

29208-АХ/Д26и от 8 сентября 2020 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части создания пользователями недр ликвидационных фондов»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила ОРВ), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части создания пользователями недр ликвидационных фондов)» (далее – проект акта), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Минприроды России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

В соответствии с пунктом 1.5 сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта (далее – сводный отчет) проект акта разработан на основании поручения Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2011 г. № СИ-П9-8912, а также поручения Президента Российской Федерации по реализации подпункта «р» пункта 3 раздела I протокола заседания Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности от 18 декабря 2018 г. № Пр-2418.

Согласно пункту 1.6 сводного отчета целью проекта акта является установление на законодательном уровне механизма, гарантирующего выполнение обязательств по ликвидации или консервации горных выработок и иных сооружений, связанных с пользованием недрами и предусмотренных техническими проектами разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр, и проектов рекультивации земель, нарушенных в результате пользования участком недр (далее – ликвидационные работы), по истечении срока действия лицензии или при досрочном прекращении пользования недрами, в том числе в случае признания недропользователя должником в судебном порядке.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета в период с 20 марта по 16 апреля 2019 г. посредством размещения указанных документов на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта: 00/03-15820/06-14/7-13-3).

Проект акта направлен разработчиком для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия в третий раз. Ранее письмами Минэкономразвития России от 9 октября 2012 г. № 21721-ОФ/Д26и и от 27 февраля 2015 г. № 4392-ОФ/Д26и в адрес разработчика были направлены соответствующие заключения, содержащие выводы о наличии в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 28 Правил ОРВ в период с 11 по 18 августа 2020 г. проведены публичные консультации по проекту акта, по итогам которых в Минэкономразвития России поступили позиции ООО «Афипский НПЗ», ФГУП «ВГСЧ», не содержащие замечаний и предложений в отношении проектируемого регулирования, а также позиции Ассоциации предприятий черной металлургии «Русская Сталь», АО «Воркутауголь», АО «Зарубежнефть», АО «МХК «ЕвроХим», АО «ОУК «Южкузбассуголь», АО ХК «СДС-Уголь», ПАО «Газпром нефть», ПАО «ГМК «Норильский никель», ПАО «Мечел», ПАО «НК «Роснефть», ПАО «Южный Кузбасс», ПАО НК «РуссНефть», ФАУ «Главгосэкспертиза России», ООО «ИНК», ООО «Компания «Востсибуголь», ООО УК «МЕТАЛЛОИНВЕСТ», содержащие замечания и предложения в отношении проекта акта, отраженные в справке о результатах проведения публичных консультаций (прилагается).

Согласно информации, представленной в сводном отчете, а также в пояснительной записке к проекту акта, основной целью проектируемого регулирования является охрана окружающей среды путем создания правового механизма финансового обеспечения выполнения пользователями недр обязательств по проведению ликвидационных работ.

Учитывая, что охрана окружающей среды является конституционной ценностью¹, Минэкономразвития России в целом поддерживает необходимость создания механизмов, гарантирующих выполнение обязательств по проведению пользователями недр ликвидационных работ.

Вместе с тем отмечаем, что проектируемое регулирование должно быть основано на полном и всестороннем анализе всех возможных вариантов финансового обеспечения, в том числе существующей правоприменительной практики действующих механизмов, направленных на обеспечение выполнения публичных обязательств субъектами предпринимательской деятельности в иных сферах регулирования. Кроме этого, считаем целесообразным дополнительно обсудить возможные механизмы безусловного обеспечения ликвидационных мероприятий с представителями отрасли.

По результатам рассмотрения проекта акта, сводного отчета, с учетом представленной участниками публичных консультаций информации Минэкономразвития России обращает внимание на наличие следующих замечаний к проекту акта, а также рисков установления проектируемых механизмов финансового обеспечения и невозможности достижения заявленных целей предлагаемого регулирования.

1. В соответствии с представленной разработчиком информацией в настоящее время в Российской Федерации существует проблема неисполнения пользователями недр установленных обязательств по проведению ликвидационных работ в связи с отсутствием достаточных финансовых средств на момент необходимости проведения соответствующих мероприятий.

В этой связи проектом акта в качестве возможных инструментов финансового обеспечения исполнения пользователем недр обязательств по проведению ликвидационных работ устанавливаются:

- ликвидационный фонд;
- договор страхования;
- безотзывная банковская гарантия;
- безотзывная независимая гарантия;
- залог денежных средств.

