



**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

**16** февраля 2018 г. Председатель Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Н.П. Николаев провел экспертное совещание по законопроекту № 223906-7 «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” в части предо-

ставления права пользования участками недр федерального значения, расположенными во внутренних морских водах и территориальном море РФ, в целях геологического изучения». Законопроект был внесен Правительством РФ 12.07.2017, рассмотрен ГД и принят в первом чтении 20.10.2017, в настоящее время идет его

подготовка к рассмотрению во втором чтении. Депутаты и Правительство РФ работают над поправками.

В совещании приняли участие представители Администрации президента РФ, Минприроды РФ и компаний «Газпром», «НОВАТЭК», «НК «Роснефть», «ЛУКОЙЛ» и др.

Открывая совещание, Н.П. Николаев отметил, что до принятия концепции Государственной Думой законопроект уже был всесторонне рассмотрен Рабочей группой по доработке Закона РФ «О недрах», которая рекомендовала Минприроды РФ в целях снижения отсылочных норм в законопроекте предусмотреть к моменту рассмотрения законопроекта во втором чтении прямые регулирующие нормы с перечнем конкурентных процедур, обеспечивающих в том числе прозрачность формирования границ участка недр и списка заявителей на участки недр; до рассмотрения в третьем чтении представить в Комитет перечень нормативных актов, в которые потребуются изменения. Протокол заседания размещен на сайте Комитета. В настоящее время Комитет располагает позициями, которые высказаны Минприроды РФ, профильным департаментом Правительства РФ, экспертами и компаниями – необходимо обменяться мнениями и определить сроки работы.

На совещании выступил заместитель министра природных ресурсов и экологии РФ – руководитель Федерального агентства по недропользованию Е.А. Киселев, который отметил, что в рамках подготовки законопроекта ко второму чтению сформулированы поправки, уточняющие положения ст. 10, 11, 16 Закона РФ «О недрах», а также подготовлен проект постановления Правительства РФ, которым предусмотрен механизм реализации законопроекта. Было высказано мнение, что такой механизм позволит повысить инвестиционный спрос и активность в использовании зон возможного интенсивного наращивания поисковой изученности и выявления месторождений в РФ. Участники совещания отметили необходимость определиться с понятийной базой и используемой в законопроекте терминологией. На доработку текста законопроекта с учетом распорядка работы Государственной Думы отведено до двух месяцев.

На заседании **28 марта 2018 г.** Комитет рекомендовал Государственной Думе отклонить законопроект № 285011-7 «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах» в части упрощения порядка предоставления права пользования участками недр местного значения для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых в целях выполнения работ

по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию магистральных трубопроводов, объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, аэродромов», внесенный членом Совета Федерации С.М. Жиряковым.

Законопроектом предлагалось установить упрощенный порядок предоставления права пользования участками недр местного значения для добычи общераспространенных полезных ископаемых (ОПИ) для целей строительства, и содержания магистральных трубопроводов, объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, аэродромов на срок реализации таких проектов, а также установить, что ОПИ, добытые в соответствии с лицензией на пользование недрами для исполнения договора на осуществление указанной деятельности, должны использоваться для целей и в объеме, необходимом для выполнения работ, предусмотренных таким договором.

Докладывая законопроект присутствующим, я, как председатель рабочей группы по доработке Закона РФ «О недрах», отметил, что в настоящее время установлен упрощенный порядок предоставления права пользования участками недр местного значения для разведки и добычи ОПИ в целях выполнения работ по строительству и содержанию автомобильных дорог общего пользования.

Соответствующие изменения внесены в Закон РФ «О недрах» 26.07.2017 (№ 188-ФЗ), они были подготовлены во исполнение поручения Президента РФ от 12.11.2014 № Пр-2651ГС. При этом подразумевалась необходимость определения условий недропользования не для создания и поддержания в надлежащем виде всех объектов транспортной инфраструктуры, а только для автомобильных дорог общего пользования. На расширенном заседании по рассмотрению концепции законопроекта 13 февраля (стенограмма размещена на сайте Комитета) была отмечена необходимость эффективнее развивать в субъектах РФ законодательство об ОПИ. Необходимо осознавать, что общераспространенные полезные ископаемые являются базовым ресурсом реальной экономики, непосредственно влияющим на социальное развитие регионов.

