От 14.06.2017 г. № 16198-СШ/Д26и

|  |
| --- |
| Минприроды России |
|  |

|  |
| --- |
| Об оценке регулирующего воздействия проекта постановления |
| На письмо Минприроды России  от 26 мая 2017 г. № 09-31/14298 |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект постановления   
Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в правила расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 564»

Министерство экономического развития Российской Федерации в соответствии   
с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело поступивший от Минприроды России (далее – разработчик) проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в правила расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации   
о недрах, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации   
от 4 июля 2013 г. № 564» (далее – проект акта) и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта: 02/07/12-16/00060841).

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в срок с 29 декабря 2016 г. по 18 января 2017 г., а также публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) в срок с 11 апреля по 11 мая 2017 года.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены.

По итогам подготовки настоящего заключения с учетом информации, представленной разработчиком, а также поступивших замечаний и предложений Минэкономразвития России считает необходимым представить в отношении проекта акта следующую информацию о возможных рисках его принятия в представленной редакции.

1. В соответствии с пунктами 1.4 и 3.1 сводного отчета при описании проблемы и негативного эффекта, возникающего в связи с наличием данной проблемы, на решение которой направлено принятие представленного проектом акта регулирования, разработчиком указывается на то, что на сегодняшний день законодательством Российской Федерации предусматривается возможность изменения границ участка недр, предоставленного в пользование, в случае, если месторождение полезных ископаемых выходит за границы участка недр, предоставленного в пользование. При этом если компания, ведущая добычу на участках, относящихся к месторождению, но не указанных в лицензии, осуществляет уплату всех предусмотренных налогов и платежей, то проектом акта предусматривается уменьшение размера суммы вреда, причиненного недрам, на суммы уплаченного налога на добычу полезного ископаемого.

Однако согласно требованиям пункта 3.4.2 приказа Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия» формулирование разработчиком проблемы должно основываться на использовании категории издержек (в том числе убытков в виде реального ущерба и упущенной выгоды), возникающих у участников соответствующих общественных отношений вследствие ее существования. В этой связи даже наличие прямых поручений по разработке тех или иных нормативных правовых актов не может само по себе, без анализа возможных путей реализации указанных поручений, являться достаточным обоснованием целесообразности введения нового правового регулирования и, соответственно, не должно использоваться при формулировании проблемы.

Таким образом, вышеуказанные положения сводного отчета необходимо доработать.

1. Согласно пояснительной записке проект акта направлен на уменьшение размера вреда, рассчитанного при разработке месторождений полезных ископаемых, границы которых выходят за границы участка недр, предоставленного в пользование,   
   в случае, если в лицензию на пользование недрами не внесены изменения в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 мая 2012 г. № 429 «Об утверждении Положения об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование». Однако действующая редакция постановления Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 564 «Об утверждении Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах» (далее соответственно – постановление № 564, Правила расчета размера вреда) с учетом предлагаемых проектом акта изменений не учитывает ситуацию пользования недрами в соответствии с лицензиями на пользование недрами, содержащими технические ошибки. На сегодняшний день Федеральный орган управления государственным фондом недр (Роснедра), принимая решение об исправлении технической ошибки, фактически признает наличие собственной вины при оформлении лицензии на пользование недрами, а также отсутствие нарушения пользователем недр законодательства Российской Федерации о недрах.

Таким образом, в целях устранения правовой неопределенности и исключения субъективного толкования контролирующими органами норм постановления № 564 считаем необходимым разработчику предусмотреть в проекте акта положения, согласно которым расчет размера вреда не проводится в случае пользования участками недр в соответствии с лицензиями на пользование недрами, содержащими технические ошибки, в период до исправления технической ошибки.

1. Минэкономразвития России считает необходимым рекомендовать разработчику рассмотреть предложения и замечания Комиссии Российского союза промышленников и предпринимателей, поступившие в Минэкономразвития России (приложение к настоящему заключению), на предмет их возможного учета и (или) реализации при выработке государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере изучения, использования и воспроизводства недр.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта   
с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о достаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования.

В проекте акта выявлены положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Приложение: на 5 л. в 1 экз.

|  |  |
| --- | --- |
|  | С.В. Шипов |

С.А. Ефимов

(495) 650 87 00 доб. 2658

Департамент оценки регулирующего воздействия

Приложение к заключению об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в правила расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 564»

Замечания и предложения Комиссии Российского союза промышленников   
и предпринимателей, поступившие в Минэкономразвития России

В рамках процедуры оценки регулирующего воздействия Комиссия РСПП по горнопромышленному комплексу (далее – Комиссия) провела экспертизу разработанного Минприроды России проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 564» (далее – проект постановления), по итогам которой Комиссия полагает необходимым высказать следующие замечания и предложения.

Проект постановления, согласно пояснительной записке, направлен   
на уменьшение суммы вреда, причиненного недрам, в случае если осуществляется разработка месторождения, границы которого выходят за границы участка недр, предоставленного в пользование. Однако предлагаемые изменения имеют исключительно частный характер, не учитывают поручение Заместителя Председателя Правительства Российской ФедерацииА.Г. Хлопонина от 9 декабря 2015 г. № АХ-П9-8318 о необходимости установления соразмерности размера вреда, рассчитанного в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 564, и размера вреда, фактически причиненного недрам, а также не учитывают комплексное противоречие норм постановления Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 564 федеральному законодательству об охране окружающей среды и федеральному законодательству о недрах.

