



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

# Хроника законопроектной работы в марте-июне 2018 года

**В** период весенней сессии работы Государственной Думы Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям продолжал работу по изучению правоприменительной практики Закона РФ «О недрах» и подготовке необходимых изменений. Журнал «Недропользование XXI век» отмечал ранее, что Государственная Дума в настоящее время стремится

системно следить за реализацией уже принятых федеральных законов, вести мониторинг их правоприменительной практики. В настоящее время идет работа по выработке общих подходов Государственной Думы и Правительства России к решению задачи совершенствования института оценки регулирующего воздействия законопроектов, распространения оценки регулирующего воздействия на законопроекты, вне-

сенные не только Правительством Российской Федерации, но и другими субъектами права законодательной инициативы. Комитет, в рамках нашей Рабочей группы, так же старается иметь «обратную связь» с регионами, для того чтобы вовремя реагировать и предусматривать в своей законодательной деятельности все замечания, отзывы и предложения.

В «портфеле» Комитета сегодня находится восемь законопроектов, к работе над которыми привлечено экспертное сообщество Рабочей группы по рассмотрению и доработке законодательных инициатив, направленных на совершенствование Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах», в том числе в вопросах геологоразведки и недропользования.

Продолжается работа над поправками к принятому Государственной Думой в октябре 2017 года в 1 чтении законопроекту № 223906-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части предоставления права пользования участками недр федерального значения, расположенными во внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации, в целях геологического изучения». Прорабатываются в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации рекомендации Рабочей группы о снижении количества отсылочных норм в законопроекте, проектируются прямые регулирующие нормы с перечнем конкурентных процедур, обеспечивающих, в том числе, прозрачность формирования границ участка недр и списка заявителей на участки недр, уточняется список нормативных актов, в которые потребуются изменения, рассматриваются замечания правового управления Администрации Президента России, готовятся таблицы поправок для рассмотрения Комитетом в период текущей весенней сессии.

Готовится к рассмотрению во втором чтении и законопроект № 277764-7 «О внесении изменений в статью 29 Закона Российской Федерации «О недрах» (об отмене необходимости проведения государственной экспертизы запасов подземных вод, добываемых на землях обороны и безопасности), идет обобщение поправок, поступивших в марте, продолжается работа экспертов с Минприроды РФ и ГПУ Администрации Президента РФ по замечаниям.

Государственная Дума на своем заседании 5 апреля рассмотрела в первом чтении и отклонила проект федерального закона № 285011-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «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 в октябре 2017 года членом Совета Федерации С.М. Жиряковым. Согласно пояснительной записке, подготовленной автором законопроекта, участки недр местного значения, включенные в перечень участков недр местного значения, утвержденный органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, для разведки и добычи общераспространенных

## **В «портфеле» Комитета сегодня находится восемь законопроектов, к работе над которыми привлечено экспертное сообщество Рабочей группы по рассмотрению и доработке законодательных инициатив, направленных на совершенствование Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах», в том числе в вопросах геологоразведки и недропользования**

полезных ископаемых в целях исполнения государственного или муниципального контракта, заключенного в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» или договора, заключенного в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», на осуществление деятельности, связанной со строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом, ремонтом и содержанием магистральных трубопроводов, объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, аэродромов предоставляются в пользование без проведения аукционов. При этом лицам, с которыми заключен договор на осуществление вышеназванной деятельно-

сти, указанные участки недр местного значения предоставляются в пользование для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых на срок исполнения такого договора.

Законопроект был предварительно рассмотрен на заседании Комитета и рекомендован к отклонению. В своем заключении Комитет отметил, что в настоящее время Федеральным законом от 26 июля 2017 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «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 автомобильных дорог общего пользования» установлен упрощенный порядок предоставления права пользования участками недр местного значения для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых в целях выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования.

Подготовка Федерального закона № 188-ФЗ была обусловлена проблемой необоснованного роста цен на местные строительные материалы и отражена в подпункте «д» пункта 1 раздела I перечня поручений Президента Российской Федерации от 12 ноября 2014 года № Пр-2651ГС. При этом подразумевалась необходимость определения условий недропользования не для целей создания и поддержания в надлежащем виде всех объектов всей транспортной инфраструктуры, а только для автомобильных дорог общего пользования.

