



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

18.10.2017 г. Государственной Думой был рассмотрен в первом чтении и отклонен законопроект № 676338-6 «О внесении изменений в ст. 9 и 13.1 Закона РФ "О недрах"» (в части расширения субъектного состава потенциальных пользователей участками недр континентального шельфа РФ, а также участками недр федерального значения, расположенными на территории РФ и простирающимися на ее континентальный шельф). Законопроект был внесен 13.12.2014 Собранием депутатов Ненецкого автономного округа. Предлагается в целях активизации деятельности по освоению ресурсов недр континентального шельфа расширить субъектный состав пользователей недр, допускаемых для получения права пользования участками недр федерального значения континентального шельфа РФ, а также участками недр федерального значения, расположенных на территории РФ и простирающихся на ее континентальный шельф.

В связи с этим было предложено внести изменения в ст. 9 и 13.1 Закона РФ «О недрах» в части требований, предъявляемых к пользователям недр для их допуска к работам на вышеуказанных участках недр.

Поддерживая в целом необходимость активизации деятельности по освоению недр континентального шельфа российскими компаниями,

Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям отметил, что действующим законодательством предусмотрены ограничения в отношении лиц, претендующих на право пользования участками недр федерального значения, при этом в отдельную категорию выделены участки недр континентального шельфа РФ, а также участки недр, расположенные на территории РФ и простирающиеся на ее континентальный шельф, в отношении которых субъектный состав их потенциальных пользователей еще более сужен.

Пользователями недр на таких участках могут быть юридические лица, которые созданы в соответствии с законодательством РФ, имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа РФ не менее чем 5 лет, в которых доля (вклад) РФ в уставных капиталах составляет более чем 50%, и/или в отношении которых РФ имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50% общего количества голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц.

Учитывая, что континентальный шельф имеет важнейшее природоресурсное, экологическое и геополитическое значение, освоение континентального шельфа сопряжено с высоким уровнем капитальных затрат, повышенными

рисками экологической и промышленной безопасности, вопрос расширения субъектного состава потенциальных пользователей участками недр континентального шельфа требует взвешенного подхода.

По мнению Комитета, решать поставленную законопроектом задачу необходимо с учетом текущей экономической ситуации, а также энергетической и национальной безопасности страны.

Следует отметить, что в 2015 г. обсуждение данного вопроса осуществлялось в рамках исполнения поручения Президента РФ. В частности, прорабатывался вопрос предварительной жесткой квалификации кампаний, которым будет предоставлено право проведения ГРП на арктическом шельфе РФ, а также разделение фазы геологоразведки и добычи.

Кроме того, по данным государственного доклада «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов», в распределенном фонде недр находится более 90% извлекаемых запасов нефти, в нераспределенном остались только средние и мелкие по размерам месторождения, а также участки недр, содержащие прогнозные ресурсы. По состоянию на 1 января 2017 г. выдано более 3000 лицензий, включающих обязательства по геологическому изучению, разведке и добыче углеводородного сырья. При этом практика показывает, что ежегодно выдается около 100 новых лицензий.

Объем обязательств по лицензиям таков, что затраты недропользователей на их выполнение превысили 200 млрд руб. При условии дальнейшей выдачи лицензий на пользование недрами объем обязательств будет ежегодно увеличиваться пропорционально выданному количеству лицензий (примерно на 3%). Вместе с тем, только запасами нефти компании обеспечены более чем на 40 лет (из расчета ежегодной добычи нефти в 530 млн т).

Исходя из вышесказанного, Правительством РФ в 2016 г. принято решение о введении моратория на предоставление участков недр шельфа в пользование и об отнесении участков недр нераспределенного фонда недр континентального шельфа к участкам недр федерального фонда резервных участков недр.

В этой связи видится целесообразным компаниям осуществлять деятельность в рамках уже выданных лицензий, а к вопросу допуска освоения шельфа вернуться после снятия моратория на освоение шельфа.

Кроме того, в отношении изменений, вносимых в ст. 13.1 Закона РФ «О недрах», было отмечено следующее.

Ст. 10.1 установлены основания возникновения права пользования участками недр. В част-

ности, для участков недр федерального значения континентального шельфа РФ таким основанием является решение Правительства РФ, аукционы по таким участкам не проводятся. В соответствии с этим в ч. 3 ст. 13.1 для участков недр федерального значения континентального шельфа РФ и участков недр федерального значения, расположенных на территории РФ и простирающихся на ее континентальный шельф предусмотрено изъятие. Предлагаемые изменения ст. 13.1 Закона РФ «О недрах» могут привести к противоречию норм ст. 10.1 и 13.1 Закона РФ «О недрах».