Комитет в своем заключении отметил, что законопроект необоснованно расширяет сферу применения упрощенного порядка предоставления права пользования участками недр местного значения для разведки и добычи ОПИ.

Состав объектов, на которые предлагается распространить упрощенный порядок, требует дополнительной проработки. В пояснительной

записке к законопроекту отсутствуют обоснования существенного расширения сферы применения упрощенного порядка, обосновывающие целесообразность его установления именно для указанных объектов инфраструктуры, учитывая наличие других видов социально ориентированной деятельности, которые, возможно, также потребуют получения приоритетного права пользования участками недр.

Отсутствуют статистические и аналитические данные, свидетельствующие о наличии существующей в настоящее время проблемы обеспечения строительными материалами при проведении работ по строительству и содержанию магистральных трубопроводов, объектов железнодорожной инфраструктуры и аэродромов. Кроме того, Федеральным законом «О железнодорожном транспорте в РФ» под инфраструктурой железнодорожного транспорта общего пользования понимается производственно-технологический комплекс, включающий в себя в том числе сооружения, здания, устройства и оборудование.

Введение предлагаемых законопроектом мер без учета правоприменительной практики Федерального закона № 188-ФЗ, а также комплексного анализа экономической эффективности уже введенного упрощенного порядка в отношении автомобильных дорог общего пользования может негативно отразиться на стабильности действующей системы лицензирования участков недр местного значения, содержащих общераспространенные полезные ископаемые.

Государственно-правовое управление Президента РФ с учетом позиций Министерства природных ресурсов и экологии РФ и Министерства экономического развития РФ также не рекомендовало законопроект к принятию в первом чтении.

Законопроект также не получил поддержку экспертного сообщества и членов Рабочей группы по рассмотрению и доработке законодательных инициатив, направленных на совершенствование Закона РФ «О недрах», в том числе в вопросах геологоразведки и недропользования при рассмотрении законопроекта на расширенном совещании Комитета 13 февраля (стенограмма размещена на сайте Комитета). 5 апреля Государственной Думой указанный законопроект был отклонен.

**29 марта 2018 г.** под председательством Н.П. Николаева состоялось совещание по проекту федерального закона № 288750-7 «О внесении изменений в Закон РФ “О недрах” и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ в части уточнения во-

просов пользования недрами и использования единой терминологии», ранее рассмотренного 19 декабря рабочей группой по доработке Закона РФ «О недрах». В настоящее время законопроект рассмотрен Комитетом 3 апреля и рекомендован Государственной Думе к принятию.

На совещании заместитель министра природных ресурсов и экологии РФ – руководитель Федерального агентства по недропользованию Е.А. Киселев отметил, что «... этот законопроект уже выстраданный, он ожидается отраслью уже многие годы. Сначала он назывался законопроектом ФАС, сейчас называется законом о единой терминологии. Он приводит в порядок нашу нормативную базу, используемую терминологию, отменяет положение “О порядке лицензирования”, принятое Верховным Советом в 1992 г., и содержит принципиально важные для нас положения, которые сами по себе уже

**Введение предлагаемых законопроектом мер без учета правоприменительной практики Федерального закона № 188-ФЗ, а также комплексного анализа экономической эффективности уже введенного упрощенного порядка в отношении автомобильных дорог общего пользования может негативно отразиться на стабильности действующей системы лицензирования участков недр местного значения, содержащих общераспространенные полезные ископаемые**

представляют огромную ценность в этом законопроекте». Представители геологического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова и кафедры права Российского государственного геологоразведочного университета им. С. Орджоникидзе М.А. Богуславский и А.М. Волков, поддерживая концепцию законопроекта, поделились мнением о законопроекте и своими экспертными оценками о сути терминов «общераспространенные полезные ископаемые» и «участки мест-