В этой связи предмет рассматриваемого законопроекта, по мнению Комитета, необоснованно расширяет сферу применения упрощенного порядка предоставления права пользования участками недр местного значения для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых, поскольку распространяется на работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту и содержанию объектов магистральных трубопроводов, объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и аэродромов.

Кроме того, в пояснительной записке к законопроекту отсутствуют обоснования предлагаемого существенного расширения сферы применения упрощенного порядка предоставления права пользования участками недр местного значения для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых, в том числе статистические и аналитические данные, свидетельствующие о наличии существующей

в настоящее время проблемы обеспечения строительными материалами при проведении работ по строительству, капитальному ремонту и содержанию магистральных трубопроводов, объектов железнодорожной инфраструктуры и аэродромов. Комитет отметил, что состав объектов, о которых идет речь в законопроекте и на который предлагается распространить упрощенный порядок предоставления недр в пользование, требует дополнительной проработки. Так, например, в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» под инфраструктурой железнодорожного транспорта общего пользования понимается производственно-технологический комплекс, включающий в себя железнодорожные пути общего пользования и другие сооружения, железнодорожные станции, устройства электрооборудования, сети связи, системы сигнализации, централизации и блокировки, информационные комплексы и систему управления движением и иные обеспечивающие функционирование этого комплекса здания, строения, сооружения, устройства и оборудование.

Необходимо отметить, что тема законодательного обеспечения разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, которые играют важную роль в экономике страны, постоянно находится в поле зрения Комитета, ведь без ОПИ сегодня невозможно осуществлять строительство промышленных, линейных, социально-культурных и жилищных объектов, развитие инфраструктуры. Вместе с тем, Комитет посчитал преждевременным принятие предлагаемого законопроекта без учета правоприменительной практики по реализации Федерального закона № 188-ФЗ, и намерен провести комплексный анализ экономической эффективности уже введенного упрощенного порядка в отношении автодорог общего пользования.

10 апреля 2018 года Государственная Дума рассмотрела и приняла в 1 чтении проект федерального закона № 356268-7 «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере пользования недрами в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», внесенный в январе 2018 года Правительством Российской Федерации.

Представляя законопроект депутатам, заместитель министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации – руководи-

тель Федерального агентства по недропользованию Е.А. Киселев отметил, что законопроект разработан во исполнение поручения заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 3 октября 2016 года № ДК-П9-5876. В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 29 июня 2015 года № 161-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» с 1 октября 2015 года признаются недействующими специальные разрешения (лицензии), которые выданы государственными и иными официальными органами Украины до дня вступления в силу Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» и на основании которых предоставлены в пользование участки недр, расположенные в Черном и Азовском морях.

Для установления единообразия в законодательстве Российской Федерации в части оснований возникновения права пользования участками недр законопроект было предложено установить, что предоставление права пользования данными участками недр осуществляется по решению Правительства Российской Федерации, принятому по результатам аукциона.

Кроме того, 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 предложено отнести к полномочиям Правительства Российской Федерации.

До введения в действие предложенной законодательной нормы предоставление права пользования участками недр, расположенными в Черном и Азовском морях, в настоящее время осуществляется без проведения торгов (конкурсов, аукционов) по решению Правительства Российской Федерации на основании заявки недропользователя. Концепция законопроекта была одобрена депутатами.

В настоящее время 18 июня Комитет рассмотрел результаты подготовки законопроекта к рассмотрению во втором чтении и рекомендовал Государственной Думе принять законопроект при рассмотрении его 3 июля. Поправок ко второму чтению не поступило.

На своем заседании Государственная Дума тогда же, 10 апреля, рассмотрела и приняла в первом чтении проект федерального закона № 288750-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в части уточнения вопросов пользования недрами и использования единой терминологии».

В своем выступлении официальный представитель Правительства Российской Федерации, заместитель Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации – руководитель Федерального агентства по недропользованию Е.А. Киселев отметил, что законопроект давно готовился Минприроды России, приводит в порядок нормативную базу и используемую терминологию, а также отменяет Положение «О порядке лицензирования», принятое еще в 1992 году Верховным Советом.

