От 26.05.2017 г. № 14331-СШ/Д26и

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

|  |
| --- |
| Об оценке регулирующего воздействия проекта федерального закона |
| На письмо Минприроды России от 2 мая 2017 г. № 09-31/12236 |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона
«О внесении изменений в статью 43 Закона Российской Федерации «О недрах»

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 федерального закона «О внесении изменений в статью 43 Закона Российской Федерации «О недрах» (далее – проект акта) и сообщает следующее.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта: 02/04/02-16/00046062).

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в срок с 10 по 24 февраля 2016 г., а также публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия
(далее – сводный отчет) в срок с 24 января по 30 марта 2017 года.

Согласно пункту 1.5 сводного отчета проект акта разработан в инициативном порядке.

Степень регулирующего воздействия положений, содержащихся
в подготовленном проекте акта, в соответствии с пунктом 6 Правил определена разработчиком как высокая.

Согласно пунктам 1.4 и 1.6 сводного отчета проект акта направлен
на стимулирование проведения геологоразведочных и поисково-оценочных работ
в течение нормативно установленного срока геологического изучения недр путем изменения действующего правового механизма взимания регулярных платежей
за пользование недрами.

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

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России были проведены публичные консультации по проекту акта в период с 4 по 19 мая 2017 года. Проект акта и перечень вопросов по нему были направлены в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Торгово-промышленную палату Российской Федерации (далее – ТПП РФ), Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «Опора России», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия»,
а также в заинтересованные субъекты предпринимательской и иной экономической деятельности.

В результате проведения публичных консультаций поступили позиции
ПАО НК «РуссНефть», ПАО «Южный Кузбасс», АО ХК «СДС-Уголь»,
ПАО «Коршуновский ГОК», в которых отмечена поддержка предлагаемых проектом акта изменений с необходимостью учета ряда высказанных замечаний либо сообщается об отсутствии замечаний и предложений.

Также поступили позиции ТПП РФ, Союза недропользователей России, Российского геологического общества, АО «Росгеология», ПАО «Газпром нефть»,
ПАО «Татнефть», ПАО «Лукойл», ПАО «НК «Роснефть», ОАО «Сургутнефтегаз»,
АО «Зарубежнефть», ПАО «Новатэк», АО «Воркутауголь», АО ХК «Якутуголь»,
АО «ЕвроХим», а также ООО «Иркутская нефтяная компания», которые указывают
на нецелесообразность утверждения предлагаемых проектом акта изменений в связи
с возможностью возникновения негативных последствий для недропользователей в виде необоснованного увеличения финансовой нагрузки на хозяйствующие субъекты, а также утверждения положений, дестимулирующих высоко рискованные инвестиции, что
в конечном итоге может привести к сокращению темпов (объемов) геолого-разведочных работ и прироста запасов полезных ископаемых.

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. Рассматриваемым проектом акта предлагается внести изменения
в статью 43 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах) в виде утверждения повышающих (штрафных) коэффициентов[[1]](#footnote-1) к регулярным платежам за пользование участками недр, применяемых в случае превышения установленных абзацем 2 части 1 статьи 10 Закона о недрах сроков[[2]](#footnote-2).

Проектом акта предлагается кратное увеличение размера регулярного платежа
за пользование недрами в случае продления по инициативе недропользователя установленных в лицензии на пользование недрами сроков геологического изучения недр. Например, при продлении срока геологического изучения на три года и более регулярный платеж по углеводородному сырью возрастает в 100 раз – с 540 рублей
до 54 тыс. рублей за квадратный километр[[3]](#footnote-3).

По информации, представленной одним из участников публичных консультаций, площади участков недр на углеводородное сырье, по которым данным обществом ведется геологоразведочная работа, находятся в диапазоне от 200 до 1500 квадратных километров, следовательно, при увеличении кратной ставки в 10 и 100 раз регулярный платеж недропользователя составит: 1,08-8,1 млн. рублей и 10,8-81,0 млн. рублей соответственно. Таким образом, при стократном увеличении регулярный платеж будет соразмерен стоимости проведения работ (по сейсморазведке) на конкретно взятом участке недр, что приведет к дополнительной финансовой нагрузке и возникновению риска отказа данного недропользователя от лицензионного участка.

С учетом данных, приведенных разработчиком в пунктах 7.1 и 7.2 сводного отчета о том, что проектируемое кратное увеличение размера регулярного платежа
за пользование недрами будет распространено на 5699 недропользователей, а средняя площадь участка недр, по которому ведется геологоразведочная работа, будет составлять 850 квадратных километров[[4]](#footnote-4), регулярные платежи недропользователей
в случае продления лицензии могут составить: 26,2 млрд. рублей – за второй год продления[[5]](#footnote-5) и 261,6 млрд. рублей – за 3-ий и последующие годы продления установленных в лицензии на пользование недрами сроков геологического изучения недр[[6]](#footnote-6).

Согласно пунктам 3.1 и 3.2 сводного отчета при описании проблемы
и негативного эффекта, возникающего в связи с наличием данной проблемы, разработчиком указывается, что на сегодняшний день действующая редакция Закона
о недрах устанавливает незначительные регулярные платежи за пользование недрами, поэтому в сложившейся ситуации пользователи недр не заинтересованы
в интенсификации проводимых геологоразведочных работ и скорейшем выходе
на экспертизу запасов. Также незначительный размер регулярных платежей позволяет недобросовестным пользователям недр в течение долгого времени «держать» у себя участки недр исключительно для перепродажи без цели самостоятельного проведения на них геологоразведочных работ.

