФ;

– № 277764-7 «О внесении изменений в ст. 29 Закона РФ “О недрах” в части отмены необходимости проведения государственной экспертизы запасов подземных вод, добываемых на землях обороны и безопасности». Принят в первом чтении 07.02.2018 (срок представления поправок истек 08.03.2018). Законопроектом предлагается отменить обязанность проведения государственной экспертизы запасов подземных вод на участках недр федерального значения, при пользовании которыми необходимо использование земельных участков из состава земель обороны, безопасности, и которые предоставляются для добычи подземных вод, используемых для целей питьевого водоснабжения и технологического обеспечения водой объектов промышленности или объектов сельскохозяйственного назначения, и объем добычи, которых составляет не более 100 м³ в сутки. По состоянию на 11.04.2019 проект поправок Правительства РФ дорабатывается Минприроды и планируется к рассылке в ФОИВы на согласование;

– № 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 (срок представления поправок истек 09.05.2018). Целью законопроекта является уточнение вопросов пользования недрами и использования единой терминологии, а также устранение неточностей юридико-технического характера и дублирующих положений. В марте проект поправок Правительства РФ внесен Минприроды в Правительство РФ.

Выслушаны мнения экспертов по законопроектам № 631451-7 «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” и ст. 2 Федерального закона “Об отходах производства и потребления”», № 635567-7 «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” по вопросам содержания лицензии на пользование недрами и внесения в нее изменений» и № 664487-7 «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” и отдельные законодательные акты РФ в целях стимулирования использования отходов недропользования».

В заседании приняли участие эксперты министерств, ведомств, субъектов федерации, компаний, научных и общественных организаций. 

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 in the Field of Subsoil Use