

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ**  
**ПО АГРАРНО-ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ И**  
**ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ**

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

---

---

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 г.

№ \_\_\_\_\_

**РЕШЕНИЕ**

**«Законодательное регулирование полномочий субъектов Российской Федерации в сфере пользования недрами»**

Рассмотрев материалы и предложения Федерального агентства по недропользованию, субъектов Российской Федерации, представителей науки и отраслевых союзов по вопросу «Законодательное регулирование полномочий субъектов Российской Федерации в сфере пользования недрами», Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию отмечает следующее.

Разграничение предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере недропользования регулируются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. В соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» от 21 февраля 1992 года № 2395-1 (далее — Закон «О недрах») полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования закреплены в статье 4 Закона «О недрах». Субъекты Российской Федерации принимают собственные законы и иные нормативные правовые акты в целях регулирования отношений недропользования в пределах своих полномочий.

Правоприменительная практика показала необходимость частичного законодательного уточнения полномочий Российской Федерацией и субъектов Российской Федерации в сфере пользования недрами.

В первой редакции Закона Российской Федерации «О недрах» от 21 февраля 1992 года распоряжение всеми участками недр осуществлялось по принципу «двух ключей» (на основании совместных решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации). При этом платежи при пользовании недрами поступали в федеральный бюджет, в бюджеты субъектов Российской Федерации, районов, городов, на территориях которых осуществлялось пользование недрами.

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный

закон № 122-ФЗ) принцип «двух ключей» был заменен на разделение полномочий по видам полезных ископаемых: общераспространенные полезные ископаемые (далее - ОПИ) были отнесены к полномочиям субъектов Российской Федерации, остальные — к федеральному центру.

Однако при разработке Федерального закона № 122-ФЗ не были учтены следующие существенные положения:

определение ОПИ в законодательстве о недрах отсутствует;

понятие ОПИ привязано к природным физико-географическим и геологическим условиям, которые определяют распространенность, редкую встречаемость или отсутствие ОПИ на тех или иных территориях.

При этом критерии отнесения полезных ископаемых к общераспространенным определены «Временными методическими рекомендациями по подготовке и рассмотрению материалов, связанных с формированием, согласованием и утверждением региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным», утвержденных распоряжением Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 7 февраля 2003 года № 47-р, которое не является нормативным правовым актом и носит исключительно рекомендательный характер. Данный документ был разработан более 16 лет назад и не актуализировался Минприроды России.

По инициативе органов государственной власти субъектов Российской Федерации в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации рассматривается вопрос пересмотра критериев отнесения полезных ископаемых к общераспространенным полезным ископаемым. Перечень ОПИ может быть определен дифференцированно по каждому субъекту Российской Федерации федеральным органом управления фондом недр по представлению обосновывающих материалов.

В настоящее время принято совместное постановление Минприроды России и Минэкологии Московской области от 24.03.2020 № 1-П/127/7 «Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Московской области» (направлен на регистрацию в Минюст РФ), согласно которого к ОПИ отнесены все пески, кроме содержащих рудные минералы в промышленных концентрациях.

В некоторых случаях полезные ископаемые, представленные по составу основной массы ОПИ, содержат другие полезные компоненты, не отнесенные к общераспространенным. Из-за низкого содержания этих компонентов, особенностей минерального состава и по другим геологическим, минеральногеохимическим особенностям, подтвержденным документами, содержащими соответствующую геологическую информацию, такие полезные ископаемые могут быть в установленном порядке отнесены к забалансовым низкокачественным рудам, использование которых по целевому назначению в текущий периоды не представляется возможным по технологическим и (или) экономическим причинам.

Однако по мере совершенствования технологий переработки минерального сырья, эти месторождения могут перейти в разряд объектов, сырье из которых будет использоваться в металлургии, в химической промышленности, в качестве редкого и весьма дефицитного сырья для изготовления специальных оптических и радиационно-устойчивых стекол.

