

## ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОН «О НЕДРАХ»

*В начале марта этого года состоялось заседание секции дорожного хозяйства Экспертного совета Комитета Государственной думы по транспорту по вопросу внесения изменений в Закон Российской Федерации «О недрах».*

В работе Экспертного совета приняли участие заместитель руководителя Федерального дорожного агентства Дмитрий Прончатов, заместитель директора Департамента государственной политики в области дорожного хозяйства Минтранса России Сергей Соболев, заместитель директора Департамента государственной политики и регулирования в области геологии и недропользования Минприроды России Максим Киржиманов, заместитель директора Департамента градостроительного зонирования Минстроя России Анатолий Туз, начальник управления земельно-имущественных отношений Росавтодора Юрий Лахин, представители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественных, подрядных и саморегулируемых организаций градостроительной сферы. Вел заседание заместитель председателя Комитета Государственной думы по транспорту Сергей Тен.

Изменения, которые обсуждались, предполагают упрощенный порядок предоставления права пользования участками недр местного значения, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании линейных объектов. Актуальность таких изменений связана требованием оптимизации стоимости строительных ресурсов для государственных и муниципальных нужд, а также с выполнением соответствующего поручения Президента РФ по итогам заседания президиума Госсовета 8

октября 2014 года в Новосибирске (раздел I, пункт 1, подпункт «д» перечня поручений).

О чем, собственно, идет речь? По словам *Сергея Тена*, предложенные изменения в закон предусматривают, что, во-первых, право пользования участками недр предлагается предоставлять только на период действия контракта на сооружение линейного объекта и только тем лицам, которые заключили этот контракт. Законопроектом предусмотрены два последовательных условия возникновения права пользования участками недр местного значения: принятое в соответствии с законодательством субъекта Федерации решение о предоставлении права геологического изучения недр местного значения лицу, выполняющему на основании контракта работы по инженерным изысканиям или проектированию линейных объектов; принятое в соответствии с законодательством субъекта Федерации решение о предоставлении права разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых лицу, которое выполняет работы по строительству, реконструкции, ремонту и содержанию линейного объекта, причем **без проведения аукциона**. Законопроектом также предусмотрено, что по окончании работ, предусмотренных контрактом, право пользования участком недр местного значения прекращается и субъектом Федерации может быть предоставлено право разведки на этом участке полезных ископаемых.

Комитет по транспорту считает, подчеркнул Сергей Тен, что при-

нятие законопроекта предоставит подрядным организациям право на самостоятельную добычу общераспространенных полезных ископаемых, что должно привести к уменьшению сроков и стоимости работ, а также существенно сократить затраты на транспортировку строительных материалов. Возможно, этот вопрос не очень важен для Центральной России, зато он актуален для тех дорожных организаций, которые работают на огромных территориях Сибири и Дальнего Востока.

*Минтранс России и Росавтодор* поддерживают цели законопроекта и дополнительно предлагают в качестве базы для расчета соответствующих платежей в бюджеты разных уровней за пользование недрами определить объемы необходимых для использования на объекте материалов, указанные в утвержденном проекте. А сами эти платежи рассчитывать в виде доли от стоимостных характеристик указанных объемов этих материалов, без стоимости самих материалов. В настоящее время Росавтодором ведется организация работы по учету участков, находящихся в региональной и муниципальной собственности, пригодных для размещения притрассовых карьеров, с целью дальнейшего их резервирования и передачи в пользование третьим лицам. В первую очередь речь идет об инертных материалах и грунтах.

При формировании консолидированных предложений были учтены мнения *регионов России* (на сегодняшний день получены отзывы от подавляющего числа субъек-

ектов Федерации — 69), которые в целом совпадают с общей концепцией законопроекта.