При обсуждении концепции законопроекта Государственной Думой, выступая от Комитета, я обратил внимание на то, что проект содержит принципиально важные для недропользователей положения, в частности следующие:

- часть третья статьи 10 Закона предлагается дополнить положением, согласно которому заявка на внесение изменений в лицензию на пользование недрами в случае продления срока пользования участком недр должна быть подана не позднее трех месяцев до окончания срока действия лицензии на пользование недрами;

- предусматриваются самостоятельные основания получения права пользования недрами (пункты 9, 10, 11 статьи 101 Закона);

- предлагается определить, что в случае, если конкурс на право пользования участком недр признан несостоявшимся в связи с наличием только одного участника, лицензия на пользование недрами выдается указанному участнику конкурса с учетом предложений участника, отвечающих объявленным условиям конкурса;

- устанавливается, что в случае, если в отношении участка недр, за исключением участка недр федерального значения, принималось решение о проведении аукциона на право пользования недрами, который был признан несостоявшимся в связи с отсутствием заявок или наличием одного участника, при повторном принятии решения о проведении аукциона и признании его несостоявшимся в связи с наличием одного участника, лицензия выдается указанному участнику на условиях аукциона с установлением размера разового платежа за пользование недрами не ниже установленного условиями аукциона, увеличенного на шаг аукциона;

– уточняется норма пункта 6 части первой статьи 22 Закона в части установления возможности проводить без дополнительных разрешений геологическое изучение недр за счет собственных средств в границах участка недр, предоставленного по лицензии на пользование недрами с целью разведки и добычи полезных ископаемых или по совмещенной лицензии на пользование недрами с целью геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, а также в соответствии с соглашением о разделе продукции;

– уточняется право пользователя недр привлекать для проведения отдельных видов работ лиц, которые должны обладать техническими средствами и квалифицированными специалистами, а также в случаях, установленных федеральными законами, разрешениями (лицензиями) на осуществление соответствующих видов деятельности, связанных с использованием недрами;

– предусматривается положение, согласно которому в случае, если до даты прекращения, в том числе досрочного, права пользования недрами пользователем недр не исполнены обязанности по ликвидации и консервации горных выработок, скважин и объектов инфраструктуры, связанных с использованием участка недр, и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, указанные обязанности осуществляются лицом, право пользования недрами которого прекращено, в том числе досрочно, до даты их полного исполнения.

Принятие законопроекта потребует уточнения перечней полномочий Минприроды РФ и Федерального агентства по недропользованию, а также внесения изменений в Административные регламенты, отмены действия некоторых статей федеральных законов, а также принятия ряда нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, поэтому Федеральный закон вступает в силу по истечению 180 дней после дня его официального опубликования.

В настоящее время экспертами Рабочей группы и аппаратом Комитета продолжается работа по поступившим замечаниям к тексту первого чтения, рассматриваются предложения ряда компаний о доработке законопроекта в части совмещенных лицензий, готовятся таблицы поправок для рассмотрения законопроекта во втором чтении.

Комитет внимательно рассмотрел и обсудил на своем заседании в апреле Отчет Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности.

17 мая нижняя палата Федерального Собрания рассмотрела и отклонила законопроект № 269339-7 «О дополнении Закона Российской Федерации «О недрах» статьей 1.3 (о распределении между гражданами Российской Федерации части доходов федерального бюджета от платежей, поступивших в связи с добычей полезных ископаемых)», внесенный группой депутатов В.Ф. Рашкиным, Д.А. Парфеновым, Н.Н. Езерским, В.А. Ганзя, В.Г. Поздняковым, В.С. Шурчановым, А.А. Пономаревым, Т.В. Плетневой, Н.В. Коломейцевым, А.В. Корниенко, С.И. Казанковым, А.В. Куринным, С.М. Пантелеевым, А.А. Кравец, Ю.П. Синельщиковым, Р.Д. Курбановым. Авторы предлагали дополнить Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2325-1 «О недрах» новой статьей, которая устанавливала бы порядок распределения части доходов федерального бюджета от платежей, поступающих от пользователей недр в связи с добычей полезных ископаемых, включая налоги и сборы, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Свои мотивы разработки закона авторы законопроекта в пояснительной записке объясняли закреплением права граждан на непосредственное получение части доходов федерального бюджета от добычи полезных ископаемых и считают, что его принятие заложит правовую базу для постепенного улучшения благосостояния граждан России, развития российской экономики и преодоления ее излишней зависимости от нефтегазовых доходов.