Также следует отметить, что законопроект был рассмотрен 19 ноября 2015 г. Комитетом ГД по природным ресурсам, природопользованию и экологии и, в соответствии с п. а) ч. 6 ст. 112 Регламента ГД, авторам было рекомендовано доработать законопроект до его рассмотрения Государственной Думой в первом чтении с учетом высказанных замечаний и предложений. До настоящего времени измененный текст законопроекта в Государственную Думу не поступил.

Комитет ГД по энергетике, являясь комитетом-соисполнителем, рассматриваемый законопроект не поддержал. Правительство РФ свой отзыв на законопроект не представило.

С учетом изложенного, Комитет ГД по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям в соответствии с ч. 7 ст. 112 Регламента ГД рекомендовал Государственной Думе отклонить рассматриваемый законопроект в первом чтении.

22.11.2017 г. Государственной Думой рассмотрен в первом чтении и отклонен проект Федерального закона № 805659-6 «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах»» (в части установления упрощенного порядка предоставления права пользования участками недр местного значения для геологического изучения и/или разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых при выполнении работ по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования и железнодорожных путей общего пользования), внесенный депутатами ГД А.М. Меткиным, Е.А. Гришиным, Р.Р. Ишмухаметовым, М.Е. Яшиным, Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан.

Рассмотренный законопроект был направлен на упрощение порядка предоставления права пользования участками недр в целях геологического изучения и/или разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых при осуществлении работ по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ре-

монтажу, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования и железнодорожных путей общего пользования, и предусматривает безаукционный способ предоставления уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ права пользования недрами на срок реализации соответствующего проекта, в порядке, устанавливаемом законодательством субъекта РФ.

Авторы законопроекта предлагали установить, что единственным основанием предоставления права пользования недрами будет являться заключение договора, государственного или муниципального контракта на выполнение соответствующих работ, заключившие договор или контракт лица получают право добывать общераспространенные полезные ископаемые.

Согласно пояснительной записке, законопроект направлен на сокращение затрат на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных и железных дорог общего пользования, уменьшить сроки получения лицензии на право пользования недрами и сократить сроки реализации проектов строительства, ремонта и содержания автомобильных и железных дорог.

Следует отметить, что законопроект был рассмотрен 15.10.2015 Комитетом ГД по природным ресурсам, природопользованию и экологии и, в соответствии с п. а) ч. 6 ст. 112 Регламента ГД, авторам было рекомендовано доработать законопроект до его рассмотрения ГД в первом чтении с учетом высказанных замечаний и предложений. До настоящего времени измененный текст законопроекта в Государственную Думу не поступил.

Кроме того, 08.08.2017 вступил в силу Федеральный закон от 26.07.2017 г. № 188-ФЗ «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 автомобильных дорог общего пользования» (далее – Федеральный закон № 188-ФЗ).

Что касается установления упрощенного порядка предоставления права пользования участком недр для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых при осуществлении работ по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию железнодорожных путей общего пользования, то в пояснительной записке к законопроекту не представлено обоснования для предлагаемых изменений в за-

конодательство о недрах именно для железных дорог.

Видится целесообразным рассмотреть возможность установления таких преференций после учета правоприменительной практики Федерального закона № 188-ФЗ, анализа экономической эффективности упрощенного порядка предоставления права пользования участками недр местного значения для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых в отношении автомобильных дорог общего пользования.

С учетом изложенного, Комитет ГД по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям не поддержал концепцию законопроекта и рекомендовал Государственной Думе отклонить рассматриваемый законопроект в первом чтении.

19.01.2018 г. Государственная Дума рассмотрела в первом чтении законопроект № 237272-7 «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 объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования», внесенный 28 июля 2017 г. членами Совета Федерации С.В. Шатириным, А.Н. Лавриком, М.Н. Пономаревым, А.П. Майоровым, И.В. Панченко, В.В. Рогоцким, В.С. Тимченко, В.И. Долгих, А.В. Беляковым, В.К. Кравченко, Ю.И. Важениным, В.Н. Шверикасом, А.Г. Дмитриенко, А.В. Коротковым.

Согласно пояснительной записке, законопроектом предлагается установить 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, ремонту и содержанию объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования без проведения конкурса или аукциона по решению органов государственной власти субъекта РФ в случае, если названные работы осуществляются на основании гражданско-правовых договоров, заключенных в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Подготовка Федерального закона № 188-ФЗ была обусловлена проблемой необоснованного роста цен на местные строительные материалы и отражена в пп. «д» п. 1 раздела I перечня поручений Президента РФ от 12.11.2014 № Пр-2651ГС. При этом подразумевалась необходимость определения условий недропользования не для целей создания и поддержания в надлежащем виде всех объектов транспортной инфраструктуры, а только для автомобильных дорог общего пользования.