При этом, в случае отсутствия в документах экономического обоснования

целесообразности добычи (извлечения) вышеуказанных полезных компонентов в ближайшей перспективе, наличие упомянутых полезных компонентов не должно являться препятствием в предоставлении субъектами Российской Федерации соответствующего месторождения в пользование для добычи ОПИ.

Вопрос изменения порядка предоставления участков недр местного значения для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых возник в связи с принятием Федерального закона от 26 июля 2017 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части упрощения порядка предоставления права пользования участками недр местного значения для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых в целях выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования» (далее - Федеральный закон № 188-ФЗ).

Федеральным законом № 188-ФЗ была предоставлена возможность получения без аукциона участков недр местного значения для добычи ОПИ организациям, получившим государственный заказ на строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования, что значительно сокращает процедуры по оформлению разрешительных документов и сроки начала строительных работ.

Вместе с тем, в ряде субъектов Российской Федерации данный механизм в дорожной отрасли не используется, поскольку подрядные организации предпочитают закупать сертифицированную продукцию ОПИ по приемлемым ценам у крупных поставщиков. Этому способствует также длительность процедур по оформлению разрешительных документов до 12 месяцев (составление проекта работ, договора пользования земельным участком, изменение категории и вида разрешенного использования участка и др.).

На территориях субъектов Российской Федерации сосредоточены десятки тысяч отвалов горных пород, шламонакопителей и других отходов, не представляющих экономического интереса для федерального центра, а регионы в то же время не имеют права разрабатывать эти объекты.

В государственном балансе запасов полезных ископаемых, в десятках гигантских, крупных и средних месторождениях на территории Российской Федерации сосредоточены более 80-90% суммарных запасов различных видов полезных ископаемых. При этом количество мелких месторождений на порядок больше, но их совокупные запасы не превышают 10-20% от суммарных.

Субъекты Российской Федерации обращались с предложениями передать в их распоряжение мелкие месторождения большинства видов полезных ископаемых, в том числе нефти до 5 млн. тонн, газа до 10 млрд. м. куб., россыпного золота до 100 кг и др., за исключением отдельных стратегических видов (урана, редкоземельных металлов).

Вместе с тем предложение о передаче мелких месторождений субъектам Российской Федерации должно учитывать следующие важные обстоятельства:

Мелкие месторождения, как правило, локализованы в пределах рудных полей, включающих крупные месторождения, отработка которых ведется или планируется добывающими структурами на основе действующей законодательной базы. Созданная при этом инфраструктура позволяет по мере отработки крупных месторождений приступить к освоению мелких объектов с обеспечением приемлемого уровня добычи и первичной переработки сырья. За пределами рудных полей мелкие месторождения встречаются редко.

Их освоение потребует создания инфраструктуры, включающей помимо дорожной сети и социальных объектов весь производственный комплекс по добыче и первичной переработке руды для получения первого товарного компонента - рудного концентрата с качественными характеристиками, используемого в последующей металлургической переработке. Освоение удаленных от крупных месторождений мелких месторождений никогда не будет экономически целесообразным.

Отнесение мелких месторождений к участкам недр регионального и местного значения может оказаться целесообразным применительно к месторождениям угля и торфа. Это позволит исключить или сократить перевозки топлива в отдаленные районы. Мелкие россыпные месторождения драгоценных металлов также могут быть переданы в распоряжение субъектов Российской Федерации.

В целях исключения случаев предоставления в пользование верхних горизонтов участков недр для разведки и добычи ОПИ, реализация которых исключит (или затруднит) отработку нижележащих, более ценных полезных ископаемых (руды металлов, уголь и др.), перечень участков недр, предоставляемых субъектами Российской Федерации в пользование, должен согласовываться с федеральным органом управления фондом недр (за исключением субъектов Российской Федерации, на территории которых отсутствуют участки недр, содержащие полезные ископаемые, не относящиеся к общераспространенным).

В свою очередь, целесообразно обеспечить согласование предоставления федеральным органом участков недр и условий пользования недрами с субъектами Российской Федерации, с учетом проектов социально-экономического развития регионов и программ территориального развития, а также с учетом режима охраны особо охраняемых природных территорий и возможного негативного воздействия на окружающую среду.