*Минприроды России* также поддерживает эту концепцию. Однако, по мнению этого министерства, следует обратить внимание на следующее: как в рамках этого законопроекта быть с теми участками недр, которые уже разведаны и поставлены на баланс, с точки зрения возникновения у подрядчика, выигравшего аукцион, права пользования такими участками, особенно если будет принят порядок их безаукционного предоставления, и учитывая, что карьерное хозяйство — отрасль, в значительной степени монополизированная, причем часто присутствует момент аффилированности с руководством регионов? С точки зрения Минприроды России требует также решения вопрос, связанный с расположением соответствующих участков недр: предлагается ограничить участки, предназначенные для геологической разведки с последующей разработкой, определенным расстоянием от автотрассы (10–20 км).

Позицию *партнерств «РОДОС»* в отношении обсуждаемого законопроекта озвучил председатель совета Валерий Ноздрачев.

Он подчеркнул, что действующий закон «О недрах» призван обеспечивать защиту интересов государства и граждан Российской Федерации при регулировании отношений, возникающих при геологическом изучении, добыче, использовании и охране недр. Однако этот закон не содержит таких правовых и экономических основ комплексного рационального использования недр, которые в действительности бы содействовали развитию и освоению участков недр местного значения, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, по всему спектру национальных интересов. Удовлетворение этих же интересов, с которыми непосредственно

связаны создание и эксплуатация объектов транспортной инфраструктуры, законом в упрощенном или приоритетном порядке не предусмотрено. Необоснованными и противоречивыми являются экономическое содержание и действующий в силу закона порядок движения (добычи, использования) общераспространенных полезных ископаемых для создания и эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры, при которых законом создаются лишь предпосылки для необоснованного увеличения стоимости этих ресурсов и (или) их нерационального использования.

По мнению партнерств «РОДОС», при создании или эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры государственной или муниципальной собственности с возможностью приоритетного права использования государственного же ресурса в виде общераспространенных полезных ископаемых их добавленная стоимость должна складываться *из стоимости удостоверяющих право пользования недрами и связанных экспортных процедур, непосредственных процессов разведки, геологического изучения, добычи, переработки и транспортировки (хранения) общераспространенных полезных ископаемых.* В последующем это может иметь существенный положительный эффект с точки зрения оптимизации логистических, производственных процессов создания и эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры, их стоимости и сокращения бюджетных непроизводственных расходов, носящих компенсационный характер.

Для решения этих вопросов партнерствами «РОДОС» предлагается целый ряд мер, в числе которых:

- уточнить сферу отношений, которые регулирует закон, расширив ее процессом добычи полезных ископаемых;
- непосредственно регулиро-

вать законом допустимые случаи отчуждения права пользования участками недр и перехода этого права от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается;

- для обеспечения в перспективе потребностей в общераспространенных видах полезных ископаемых для создания и эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры ввести институт фондирования, резервирования и ограничения в использовании участков недр из не предоставленных в пользование участков недр в рамках существующего Федерального фонда резервных участков недр в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации (напомним, что сейчас некоторые вопросы формирования Федерального фонда резервных участков недр регулируются статьей 2 закона «О недрах», а также постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2013 года №552 «О формировании Федерального фонда резервных участков недр»), и предлагаемых для формирования региональных фондов резервных участков недр местного значения;

- расширить список критериев отнесения земельных участков к участкам недр местного значения, используемых для создания и эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры, связанных с добычей и использованием для этих целей общераспространенных полезных ископаемых;

- дополнить полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также органов государственной власти субъектов Федерации в сфере регулирования отношений недропользования правом согласования порядка формирования региональных фондов резервных участков недр местного значения; введения ограничений на пользование недрами; установления единого порядка оформления, переоформления государственной

регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр местного значения, включенных в утвержденный перечень;

– дополнить виды пользования недрами, и так далее.

Для практической реализации этих предложений партнерами «РОДОС» во взаимодействии с представителями Комитета Государственной Думы по транспорту подготовлен альтернативный или взаимодополняющий проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах», имеющий те же цели и в большинстве случаев учитывающий позиции и мнения, высказанные на заседании экспертного совета. Этот проект федерального закона был представлен экспертному совету, а после заседания секции – заинтересованным федеральным органам исполнительной власти и организациям в сфере дорожного хозяйства.