Вместе с тем предмет рассматриваемого законопроекта 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, ремонту и содержанию объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования. Так, в соответствии с Федеральным законом от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в РФ», к объектам инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования относятся технологический комплекс, включающий в себя железнодорожные пути общего пользования и другие сооружения, железнодорожные станции, устройства электроснабжения, 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.

Учитывая, что состав объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования однозначно не определен, использование и установление в законопроекте понятий, определяемых в Федеральном законе от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» для регулирования отношений в сфере железнодорожного транспорта представляется недопустимым.

Также в прилагаемых к законопроекту материалах отсутствуют необходимые расчеты, обосновывающие целесообразность установления упрощенного порядка именно для объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта, учитывая наличие иных видов деятельности, требующих получения права пользования участками недр местного значения для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых в целях выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту и содержанию.

Кроме того, Комитет считает, что принятие решения о целесообразности данного законопроекта является преждевременным до формирования правоприменительной практики по реализации Федерального закона № 188-ФЗ.

Введение предлагаемых законопроектом мер без учета правоприменительной практики Федерального закона № 188-ФЗ и 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.

В случае принятия данного законопроекта необходимо учитывать объем общераспространенных полезных ископаемых, который предполагается распределять посредством как уже введенного упрощенного порядка для автомобильных дорог общего пользования, так и предлагаемого аналогичного порядка для объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, в общем объеме данного вида полезных ископаемых по тем или иным регионам РФ, с учетом необходимости строительства, например, социальных объектов (школ, больниц, детских садов) и реализации приоритетных инфраструктурных проектов.

Кроме того, Комитет отметил, что в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 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», предлагающий расширить перечень видов деятельности, которым необходим 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, ремонту и содержанию.

16.02.2018 г. Государственная Дума рассмотрела и отклонила принятый 25.01.2011 в первом чтении законопроект о проекте Федерального закона № 429535-5 «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах» и другие законодательные акты РФ» (о добыче россыпного

золота индивидуальными предпринимателями), внесенный 20.09.2010 членами СФ В.П. Орловым, С.П. Ивановым, В.Ф. Кулаковым, В.А. Озеровым, А.С. Матвеевым, В.А. Новиковым, депутатами ГД В.А. Пехтиным, В.Э. Матхановым, М.Л. Шакумом.

Комитет считает, что законопроект в настоящее время утратил актуальность. Его принятие в рамках концепции первого чтения невозможно в связи с произошедшими с момента его внесения в ГД изменениями законодательства (например, законопроектом предусматривается внесение изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ, что в соответствии с современными требованиями возможно сделать только в виде отдельного проекта федерального закона). Кроме того, Комитет согласен с мнением ФСБ России о том, что введение в действие предлагаемых законопроектом норм на всей территории РФ упростит процедуру легализации незаконно добытого драгоценного металла – как на стадии его добычи, так и в процессе транспортировки к местам приемки. Поскольку добыча драгоценных металлов может осуществляться старателями единолично, в том числе в отдаленных местах, в которых отсутствуют представители правоохранительных и других контрольных органов, принятие законопроекта может привести как к росту числа преступлений в отношении указанных старателей, так и к нарушению самими индивидуальными предпринимателями условий лицензий на добычу драгоценных металлов в части, касающейся несоблюдения границ участков недр, на которых будет осуществляться добыча россыпного золота.

В настоящее время, в соответствии с поручением Председателя Правительства РФ Минприроды России, поручено разработать новую редакцию законопроекта по добыче россыпного золота индивидуальными предпринимателями (поручение Председателя Правительства РФ от 15.10.2015 № ДМ-П9-7092).

На основании указанного поручения Минприроды России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовлен и внесен в Правительство РФ проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О драгоценных металлах и драгоценных камнях” и в Закон РФ “О недрах”». Предусмотренный указанным законопроектом механизм в качестве «пилотного» проекта предлагается на данном этапе распространить на участки недр, расположенные в границах Магаданской области.

Учитывая, что дальнейшая работа над законопроектом нецелесообразна, комитет ре-

комендовал Государственной Думе отклонить проект федерального закона.

13.02.2018. Комитет ГД по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям провел заседание «круглого стола» на тему «Регулирование вопросов упрощенного порядка предоставления права пользования участками недр местного значения для разведки и добычи ОПИ в целях строительства линейных объектов и объектов транспортной инфраструктуры и других.»