Комитет отметил в своем докладе, что Закон РФ «О недрах» регулирует отношения, возникающие в области геологического изучения, использования и охраны недр, использования отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, минеральных ресурсов, а также подземных вод, включая попутные воды. Таким образом, предлагаемая авторами норма не является предметом регулирования указанного закона. Заявленные вопросы регулируются бюджетным законодательством Российской Федерации. В частности, порядок использования нефтегазовых доходов федерального бюджета установлен главой 13.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Кроме того, положения законопроекта нарушают установленный статьей 33 Бюджетного кодекса принцип сбалансированности бюджета, который означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита.

В законопроекте используется понятие «платежи, поступившие в связи с добычей полезных ископаемых», которое не предусматривается законодательными актами Российской Федерации. В соответствующих случаях принято использовать иную терминологию (например в статье 39 Закона РФ «О недрах» речь идет о платежах при пользовании недрами).

Принятие рассматриваемого законопроекта потребует внесения изменений в главу 23 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части введения прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц и принятия федерального закона в целях обеспечения замещения доходов федерального бюджета, связанных с добычей полезных ископаемых. Вместе с тем, представленный законопроект не учитывает положения статьи 83 Бюджетного кодекса, устанавливающие условия осуществления расходов, не предусмотренных бюджетом.

На законопроект поступило в Государственную Думу отрицательное заключение Правительства Российской Федерации. Счетная палата Российской Федерации и ГПУ Администрации Президента РФ также не поддержали законопроект.

18 июня Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям рассмотрел законопроект № 441060-7 «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» (в целях совершенствования порядка предоставления прав пользования участками недр континентального шельфа), внесенный 13 апреля текущего года Правительством Российской Федерации.

Докладывая концепцию законопроекта, представитель Правительства России заместитель Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации – руководитель Федерального агентства по недропользованию Е.А. Киселев отметил, что статьей 7 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 187-ФЗ) предусмотрено предоставление права пользования участками недр континентального шельфа Российской Федерации без проведения аукционов. Указанное право предоставляется:

– юридическим лицам, которые созданы в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем 5 лет, в которых доля (вклад) Российской Федерации в уставных капиталах составляет более чем 50 процентов и (или) в отношении которых Российская Федерация имеет

право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 процентами общего количества голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц, – для участков недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, а также участков недр федерального значения, расположенных на территории Российской Федерации и простирающихся на ее континентальный шельф;

– юридическим лицам – собственникам Единой системы газоснабжения или юридическим лицам – собственникам региональной системы газоснабжения – для участков недр федерального значения, содержащих газ.

Критериев выбора конкретного юридического лица законодательством Российской Федерации о недрах не установлено.

Нередко возникают ситуации, когда на одни и те же участки недр федерального значения континентального шельфа претендуют различные юридические лица. Вместе с тем законодательством не установлен порядок разрешения таких спорных ситуаций.

Сложившаяся правоприменительная практика показала несовершенство существующей процедуры безаукционного предоставления права пользования участками недр, негативно сказывающееся на освоении недр континентального шельфа в современных экономических условиях.

В целях совершенствования порядка предоставления прав пользования участками недр континентального шельфа проектом федерального закона «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» (далее – законопроект) предлагается исключить первое предложение части шестой статьи 7 Федерального закона № 187-ФЗ, предусматривающее безальтернативный безаукционный порядок предоставления в пользование участков недр континентального шельфа.

Принятие и реализация законопроекта не потребуют дополнительных расходов федерального бюджета. Законопроект соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.

Концепция законопроекта была поддержана членами Комитета, а также Комитетами-соисполнителями по законопроекту: Комитетом по энергетике и Комитетом по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока, Комитетом Совета Федерации по экономической политике. Законопроект будет рассмотрен в первом чтении уже в весеннюю сессию, 3 июля текущего года. ❊