На основании изложенного, Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию решил:

1. Рекомендовать Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части:

1.1 Закрепления в законодательстве о недрах понятия «общераспространенные полезные ископаемые», с перечислением полезных ископаемых, которые в соответствии с Законом будут относиться к ОПИ, и кроме того, при необходимости отнесения иных полезных ископаемых к ОПИ, возможности формирования субъектами Российской Федерации совместно с Российской Федерацией дополнительно региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным полезным ископаемым.

1.2 Возможности передачи в ведение субъектов Российской Федерации полномочий по отдельным видам полезных ископаемых, не относящихся к ОПИ:

- отвалов горного производства и отходов, связанных с ними перерабатывающих производств;
- шламокопителей;
- мелких и мельчайших месторождений угля для обеспечения твердым

топливом удаленных населенных пунктов;

- мелких и мельчайших месторождений россыпного золота;

1.3 Предоставления участков недр, содержащих техногенные отложения, с целью геологического изучения и добычи на основании заявок предприятий-недропользователей без проведения аукционов;

1.4 Передачи полномочий по вопросам лицензирования техногенного материала органам исполнительной власти субъектов РФ;

1.5 Проведения геологоразведочных работ методом разведочно-эксплуатационных полигонов с постановкой запасов россыпного золота на оперативный учет без проведения государственной геологической экспертизы и защиты запасов в территориальной комиссии по запасам (ТКЗ);

1.6 Согласования предоставления федеральным органом участков недр и условий пользования недрами с субъектами Российской Федерации, с учетом проектов социально-экономического развития регионов и программами территориального развития, а так же с учетом особо охраняемых природных территорий и возможного негативного воздействия на окружающую среду.

2. Рассмотреть вопрос о распространении действия нормы Федерального закона от 26 июля 2017 года № 188-ФЗ о предоставлении права пользования без аукциона 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 на другие линейные объекты (железные дороги, трубопроводы, в том числе магистральные нефтегазопроводы), а также на масштабные объекты инфраструктуры (плотины, аэродромы), предусмотрев заявительный порядок предоставления участков недр, а также возможность предоставления права пользования участками недр под указанные цели для геологического изучения, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых.

3. Внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 года №118 «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» в части введения упрощенного порядка подготовки технических проектов разработки месторождений ОПИ в границах предоставленных горных отводов пользователями недр, осуществляющими разведку и добычу полезных ископаемых или по совмещенной лицензии геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых.

4. Рекомендовать Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:

4.1. Ускорить работу по пересмотру критериев отнесения полезных ископаемых к общераспространенным полезным ископаемым. При этом рассмотреть возможность легализовать и актуализировать методические рекомендации по подготовке и рассмотрению материалов, связанных с формированием, согласованием и утверждением региональных перечней полезных ископаемых, отнесенных к общераспространенным.

4.2. Внести изменения в приказ Минприроды России от 14 июня 2016 года

№ 352 «Об утверждении Правил подготовки проектной документации на проведение геологического изучения недр и разведки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых» в части введения упрощенного порядка подготовки проектной документации на проведение геологического изучения недр и разведку месторождений ОПИ в границах предоставленных горных и (или) геологических отводов пользователями недр, осуществляющими разведку и добычу полезных ископаемых или по совмещенной лицензии геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых.

4.3. Разработать меры по сокращению сроков экспертизы проектной документации на проведение работ по региональному геологическому изучению недр, геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых применительно к общераспространенным полезным ископаемым.

4.4. Определить конкретный перечень линейных объектов и других объектов, для строительства которых требуются большие объемы ОПИ, на которые целесообразно распространить упрощенный порядок предоставления лицензии на разведку и добычу ОПИ без проведения аукционов.

5.Рекомендовать Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассматривать в приоритетном порядке проекты федеральных законов, направленные на уточнение полномочий в сфере пользования недрами.

6.Направить данное решение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Российское геологическое общество, ФГКУ «Росгеолэкспертиза».

Председатель Комитета

А.П. Майоров