Модерировал дискуссию член Комитета по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям, председатель рабочей группы по совершенствованию Закона РФ «О недрах» А.Н. Ищенко, который отметил, что Госдума в настоящее время стремится системно следить за реализацией уже принятых федеральных законов, вести мониторинг их правоприменительной практики. Депутат напомнил, что в минувшем году Госдума рассмотрела и приняла законодательную инициативу Правительства РФ об упрощенном порядке предоставления права пользования участками недр местного значения для добычи общераспространенных полезных ископаемых для целей строительства, реконструкции, капитального ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования на срок реализации таких проектов. Принятый в июле 2017 г. Федеральный закон № 188-ФЗ, по его словам, уменьшил сроки получения лицензий, а также строительства и ремонта автодорог, главное – за счет снижения расходов на приобретение и транспортировку снизилась стоимость выполнения работ. Общераспространенные природные ископаемые (ОПИ) – это предмет ведения субъектов Федерации, но в настоящее время остаются проблемы, которые требуют рассмотрения на федеральном уровне.

После принятия указанного федерального закона в ГД поступают законопроекты, касающиеся установления аналогичного упрощения порядка в целях выполнения строительных работ по другим объектам. В прилагаемых к законопроектам материалах отсутствуют необходимые расчеты, обосновывающие целесообразность установления упрощенного порядка именно для указанных объектов инфраструктуры.

Принятие решений о целесообразности указанных законопроектов является преждевременным до формирования правоприменительной практики по реализации Федерального закона № 188-ФЗ, считают в профильном Комитете.

В рабочую группу поступили предложения от ПАО «Газпром». В настоящее время,

в рамках международного соглашения между Правительством РФ и Китайской Народной Республикой о сотрудничестве в сфере поставок природного газа, выполняется строительство магистрального газопровода «Сила Сибири». ПАО «Газпром» считает целесообразным распространить действие уже принятого закона на стратегически важные для страны строительные проекты в нефтегазовой отрасли. Это позволит значительно снизить стоимость строительства крупных объектов и риски по срыву сроков реализации крупных инвестиционных проектов. Аналогичные предложения вносят энергетики – по ЛЭП, нефтяники – по нефтепроводам.

Заместитель министра природных ресурсов и экологии, руководитель Роснедра Е.А. Киселев сообщил, что общая позиция Правительства РФ относительно принятия таких законопроектов – отрицательная. Он также отметил, что в настоящее время непонятна правоприменительная практика закона, в связи с чем внесение в него поправок «является преждевременной мерой». Замминистра заявил, что только в 14 субъектах РФ установлены нормативно-правовые акты, позволяющие запустить реализацию уже принятого закона. По его мнению, необходимо завершить анализ информации от субъектов РФ и дополнительно провести слушание уже с учетом полного анализа правоприменения.

Заместитель министра экологии и природных ресурсов Республики Татарстан Р. Гайнетдинов сообщил, что Федеральный закон № 188-ФЗ достаточно сложен для реализации на территории республики. Он также обратил внимание Комитета на то, что процедура включения участков в перечень является очень долгой. Р. Гайнетдинов предложил рассмотреть вопрос резервации земельных участков вблизи объектов строительства.

По словам заместителя министра природных ресурсов Республики Коми С. Шевелева, в течение прошлого года на данной территории не было ни одной заявки в рамках Федерального закона № 188-ФЗ. С. Шевелев обещал подключить средства массовой информации – чтобы оповестить людей и изменить данную ситуацию.

Директор юридического департамента государственной компании «Автодор» Д. Осипов отметил, что государственные компании при реализации металлоемких проектов идут по модели концессионных соглашений, чего не предлагает обсуждаемый закон.

С. Егоров, заместитель начальника дирекции по строительству сетей и связи ПАО «РЖД», выступил с предложением заложить в смету не только стоимость карьеров-монополистов, которые определены, но и альтернативные варианты, с помощью которых можно добывать общедоступные полезные ископаемые. По его мнению, это поможет сэкономить большую часть бюджета.

Е. Громцев, представитель «Газпрома», рассказал, что согласно анализу, внутри организации стоимость ОПИ у сторонних поставщиков значительно превышает реальную стоимость разработки карьеров. Также он предложил устанавливать карьеры на линейных объектах на минимальном расстоянии друг от друга, что снизит затраты на логистику.

Свое мнение о реализации закона в субъектах Российской Федерации и предложения высказали советник губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа В.В. Караганов, начальник управления министерства природопользования и экологии Московской области А.Ю. Дунаев, начальник отдела лицензирования недропользования министерства экологии и природных ресурсов Нижегородской области С.В. Козлова, заместитель начальника управления строительства и эксплуатации автомобильных дорог Федерального дорожного агентства А.В. Пчелин и др.

Подводя итог, АН. Ищенко заявил, что многое зависит от ситуации на местах, и призвал глав субъектов РФ устранить все существующие в регионах недоработки. Развивая законодательство об ОПИ, необходимо осознавать, что общераспространённые полезные ископаемые являются не предметом спекуляций, политических игр, а базовым ресурсом реальной экономики, непосредственно влияющим на социальное развитие. Планируется постоянно вести мониторинг этих проблем в Комитете, в рамках действующее рабочей группы по совершенствованию Закона РФ «О недрах». ❶

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