Вместе с тем в части долгосрочного «удерживания» недобросовестными пользователями недр участков недр исключительно для перепродажи считаем, что действующее законодательство Российской Федерации о недрах уже содержит эффективные механизмы для воздействия на недобросовестных недропользователей.

Так, в соответствии с пунктами 2, 3 части 2 статьи 20 Закона о недрах в случае нарушения существенных условий лицензии, а также в случае систематического нарушения установленных правил пользования недрами право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено органами, предоставившими лицензию.

Кроме того, разработчиком проекта акта не учтено, что в соответствии с частью 3 статьи 10 Закона о недрах срок пользования участком недр продлевается по инициативе пользователя недр в случае необходимости завершения поисков и оценки *при условии отсутствия нарушений условий лицензии данным пользователем недр*.

Таким образом, срок геологического изучения может быть продлен только добросовестным недропользователям при наличии для этого объективных причин.

В части обоснований разработчика о том, что пользователи недр
не заинтересованы в интенсификации проводимых геологоразведочных работ
и скорейшем выходе на экспертизу запасов, считаем необходимым отметить, что
на сегодняшний день, по информации указанных ниже источников, не менее 90 % инвестиций в геологическое изучение недр России осуществляется именно недропользователями за счет внебюджетных средств.

Так, в государственном докладе «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2014 году»[[7]](#footnote-7), подготовленном Минприроды России, отмечается, что объем инвестиций недропользователей на геологическое изучение недр и воспроизводство минерально-сырьевой базы Российской Федерации
в 7-8 и более раз превышал затраты государственного бюджета, увеличиваясь с каждым годом, достигнув рекордной величины в 343,5 млрд. рублей в 2014 году (государственное финансирование при этом составило 35,7 млрд. рублей).

По данным итогового доклада Роснедр «О результатах и основных направлениях деятельности Роснедр за 2015 год и задачах на 2016 год»[[8]](#footnote-8), в 2015 году в условиях кризиса инвестиции на воспроизводство минерально-сырьевой базы Российской Федерации
из внебюджетных источников составили 299 млрд. рублей (при размере бюджетного финансирования в 33,36 млрд. рублей).

По мнению Минэкономразвития России, представленные данные свидетельствуют о заинтересованности недропользователей в проведении геологического изучения с последующим выходом на экспертизу исследуемых запасов в возможно короткие сроки.

На основании вышеизложенного считаем предлагаемое разработчиком регулирование недостаточно обоснованным.

1. Рассматриваемый проект акта устанавливает штрафные санкции
в отношении пользователей недр, которые в силу объективных причин не смогли
в установленные сроки завершить изучение недр и были вынуждены обратиться
в Роснедра с заявлением о продлении лицензии на пользование недрами в соответствии с частью 3 статьи 10 Закона о недрах.

При этом согласно позиции разработчика, изложенной в пояснительной записке к проекту акта, незначительный размер регулярных платежей за пользование недрами позволяет недобросовестным пользователям недр в течение долгого времени «держать» у себя участки недр исключительно для перепродажи без цели самостоятельного проведения на них геологоразведочных работ.

Считаем, что предложенные проектом акта меры никаким образом не мешают недобросовестным пользователям недр, «держащим» у себя участки недр исключительно для перепродажи без цели самостоятельного проведения на них геологоразведочных работ, по-прежнему «держать» участки в течение установленного законодательством (5-10 лет) срока геологического изучения недр в зависимости
от категории участка недр.

Санкции, предлагаемые разработчиком, применяются только по истечении вышеуказанных сроков.

Кроме того, представляется, что проектируемая мера не будет способствовать стимулированию проведения геологоразведочных и поисково-оценочных работ добросовестными пользователями недр на труднодоступных участках, которые выполняют все требования, установленные лицензией.

Таким образом, установление повышающих коэффициентов к максимальному размеру ставки регулярного платежа за пользование недрами может оказать деструктивное воздействие на достигнутые темпы проведения геологоразведочных работ, прежде всего на новых труднодоступных территориях, и привести к снижению качества геологического изучения.

Кроме того, необходимо отметить, что на сегодняшний день государственным распорядителем недр для геологического изучения с целью поисков и оценки предлагаются участки с ресурсами категорий D1, D2, требующие регионального изучения, то есть не подготовленные для стадии поисков и оценки.

Многие из таких участков приобретаются недропользователями на аукционах
с уплатой бонуса (разового платежа за пользование недрами), а проведение работ
по таким участкам характеризуется высокими геологическими рисками.

Полученные результаты начального этапа геологоразведки (с минимально необходимыми объемами геологоразведки), как правило, требуют дополнительного изучения выявленных поисковых объектов, существенного уточнения строения открытых месторождений, что вызывает необходимость проведения дополнительных объемов геологоразведки и, соответственно, продления срока действия в лицензиях этапа геологического изучения.

При этом согласно позиции разработчика, изложенной в пункте 3.3 сводного отчета, возможность продления сроков геологического изучения недр представляется необходимой и обоснованной.

Кроме того, процессы проведения тендерных процедур, заключения договоров, согласования проектной документации на проведение геологоразведочных работ, получение необходимых разрешений на проведение работ (землеотведение, экспертизы по видам работ), установленные действующим законодательством, занимают в среднем 2 года, что существенно сдвигает начало работ на более поздний период.

Таким образом, считаем, что проектируемые нормы регулирования не достигнут заявленных разработчиком целей и могут привести к ухудшению состояния отрасли
в целом.