ного значения», о необходимости уточнения, что такое «существенное нарушение целостности», а также «государственный учёт работ по геологическому изучению недр», в то время как в ст. 3 Закона РФ «О недрах» есть «единый фонд геологической информации о недрах». Были внимательно рассмотрены предложения экспертов компаний «Газпром», «НОВАТЭК», «Норникель», «НК «Роснефть», «ЛУКОЙЛ», «Сургутнефтегаз» и др. Участники совещания договорились в ходе подготовки законопроекта к рассмотрению во втором чтении отработать вопросы процедуры аукциона при одном участнике; ограничения по глубине изучения; кроме того, Минприроды РФ подготовит проект нормативного акта по нормам приостановления, о чем в законопроекте существует отсылочная норма. Кроме того, по вопросу ликвидации скважин после досрочного прекращения лицензий участники совещания договорились, что Комитет сделает соответствующий запрос в Минфин РФ и в налоговые органы по их оценке. В отношении понятия «недропользователь» в случае регионального изучения и использования, будет рассмотрено соответствие с КоАП РФ и с положениями Налогового кодекса РФ.

В ходе подготовки законопроектов к рассмотрению в первом чтении **3 апреля 2018 г.** Комитет рассмотрел законопроект № 356268-7 «О внесении изменений в ст. 2 Федерального закона «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере пользования недрами в связи с принятием в РФ Республики Крым и образованием в составе РФ новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», внесенный Правительством РФ 09.01.2918.

Представляя законопроект депутатам, заместитель министра природных ресурсов и экологии РФ – руководитель Федерального агентства по недропользованию Е.А. Киселев отметил, что законопроект направлен на унификацию лицензирования участков недр, расположенных в Черном и Азовском морях. «Хочу напомнить – сказал Е.А. Киселев, – что применительно к этим участкам не используется термин, закрепленный законодательством

РФ, «участки недр федерального значения», поскольку это морское пространство имеет определенный правовой статус. Делимитация границ у нас, к сожалению, по-прежнему не завершена. Вместе с тем по решению правительства было принято такое предложение по унификации и сближению норм законодательства в части предоставления такого рода участков в пользование. Предлагается проводить предоставление прав пользования недрами по таким участкам на основе аукциона и процедуры. На сегодняшний день она является бесконкурсной, такие участки недр предоставляются без торгов. В этой связи у нас возникают определенные проблемы непрозрачности. Мы не видим в полном спектре лиц-заинтересованных. Поэтому законопроектом предполагается аукционная форма на условиях и в порядке, определенном Правительством РФ, с учетом того, что эти участки недр имеют обременение, требуют специальных решений от Министерства иностранных дел РФ, Министерства обороны РФ, Федеральной службы безопасности».

Предлагая членам Комитета поддержать концепцию законопроекта и рекомендовать Государственной Думе принять его в первом чтении, я отметил, что законопроект разработан во исполнение поручения заместителя Председателя Правительства РФ Д.Н. Козака от 03.10.2016 № ДК-П9-5876, соответствует положениям договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям международных договоров РФ и позволит установить в законодательстве РФ о недрах единообразие оснований возникновения права пользования участками недр, которое осуществляется по решению Правительства РФ, принятому по результатам аукциона. Законопроектом устанавливается, что принятие решений о проведении аукционов на право пользования участками недр, расположенными в Черном и Азовском морях, о составе и порядке работы аукционных комиссий, об определении порядка и условий проведения таких аукционов, а также об ограничениях допуска к участию в таких аукционах в отношении каждого участка недр или группы участков недр осуществляется Правительством РФ. **✎**

---



---

**A.N. Itshenko**, Doctor of Economic Sciences, Professor, Deputy of the State Duma, Member of the Committee on Natural Resources, Property and Land Relations, Chairman of the Working Group on the Finalization of the RF Law “On Subsoil”

## Chronicle of Legislative Work in the Field of Subsoil Use