1. Согласно положениям статей 77, 78 Федерального закона   
   от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» вред, причиненный окружающей среде, возмещается в соответствии с утвержденными   
   в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»   
   не предусматривает возможности расчета размера вреда, причиненного окружающей среде, в ином порядке, без использования утвержденных   
   в установленном порядке такс и методик. Практика правового регулирования расчета вреда, причиненного окружающей среде, идет по пути утверждения нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти методик и такс исчисления размера вреда применительно к конкретным компонентам природной среды. В частности, постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2007 г. № 273 утверждены методика и таксы исчисления вреда, причиненного лесам. Недра, наравне с лесом и водными объектами относятся к компонентам природной среды, что предполагает необходимость утверждения применительно к расчету вреда, причиненного недрам, соответствующих методик и такс. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 564 не учитывает положений статей 77, 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и ставит под сомнение правомерность рассчитанного в соответствия с его нормами размера вреда.
2. Считаем, что Правила расчета размера вреда, утвержденные постановлением № 564 в действующей редакции, содержат положения,   
   не соответствующие требованиям правовой определенности.

Так, например, постановление № 564 не определяет используемое понятие «утрата полезных ископаемых», что по информации, представленной представителями сферы регулирования, позволяет контролирующим органам признавать утратой полезных ископаемых и полезные ископаемые, остающиеся в недрах, добыча которых невозможна в связи с нерациональным пользованием недрами, и самовольно добытые полезные ископаемые, и полезные ископаемые, добытые в границах оформленных в установленном порядке горных отводов в соответствии с утвержденными в установленном порядке техническими проектами разработки месторождений полезных ископаемых.

На основании вышеизложенного полагаем, что при внесении изменений   
в постановление № 564 необходимо конкретизировать понятие «утрата запасов полезных ископаемых», исключив из этой категории запасы полезных ископаемых, добытые в соответствии с утвержденными в установленном порядке техническими проектами разработки месторождений полезных ископаемых, списанные в установленном порядке с государственного баланса запасов полезных ископаемых, дополнив пункт 2 Правил расчета размера вреда абзацем следующего содержания:

«Не признается утратой запасов полезных ископаемых добыча из недр полезных ископаемых, попутных компонентов полезных ископаемых, а также потери при их добыче в случае их постановки на государственный баланс запасов полезных ископаемых и списания их с государственного баланса запасов полезных ископаемых в установленном порядке на основании государственной отчетности пользователей недр, при условии пользования недрами в соответствии с утвержденными в установленном порядке техническими проектами разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием недрами, а также полной уплаты налога на добычу полезных ископаемых и платежей при пользовании недрами».

1. Эксперты Комиссии отмечают, что проект не учитывает постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июня 2015 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярнефть», согласно которому при определении методик расчета размера вреда, причиненного окружающей среде, необходимо нормативно урегулировать вопрос учета размера фактически понесенных субъектом предпринимательской деятельности затрат на устранение причиненного вреда.

На основании постановления Конституционного суда Российской Федерации от 2 июня 2015 г. № 12-П в Федеральный закон «об охране окружающей среды» внесены изменения, предусматривающие при определении размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, учет понесенных лицом, причинившим соответствующий вред, затрат по устранению такого вреда. Порядок и условия учета этих затрат устанавливаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

В соответствии с пунктом 2.1 статьи 78 Федерального закона   
от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» при определении размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, учитываются понесенные лицом, причинившим соответствующий вред, затраты по устранению такого вреда. Порядок и условия учета этих затрат устанавливаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Вместе с тем действующая редакция постановления № 564 не учитывает установленной законодательством об охране окружающей среды необходимости учета затрат недропользователя на устранение причиненного недрам вреда.

Так, согласно пункту 4 Правил расчета размера вреда, в расчет размера вреда, повлекшего утрату запасов полезных ископаемых, также включается размер фактических или предусмотренных техническими проектами расходов   
на ликвидацию последствий вреда, вызванного в том числе загрязнением недр, затоплением, обводнением, пожарами, а также самовольным пользованием недрами (рублей), или расходов на восстановление нарушенного состояния подземного водного объекта в случае загрязнения подземных вод (рублей).

Таким образом, в настоящее время при применении Правил расчета размера вреда, органы Росприроднадзора обязаны осуществлять расчет   
и взыскание с недропользователя в пользу государства (бюджета) стоимости затрат на выполнение ликвидационных мероприятий, независимо от фактического их выполнения недропользователем.

На основании вышеизложенного считаем необходимым рекомендовать разработчику инициировать приведение рассматриваемого постановления № 564 в соответствие с законодательством Российской Федерации об охране окружающей среды, в части необходимости учета размера фактически понесенных затрат хозяйствующими субъектами на устранение причиненного вреда недрам.

Исходя из изложенного, Комиссия полагает, что проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 564» в представленной на оценку регулирующего воздействия редакции не может быть поддержан и требует концептуальной доработки в части приведения в соответствие с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» и устранения правовой неопределенности.