1. Минэкономразвития России считает необходимым рекомендовать разработчику рассмотреть предложения и замечания, поступившие
в Минэкономразвития России по итогам проведения дополнительных публичных консультаций (приложение к настоящему заключению), на предмет их учета и (или) реализации при выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию 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 недостаточном 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 18 л. в 1 экз.

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

Приложение к заключению об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в статью 43 Закона Российской Федерации «О недрах»

Замечания и предложения, поступившие в Минэкономразвития России
в ходе проведения дополнительных публичных консультаций

1. В пункт 2 статьи 1 законопроекта внести следующие изменения:

В пункте 2:

абзац третий изложить в редакции:

*- «по ставкам, установленным за проведение работ по разведке месторождений, - за площади месторождений, на которых запасы соответствующего полезного ископаемого (за исключением площади уточненного горного отвода и (или) уточненных горных отводов) установлены и учтены Государственным балансом запасов;»;*

абзац четвертый изложить в редакции:

*- «по ставкам, установленным за проведение работ по поиску и оценке месторождений полезных ископаемых, - за площадь, из которой исключаются площади месторождений, на которых запасы соответствующего полезного ископаемого установлены и учтены Государственным балансом запасов;»,*

далее по тексту.

Считаем некорректным при определении площади поиска для целей расчета регулярных платежей использование предложенной законопроектом формулировки: - *«уточненных границ горных отводов, указанных в документах, удостоверяющие границы горных отводов (горноотводном акте и графических приложениях, и площадей, за которые в установленном порядке осуществляется уплата регулярных платежей за пользование недрами по ставкам, установленным за проведение работ по разведке месторождений».*

В соответствии с нормами законодательства, по лицензиям вида НП
(на геологическое изучение) ставки регулярных платежей за разведку
не устанавливаются (отсутствует площадь разведки).

В случае открытия месторождения на поисковом участке недр (лицензия НП), при использовании предложенной законопроектом формулировки, площади открытых запасов будут включены в расчет регулярных платежей за поиски
и оценку по лицензии НП.

Таким образом, возникает противоречие с пунктом 2 статьи 43 Закона РФ «О недрах», предусматривающим установление платежей за право пользования недрами в строгом соответствии с этапами и стадиями геологического процесса.

1. В соответствии со статьей 36.1 Закона «О недрах» работы
по геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых, осуществляемые за счет средств пользователей недр, проводятся в соответствии с утвержденной проектной документацией, экспертиза которой организуется федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами и проводится государственным учреждением, находящимся в ведении федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа, за счет средств заявителей.

Статьей 10 Закона «О недрах» определен срок проведения геологического изучения недр. В соответствии с данной статьей срок пользования участком недр продлевается по инициативе пользователя недр в случае необходимости завершения поисков и оценки или разработки месторождения полезных ископаемых либо выполнения ликвидационных мероприятий при условии отсутствия нарушений условий лицензии данным пользователем недр.

Предложенная редакция статьи 43 закона РФ «О недрах» в случае внесения изменений ставит в один ряд добросовестных недропользователей (заинтересованных в изучении и освоении недр) и компании, которые
не проводят никаких работ на лицензионных участках и держат
их исключительно с целью последующей перепродажи, без проведения
каких-либо геологоразведочных работ на них.

В связи с вышеизложенным, представляется целесообразным:

- к недропользователям, выполняющим геологоразведочные работы
на лицензионном участке, и превысившим предельный срок геологического изучения недр (в соответствии со статьей 10 Закона «О недрах») на период завершения работ (согласно продлению срока) применять максимальную ставку регулярного платежа, предусмотренную действующей статьей 43 Закона
«О недрах»;

- к недропользователям, которые в течение отведенного срока
на геологическое изучение недр не приступили к выполнению работ на участке недр, применять кратное увеличение ставки регулярного платежа или инициировать процедуру досрочного прекращения права пользования недрами
в соответствии с четвертой частью статьи 21 Закона «О недрах».

Дополнительно отмечаем, что проектом акта, по сути, предлагается введение нового неналогового платежа – за превышение установленного срока геологического изучения недр, что по мнению недропользователей прямо противоречит поручению Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 25 января 2017 г. № ДМ-П13-353, устанавливающему временный мораторий на введение новых неналоговых платежей.

1. Законопроектом предлагается в несколько раз увеличить размер регулярных платежей, взимаемых за право поиска и оценки полезных ископаемых, в случае продления работ по истечении предусмотренного Законом РФ «О недрах 5 – 7 летнего срока. В пояснительной записке авторы Законопроекта объясняют необходимость внесения подобных изменений наличием недобросовестных пользователей недрами, которые умышленно затягивают геологическое изучение.

Вместе с тем представляется, что такой взгляд на сложившуюся ситуацию является односторонним и необоснованным, подобная позиция не учитывает иных объективных причин, по которым добросовестные недропользователи вынуждены обращаться к распорядителю недрами за внесением изменений
в лицензию в части увеличения сроков на поиск и оценку полезных ископаемых.

В настоящее время общий срок для поиска-оценки месторождений полезных ископаемых установлен ст. 10 Закона РФ «О недрах» и составляет
5 – 7 лет в зависимости от удаленности и наличия инфраструктуры района работ; однако данный срок пользования недрами не учитывает площадь предоставляемого участка, сложность его геологического строения и, как следствие, невозможность на стадии получения лицензии прогнозирования необходимого объема работ для осуществления и завершения геологического изучения участка недр. Так, для сравнения обществом по лицензиям на право пользования недрами для целей геологического изучения предоставлен Хоронохский участок недр площадью 16 073 кв. км и Большеатлымский участок недр площадью 142 кв. км. Очевидно, что времени для проведения всего спектра работ по геологическому изучению первого участка потребуется больше, чем для проведения тех же работ на втором участке.