По мнению *главного инженера ООО «ПИ «Владимиравтодорпроект» Тамары Галиевой*, в законопроекте необходимо увязать сроки разработки карьеров со сроками разработки проектной документации, причем возможные для добычи общераспространенных полезных ископаемых участки намечать еще ранее, уже в процессе территориального планирования, а о разработке участков недр говорить в рамках временного использования земель, например, на условиях аренды. Это был бы экономичный и целесообразный с государственной точки зрения подход.

В ходе обсуждения законопроекта представитель *Госкомпании «Автодор»* отметил, что в поправках совершенно не учтена особенность, связанная с сооружением автодорог на основе государственно-частного партнерства. Он отметил, что этот законопроект юридически оставляет эту деятельность за пределами регулирования законопроекта. Поэтому

его текст необходимо дополнить соответствующими положениями, тем более что Госкомпания «Автодор» была одним из инициаторов идеи внесения поправок в действующий Закон «О недрах». Кроме того, в законопроекте не учтена проблематика, связанная с тем, к кому и в соответствии с каким механизмом лицензия на разработку участка недр переходит в случае банкротства подрядчика. А ведь такое развитие событий в условиях современного супертурбулентного рынка не является невозможным. Предлагаемый вариант – наделение соответствующими правами на разработку общедоступных полезных ископаемых и заказчика-застройщика. Он требует дополнительного обсуждения, потому что возникающие при этом затраты заказчика на эксплуатацию недр местного значения приведут к удорожанию объекта.

*Министр России* сомневается в необходимости предоставлять преференции в отношении разработки недр подрядчикам, выполняющим работы по содержанию автомобильных дорог. Это ведомство считает, что, так как такие контракты заключаются на длительный срок – 5 лет, надо выделять их в предмет особого правового регулирования, отличного от того, которое касается деятельности по строительству, реконструкции и ремонту линейных сооружений, не стоит.

Представитель *Федерального агентства по недропользованию* уточнил, что из сферы регулирования обсуждаемого законопроекта необходимо вывести земли обороны и безопасности, так как по закону такие участки предоставляются распоряжением Правительства Российской Федерации. Кроме того, он обратил внимание на то, что после завершения пользования участками недр в законопроекте не прописана обязанность по их рекультивации, а также то, имеет ли подрядчик право переда-

вать право пользования недрами, в случае если работы выполнены досрочно.

Представитель *Республики Саха (Якутия)* высказал опасение, что в результате действия обсуждаемого законопроекта в случае его принятия региональные бюджеты потеряют часть своих доходов.

Своеобразный итог обсуждения подвел *президент Общероссийского отраслевого объединения работодателей в дорожном хозяйстве «АСПОР» Александр Малов*. Он отметил, что поправки к действующему закону «О недрах» настолько важны, что нуждаются в системной проработке, потому что многочисленные обсуждения проблемных вопросов в рамках Экспертного совета Комитета Госдумы по транспорту показали, что без этого невозможно двигаться дальше. Он предложил Росавтодору и Госкомпании «Автодор» проработать эти вопросы со специалистами и представить экспертному совету несколько возможных вариантов решений по каждому из них. Александр Малов подчеркнул, что от разговоров нужно переходить к конструктивным решениям, но на научной основе. Это, по его мнению, позволит принять обсуждаемый законопроект еще в рамках действующего состава Госдумы.

Однако есть и другое мнение: вносить законопроект в Госдуму в том виде, в каком он есть, и вносить поправки в ходе прохождения его через установленные законом процедуры. По мнению Сергея Тена, это наиболее короткий путь.

Компромиссное решение предложил *Дмитрий Прончатов*: необходимо систематизировать замечания рабочей группы, вынести их на обсуждение научно-технического совета Росавтодора, все, что можно поправить на этом этапе, – поправить, ставя цель внести законопроект в Госдуму еще до летних каникул. ☐

**Сергей Филимонов**