Кроме того, нельзя исключать ситуации, при которых геологический отвод не сдается в нераспределенный фонд недр в связи с тем, что недропользователь рассчитывает на получение новых технологий или методик для геологического изучения, которые позволят более детально изучить предоставленный участок недр. Многолетний опыт проведения поисковых работ показывает, что открытие многих новых месторождений и залежей было возможно только при условии проведения на протяжении 15 – 20 и более лет дополнительных объемов работ, в том числе и с применением непрерывно появляющихся новых технологий поисков и повышения продуктивности сложнопостроенных коллекторов, при этом выполненные объемы работ кратно превышали лицензионные обязательства.

Продление срока действия лицензии, а также внесение изменений
и дополнений в лицензию на право пользования недрами в части увеличения сроков на геологическое изучение, включающее поиски и оценку полезных ископаемых, зачастую вызвано длительным сроком оформления разрешительных документов на проведение работ по геологическому изучению. При выполнении сейсморазведочных работ оформление разрешительной документации для отвода земель с 01.01.2017 увеличилось до 5 – 8 месяцев, учитывая сезонный вид работ, недропользователи могут приступить к проведению работ в лучшем случае
на второй год действия лицензии, в зависимости от объема исследований работы могут продолжаться один, два полевых сезона. Отвод участка лесного фонда под объекты поисково-разведочного бурения на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры занимает 10 – 24 месяцев, разработка проектной документации с учетом сроков на прохождение экспертиз и получение согласований – 16 месяцев, строительство площадки и скважины – 10 – 18 месяцев. Общий срок проведения минимального объема работ, направленных
на геологическое изучение, составляет 60 – 84 месяца. *Общество неоднократно обращалось в государственные органы с просьбой о принятии мер
по сокращению сроков оформления земельных участков и разрешительных документов, необходимых для выполнения работ по геологическому изучению участка недр (сейсмика, строительство поисковых скважин и т.д.).
До настоящего времени меры по сокращению указанных сроков не приняты.
В связи с этим увеличение сроков на проведение работ по геологическому изучению недр является вынужденной для недропользователей мерой и, как правило, не свидетельствующей о его недобросовестности.*

1. Положительной стороной данных изменений являются уточнения
в терминах, касающихся определений горных отводов. На этом положительные моменты заканчиваются.

Принятие изменений в ст. 43 Закона «О недрах» в данной редакции очень болезненно отразится на результатах геологоразведочных работ в стране в целом. Пострадают в первую очередь те, кто проводит реальные работы на поисковых площадях и последовательно проводят изучение, следуя золотому правилу –
от известного к неизвестному. Увеличение ставок приведёт к тому, что неизвестное, так и останется неизвестным. Ведь данные изменения не учитывают и того факта, что ГРР могут выполняться и могут быть незавершенными как раз во время окончания срока геологического изучения. И недропользователь станет перед непростым выбором – либо закончить работы с необоснованным увеличением платежей, либо сразу отказаться от этого, сдав площадь
в нераспределенный фонд.

Участки недр, расположенные на территории Красноярского края, Восточной Сибири и Якутии имеют сложное геологическое строение и огромные площади (к примеру, площадь некоторых участков достигает 7 тыс. км2.), при этом инфраструктура практически отсутствует. Проведение качественных геологоразведочных работ в течение установленного периода (до 7 лет) практически невозможно. На одном участке присутствуют, как правило, несколько объектов, требующих отработки методики поисков и индивидуального подхода к каждому перспективному горизонту. Недропользователь физически
не в состоянии будет за столь короткий промежуток времени, без возможности продления стадии поиска качественно и всеобъемлюще провести все необходимые работы для получения положительного результата.

В дальнейшем, при открытии месторождений, часть их может попасть
в нераспределенный фонд и, в последствии, перейти к другому недропользователю, что повлечет за собой еще ряд проблем – при согласовании подсчетов запасов, при составлении проектных документов, при получении каких-либо льгот для дальнейшей разработки месторождений и т.д.

После завершения срока геологического изучения (5-7 лет) увеличение ставки регулярных платежей нельзя устанавливать сразу с 6-8 годов.
По завершении стадии поисков необходимо дать недропользователю систематизировать всю полученную информацию по данному этапу, определиться с дальнейшим вектором развития ГРР на конкретном участке и для составления проектов геологического изучения и дополнений к ним, а так же прохождения экспертизы. Для этих целей определить период, как минимум
в 2 года. В противном случае, если ставки увеличатся с первого года после окончания поискового этапа недропользователь не успеет систематизировать всю полученную геологическую информацию и будет вынужден в режиме жесткой нехватки времени делать непростой выбор – продолжить поиски или сдать часть лицензии в нераспределенный фонд.

1. На сегодняшний день Закон «О недрах» (далее - Закон) регламентирует вопросы, связанные со сроками пользования участками недр, возможностью продления сроков пользования участками недр и определением размера платежей за пользование участками недр.

Так, статья 10 Закона определяет сроки пользования участками недр
в зависимости от их географического расположении, а также предусматривает, что срок пользования участком недр продлевается по инициативе пользователя недр в случае необходимости завершения поисков и оценки или разработки месторождения полезных ископаемых либо выполнения ликвидационных мероприятий при условии отсутствия нарушений условий лицензии данным пользователем недр.

Таким образом, законодательно закреплена возможность недропользователя при условии добросовестного соблюдения условий лицензии, продлить срок пользования участком недр.

Согласно статье 43 Закона размеры регулярных платежей за пользование недрами определяются в зависимости от экономико-географических условий, размера участка недр, вида полезного ископаемого, продолжительности работ, степени геологической изученности территории и степени риска. Порядок определения конкретных размеров ставок регулярных платежей за пользование недрами устанавливается федеральным органом управления государственным фондом недр.

Таким образом, действующее законодательство предусматривает порядок определения размеров платежей за пользование участками недр,

Следовательно, предлагаемые изменения вводят избыточные, необоснованные положения, влекущие дополнительные расходы для предпринимателей.

Предлагаемые изменения, по существу, не меняют порядок определения размера платежей за пользование участками недр, а предусматривают ответственность (увеличение размера платежа в стократном размере) за несоблюдение сроков, указанных в лицензии, но при легально закрепленной возможности продления сроков пользования участками недр. Следует учитывать, что если сроки действия лицензии продлены в соответствии с действующим законодательством, то в установлении повышающих коэффициентов нет необходимости. Если имеет место быть нарушение сроков действия лицензии вследствие ненадлежащего исполнения обязанностей со стороны недропользователя, то необходимо лишать лицензии недобросовестного недропользователя.

С учетом вышеизложенного, считаем, что принятие законопроекта
в представленной редакции является нецелесообразным.

1. Принятие данного проекта может повлечь за собой и ряд негативных последствий, в частности:

Привести к ощутимому снижению числа заявок не геологическое изучение и, соответственно, переводу освободившихся участков недр
в нераспределенный фонд на длительный срок.

Оказать негативное влияние на добросовестных недропользователей, т.к., зачастую, превышение предельного срока пользования недрами на геологическое изучение (поиск и оценку) связано с отдаленностью и труднодоступностью изучаемых участков недр – отсутствием инфраструктуры, возможностью проведения работ в короткий зимний сезон и т.д., что требует дополнительных временных и финансовых затрат. Кроме того, нарушения сроков могут произойти по причине наложения внешних санкций на передачу технологий, на финансирование. В таких случаях увеличение регулярного платежа увеличит затраты на освоение участка недр и снизит эффективность.

Одним из вариантов решения проблемы, может стать дифференцированный подход к увеличению регулярного платежа:

– в случае если недропользователь за отведенный период не приступил к выполнению работ по изучению участка недр, предложенный в законопроекте подход применяется в полной мере;

– в случае если недропользователь за отведенный период выполнил ряд работ по изучению недр, но не смог их завершить по объективным причинам, повышающие коэффициенты к размеру ставки либо не применяются, либо рассчитываются пропорционально объёму выполненных работ.

Альтернативно в целях защиты прав добросовестных недропользователей, претендующих на «простаивающие» участки недр, может быть предусмотрено кратное повышение ставок регулярных платежей
за пользование недрами в целях придания им существенного экономического характера с возможностью их полного или частичного зачета против налога
на добычу полезного ископаемого. Это в свою очередь будет стимулировать недропользователей к скорейшему переходу на стадию разведки и добычи.

В предлагаемом варианте необходимо также предусмотреть механизм компенсаций в случае отрицательных результатов поиска и оценки.

Согласно Пояснительной записке к законопроекту повышающие коэффициенты к максимальному размеру ставки регулярного платежа
за пользование недрами предлагается установить с целью воздействия
на недобросовестных пользователей недр, которые «удерживают» лицензионные участки исключительно для перепродажи. При этом статьей 10 Закона о недрах допускается продление срока пользования участком недр только в случае:

– необходимости завершения поисков и оценки или разработки месторождения полезных ископаемых;

– выполнения ликвидационных мероприятий при условии отсутствия нарушений условий лицензии данным пользователем недр.

Таким образом, недропользователи, не соблюдающие условия лицензионного соглашения, не вправе претендовать на продление срока его действия. В связи с этим представляется малоэффективным применение повышающих коэффициентов в качестве меры противодействия пользователям недр, получающим лицензионные участки с целью их дальнейшей «реализации».

1. Законопроектом предусматриваются изменения в статью 43 Закона Российской Федерации «О недрах» (далее – Закон о недрах) в части установления повышающих («штрафных») коэффициентов (2 – за первый год, 10- за второй год, 100 – за 3 и последующие годы) к регулярным платежам за пользование участками недр при превышении сроков, установленных абзацем вторым статьи 10 Закона о недрах (общий срок – 5 лет, 7 лет – для участков недр в регионах Восточной Сибири, Дальнего Востока, 10 лет – для участков недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа).

Предлагаемое многократное увеличение размеров регулярных платежей при превышении установленных законодательством сроков проведения геологического изучения приведет к значительному увеличению финансовой нагрузки на добросовестных недропользователей, которые в установленном порядке продляют сроки геологического изучения на основании решений органов управления государственным фондом недр (Роснедра, органы власти субъектов Российской Федерации) о внесении изменений в лицензии
на пользование недрами.

Ссылки разработчика в пояснительной записке на общемировую практику установления ограничений на продление сроков пользования участками недр, считаем недостаточно обоснованными, поскольку необходимо учитывать геологические, климатические условия, а также площадь предоставляемых участков.

Продление сроков геологического изучения зачастую обосновано объективными обстоятельствами – необходимостью проведения дополнительных исследований для полного и точного подсчета запасов (ресурсов) для оценки возможности и целесообразности разработки открытого месторождения.

Прежде всего, штрафные коэффициенты (ставки регулярных платежей) будут применяться к недропользователям, проводящим работы
по геологическому изучению в районах Восточной Сибири, арктического шельфа, севера ЯНАО. Площади лицензионных участков в этих районах зачастую превышают 2-3-4 тыс. кв.км. Регулярные платежи по таким площадям составляют от 120 до 540 руб./ кв.км на стадии геологического изучения.

В связи с низкой степенью геологической изученности и неразвитостью транспортной инфраструктуры в лицензии на геологическое изучение
и совмещенные лицензии на пользование недрами в указанных районах, как правило, вносятся изменения в части сроков завершения геологического этапа
и постановки запасов на баланс.

В результате, предлагаемые изменения могут привести к отказу недропользователей от продолжения геологического изучения, особенно
в малоизученных районах, где необходимость выделения лицензионных участков больших площадей диктуется малой изученностью территории, а семилетний предельный срок, как правило, недостаточен для полноценного геологического изучения территории лицензии.

В случае принятия предусмотренных законопроектом изменений регулярные платежи недропользователей составят 12 000 – 54 000 руб./кв.км. (или от 48 до 216 млн. рублей в год за участок площадью 4 тыс. кв.км).
Для крупных компаний, осуществляющих геологическое изучение участков недр в сложнейших геологических условиях малоизученных территорий, потери будут выражаться многими миллиардами рублей.

В результате, изучение принципиально новых поисковых зон (Восточной Сибири, Дальнего Востока, территориального моря, континентального шельфа) будет отложено на многие годы.

Кроме новых поисковых зон, в регионах с хорошей изученностью традиционных нефтегазоносных отложений в последнее время российскими компаниями активизированы поиски углеводородного сырья в нетрадиционных коллекторах (например, Томская область). Проектные решения, рассчитанные
на пятилетний срок, зачастую не подходят для нестандартных условий поисков, требующих новых методологических подходов. Предлагаемый законопроектом «штраф» за выход за пятилетний срок геологического изучения в таких регионах, приведет к экономической нецелесообразности поиска нетрадиционных залежей УВС в регионах с развитой нефте-газодобычей.

Предлагаемые изменения обосновываются разработчиком также фактами умышленного затягивания недропользователями сроков без цели самостоятельного проведения геологоразведочных работ.

Не отрицая отдельные случаи недобросовестного поведения, полагаем, что изменение общей системы регулирования не должно нести негативные последствия в отношении всех недропользователей.

Добросовестные компании не заинтересованы в затягивании сроков геологического изучения недр на предоставленном участке, а наоборот заинтересованы в скорейшем выходе на оценку запасов полезных ископаемых, поскольку это существенно увеличивает капитализацию компании, увеличивает доступность кредитных ресурсов и в целом положительно сказывается
на её деловом имидже.

Также необходимо отметить, что для внесения изменений в части продления сроков геологического изучения представляются отчеты
о проведенных геологических исследованиях. Комиссии, создаваемые Роснедрами (или уполномоченными органами власти субъектов Российской Федерации по участкам недр местного значения) в отсутствие документов, подтверждающих объективную необходимость проведения дополнительных исследований, не принимают решения о внесении изменений в лицензии.

Более того, согласно действующему законодательству Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых по результатам анализа представленных недропользователем результатов геологического изучения, может сделать вывод о необходимости проведения дополнительных работ по геологическому изучению, а значит о необходимости продления сроков геологического изучения.

В свою очередь, в отношении недобросовестных недропользователей (нарушающих установленные лицензиями сроки проведения работ
по геологическому изучению) действующим законодательством предусмотрены следующие эффективные механизмы воздействия:

- административная ответственность (штрафы до 500 тыс. рублей)
за нарушение условий пользования недрами, предусмотренных лицензией
и проектной документацией на проведение работ, связанных с пользованием недрами, в т.ч. за нарушение сроков выполнения работ по геологическому изучению;

- возможность ограничения, приостановления или досрочного прекращения права пользования недрами даже за однократное нарушение сроков завершения геологического изучения, т.к. сроки завершения геологического изучения относятся к существенным условиям пользования участком недр.

1. Рассмотрев размещенный на сайте текст проекта федерального закона РФ «О внесении изменений в статью 43 Закона Российской Федерации
«О недрах»», считаем, что принятие закона в данной редакции категорически недопустимо, в связи с тем, что проект закона противоречит статье 10 Закона
«О недрах» так как: если срок пользования участком недр серии НП или этап геологического изучения лицензии серии НР продлевается, значит, пользователь недр выполняет условия пользования недрами по лицензии. Возникает вопрос – за что его наказывать кратным повышением регулярных платежей? Если условия лицензии не выполняются, а срок действия продлевается, значит, как пользователь недр, так и распорядитель недр нарушают ст. 10 Закона «О недрах», что не допустимо.

Приведем два примера из практики работы для того чтобы понять несостоятельность предложенного законопроекта:

1) Лицензия серии НП в Калмыкии площадью 4,9 тыс. кв. км. На третий год действия лицензии в соответствии с условиями пользования недрами забурена скважина проектной глубиной 7000 м. Бурение столь сложной скважины продолжалось 6 лет, в настоящее время на скважине проводится испытание перспективных объектов и эта работа может продолжиться до двух лет. Стоимость строительства такой скважины составляет миллиарды рублей.
В случае принятия рассматриваемого законопроекта регулярный платеж
за пользование недрами составит – 200 млн. руб. при нынешних 2 млн. руб.

2) Лицензионный участок серии НР в Республике Татарстан площадью
3,3 тыс. кв. км. Поисковый этап с учетом продления продолжается уже 20 лет. Условия пользования недрами и проекты ГРР постоянно выполняются. За это время открыто около 10 небольших месторождений. Регулярный платеж
за поисковые работы составляет 1,5 млн. руб. в год, с учетом принятия законопроекта платеж составит 150 млн. руб.

Представленные в примерах ситуации нам представляются абсурдными.

По нашему мнению, для решения обозначенных в пояснительной записке к законопроекту задач законопроект должен предусматривать внесение изменений в ст. 10 Закона «О недрах», в части возможности продления срока действия лицензий серии НП или геологического этапа лицензий серии НР при невыполнении или не полном выполнений условий пользования недрами по ним и проектов ГРР. При этом условием продления срока действия таких лицензий будет являться значительное, но не в сто раз как предлагается в рассматриваемом законопроекте, увеличение регулярных платежей.

1. В предложенной редакции статьи 43 (Регулярные платежи
за пользование недрами) Закона Российской Федерации «О недрах» пункт 21 изложить следующим образом:

«21. В случае если срок действия лицензии на пользование недрами
с целью геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, или срок геологического изучения недр по совмещенной лицензии на пользование недрами с целью геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых превышают ~~предельные~~ сроки пользования недрами для геологического изучения, **установленные
в соответствии с абзацем вторым и абзацем седьмым** части первой статьи 10 настоящего Закона, то начиная с 1 января года, следующего за годом, когда указанный срок был превышен, конкретный размер ставки регулярного платежа за пользование недрами определяется следующим образом:

за первый год, следующий за годом, когда указанный ~~предельный~~ **установленный** срок геологического изучения недр был превышен, - как ~~максимальная~~ **установленная** ставка регулярного платежа, увеличенная в два раза;

за второй год, следующий за годом, когда указанный ~~предельный~~ **установленный** срок геологического изучения недр был превышен, - как ~~максимальная~~ **установленная** ставка регулярного платежа, увеличенная в ~~десять~~ **пять** раз;

за третий год, следующий за годом, когда указанный **установленный** срок геологического изучения недр был превышен, - как **установленная** ставка регулярного платежа, увеличенная в ~~сто~~ **десять** раз.

Положения пункта 21 не распространяются на ставки регулярных платежей за пользование недрами в целях поиска и оценки месторождений углеводородного сырья **во внутренних морских водах, территориальном** **море,** на континентальном шельфе Российской Федерации и исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации».

*Примечание:* *Зачёркнутый текст – удалить, жирным шрифтом – внести.*

* 1. В п.21 (абзац первый) предлагается заменить выражение «предельные сроки пользования недрами» на выражение **«установленные сроки пользования недрами»**

Возможны две ситуации в законоприменительной практике.

Первая ситуация, когда установленный срок меньше предельного.

В соответствии со ст. 10 Закона РФ «О недрах» лицензия может быть выдана на срок менее предельного, т.е. не на 5 лет, а на 3 или 4 года.
То же самое и в отношении предельных сроков 7 и 10 лет. Максимальная разница между предельным и фактически установленным (меньшим) сроком может достигать 4 года. Поэтому недропользователь, получивший лицензию на срок менее предельного, но превышающий его на 1-4 года, формально будет освобожден на эти годы от повышенных платежей, что не соответствует основной концепции закона.

И обратная ситуация, когда установленный срок будет больше предельного.

Той же статьей 10 (абзац седьмой) установлено право недропользователя на продление начального срока пользования участком недр в случае необходимости завершения поисков и оценки. Недропользователь
в данном случае лишь подает заявку и обоснования на продление срока.
А решение принимает комиссия, действующая при Роснедрах. И если комиссия, а по объектам федерального значения – Правительство РФ, приняли положительное решение, то установленные новые, т.е. фактические законные сроки будут превышать предельные сроки, предусмотренные абзацем вторым ст. 10 действующего Закона. Что в этом случае нужно принимать
за предельные сроки? По нашему мнению – новые сроки, установленные
в соответствии с Законом. А иначе недропользователь может быть наказан
за законно продленную часть срока действия лицензии. Если недропользователь не обратится с просьбой о продлении срока, или органы, принимающие решение, не согласятся с его аргументацией, то в этом случае автоматически должен включаться механизм повышения платежей без каких-либо индивидуальных решений.

Замена слова «предельные» на «установленные» в данном законопроекте устраняет оба указанных противоречия.

* 1. В том же пункте 21 (абзацы – второй, третий, четвертый) необходимо заменить выражение «максимальная ставка» на выражение «установленная ставка» и исключить из текста слово «предельный», заменив выражение «предельный срок» на «установленный срок».

Пунктом 2 (абзац первый) рассматриваемого законопроекта сохраняются критерии установления размеров регулярных платежей
за пользование недрами, введенные действующим Законом (экономико-географические условия, размер участка недр, продолжительность работ, степень геологической изученности участка, степень риска). В зависимости
от них максимальные ставки платежей на поисках и оценке в 4,5 раза могут превышать минимальные ставки. И это целесообразно и необходимо, что
и подтверждает инициатор законопроекта в пояснительной записке.

Предлагаемая же законопроектом мера содержит сразу две новации (можно сказать два «наказания» за одно и то же нарушение): 1) кратное повышение платежа; 2) использование для его расчёта не установленной при выдаче лицензии, а максимальной ставки. Возражение вызывают обе новации.

Первая новация - величины кратности 2; 10; 100 рассматривается разработчиком законопроекта как стимулирующая, а не побуждающая или принуждающая к завершению ГРР в установленный срок. Более того, судя по финансово-экономическому обоснованию, ставки в таких размерах вводятся «для достижения сопоставимости размера регулярного платежа с затратами на проведение поисково-оценочных … работ». Без всякого сомнения такая «стимулирующая» мера, приводящая к резкому увеличению затрат
на наиболее рискованном поисковом этапе (когда из десятков поисковых участков на твердые полезные ископаемые в разряд коммерческого открытия переходят 2-3 участка, а по нефти и газу подтверждается наличие запасов только на одном из 4-5 опоисковываемых участков) приведет не к усилению, а к спаду поисковых работ. И это в тот период состояния МСБ, когда главной проблемой является восполнение запасов за счет открытия новых месторождений!

Вторая новация - применение для конкретного участка недр максимальной ставки вместо ставки, установленной в соответствии
с указанными выше критериями. В этом случае по всем участкам недр, где установленная ставка платежа по объективным причинам была ниже максимальной, будет применена мера двойного «наказания»,
а недропользователи попадают явно в неравные условия (меньше будут наказаны те, чьи участки находятся в лучших условиях, т.к. для них была установлена ставка ближе к максимальной, а больше окажутся «стимулированы» те компании, чьи участки находятся в худших условиях).

Например, по углеводородному сырью: за первый год превышения срока по двум участкам недр, находящимся в разных условиях, за 1 км2 будет уплачена одна и та же сумма - 1080 руб. Однако по участку, имеющему минимальную ставку (120 руб.), т.е. находящемуся в худших условиях, она будет в 9 раз больше, чем в предыдущем году, а по участку, имеющему максимальную ставку (540 руб.), т.е. находящемуся в лучших условиях, всего в 2 раза больше, чем в предыдущем году. Это явное противоречие принципам действующего Закона, направленным на поддержку компаний, работающих
в сложных условиях, а также еще одно препятствие для развития поисковых работ.

Отметим, что размеры площадей лицензионных участков (20-200 км2), приведенные авторами законопроекта в финансово-экономическом обосновании, соответствуют лишь участкам по твердым полезным ископаемым. Площади поисковых участков на нефть и газ изменяются
от 200 до 3500 км2 (среднее по выданным лицензиям за 2013-2015 гг. – 1150 км2). По предлагаемой максимальной ставке на УВС за 3й год продления срока (54 тыс. руб. за 1 км2») компания должна будет уплатить 54 000 х 1 150 = 62, 1 млн. руб. Ясно, что абсолютное большинство малых и средних компаний (а на их долю в 2015 году приходилось 49% открытий месторождений нефти и газа в России) вынуждены будут просто уйти из поискового бизнеса или отказаться от лицензии, оставив у себя все наработанные геологические результаты.

Приоритетность, справедливость и непротиворечие Закону будут соблюдены, если использовать не максимальные, а **установленные**
в соответствии с указанными выше критериями **ставки** платежа. Сложность предлагаемого законопроекта как раз и состоит в том, что государству нужно всячески поддерживать бизнес на поисковом этапе, и в то же время принуждать его к выполнению принятых обязательств. Гораздо разумнее было бы эти «штрафные» платежи направлять не в бюджет, а обязывать дополнительно вложить в поисковые работы. В таком случае можно было
бы и согласиться с предлагаемым многократным увеличением установленных ставок, т.к. с продлением сроков ГРР связано и увеличение затрат.

* 1. О дополнении абзаца пятого п. 2. статьей 10 Закона РФ
	«О недрах». Статьей 10 Закона «О недрах» участки недр внутренних морских вод и территориального моря по условиям геологического изучения включены в одну группу с участками недр континентального шельфа. И это справедливо, т.к. все они относятся к морским участкам. Поэтому дополнение абзаца **участками недр внутренних морских вод и территориального моря** вполне логично и необходимо. Однако в пояснительной записке к законопроекту следует привести достаточно веские обоснования причин исключения морских участков из общего порядка. Ведь для них и без того уже установлен максимальный срок поискового этапа (10 лет).
1. Согласно пункту 3 статьи 1 проекта акта в 2 раза – за первый год, 10 раз – за второй год, 100 раз – за 3 и последующие годы. [↑](#footnote-ref-1)
2. Общий срок – до 5 лет, до 7 лет – для участков недр в регионах Восточной Сибири, Дальнего Востока, до 10 лет – для участков недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа. [↑](#footnote-ref-2)
3. Согласно части 2 статьи 43 Закона о недрах. [↑](#footnote-ref-3)
4. Средний размер участка недр по данным участников публичных консультаций составляет (200 + 1500) / 2 = 850 км2. [↑](#footnote-ref-4)
5. 540 рублей \* 850 кв2 \* 5699 пользователей недр \* 10 раз = 26 158 410 000 рублей (двадцать шесть миллиардов сто пятьдесят восемь миллионов четыреста десять тысяч рублей). [↑](#footnote-ref-5)
6. 540 рублей \* 850 кв2 \* 5699 пользователей недр \* 100 раз = 261 584 100 000 рублей (двести шестьдесят один миллиард пятьсот восемьдесят четыре миллиона сто тысяч рублей). [↑](#footnote-ref-6)
7. Источник: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=143955>. [↑](#footnote-ref-7)
8. Источник: <http://www.rosnedra.gov.ru/article/8472.html>. [↑](#footnote-ref-8)