¹ В соответствии с частью 2 статьи 36 Конституции Российской Федерации владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

По мнению разработчика, отсутствие достаточных финансовых средств в рамках действующего регулирования связано с тем, что основная часть ликвидационных мероприятий проводится на завершающем этапе пользования недрами (в период наиболее низкой доходности добывающих проектов), а также со значительной стоимостью проведения ликвидационных работ, которая может достигать 10 %² от общей суммы капитальных затрат для нефтяного месторождения и 15 % от общей суммы капитальных затрат – для угольного месторождения. Вместе с тем проектируемые инструменты финансового обеспечения несут риск возникновения дополнительных расходов к уже существующим расходам, направляемым на исполнение обязанности по проведению ликвидационных работ.

Разработчиком отмечается, что кроме нанесенного вреда окружающей среде, неисполнение пользователями недр обязательств по проведению ликвидационных работ приводит к дополнительным расходам бюджетов бюджетной системы, поскольку расходы на проведение ликвидационных работ фактически возлагаются на государство. Однако в проекте акта и сопроводительных материалах не указаны основания и источники возникновения соответствующих расходных обязательств бюджетов бюджетной системы. Более того, пунктом 9 части 2 статьи 22 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах) установлено, что проведение ликвидационных работ является обязанностью пользователя недр. Одновременно частью 2 статьи 26 Закона о недрах предусмотрено, что до завершения процесса ликвидации или консервации пользователь недр несет ответственность, возложенную на него Законом о недрах. Частью 2 статьи 49 Закона о недрах предусмотрено, что привлечение к ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о недрах *не освобождает виновных лиц от обязанности устранить выявленное нарушение и возместить причиненный этими лицами вред.*

В целях подтверждения существования проблемы, а также масштабов негативных последствий существования указанной проблемы разработчиком проведен анализ и приведена следующая информация:

² Макроэкономические последствия установления отчислений в ликвидационные фонды в размере примерно 10 процентов инвестиций в основной капитал составят порядка 330 млрд. рублей в год (по данным Росстата, инвестиции в основной капитал в России в 2019 году по виду экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых» составили 3282,0 млрд. рублей).

- 30 % от общего количества аннулированных лицензий за 2016-2019 годы составляют лицензии, аннулированные по причине отказа пользователя недр от лицензии, объявления пользователя недр банкротом и по иным обстоятельствам в связи с предполагаемым «самоустранением» пользователя недр от исполнения обязательств по проведению ликвидационных работ;

- прямые ликвидационные обязательства пользователей недр (исключая социальное и жилищное обеспечение), по оценке Минэнерго России, составляют около 16 млрд рублей³;

- за счет средств федерального бюджета в период с 2019 по 2035 годы планируется ликвидировать неперспективные шахты и разрезы на общую сумму 54,23 млрд рублей;

- на технические работы по ликвидации экологических и иных последствий проведения горных работ на ликвидированных шахтах и в разрезах в федеральном бюджете на 2019-2024 годы предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 3,27 млрд рублей, на 2022-2024 годы остаточная потребность бюджетных ассигнований на завершение технических работ по ликвидации экологических и иных последствий ведения горных работ на ликвидированных шахтах и разрезах составляет 5,92 млрд рублей⁴.

Вместе с тем для формирования исчерпывающего представления о масштабе проблемы (существующей доле неисполненных обязательств пользователей недр в совокупном объеме средств в отрасли, необходимых для выполнения ликвидационных мероприятий, а также о размере регулярных фактических издержек государства на ликвидацию отработанных участков недр, связанных с неисполнением пользователями недр обязательств по проведению ликвидационных работ) представляется целесообразным рекомендовать разработчику дополнительно провести оценку исполнения пользователями недр установленной обязанности по проведению ликвидационных работ, которая должна основываться на имеющейся статистике.

Дополнительно обращаем внимание, что проектируемые механизмы финансового обеспечения, в частности создание ликвидационных фондов, может привести к риску

³ Вместе с тем представляется не до конца очевидным, за какой период рассчитаны ликвидационные обязательства пользователей недр, а также какие именно обязательства имеются ввиду (совокупные по отрасли или невыполненные в соответствии с требованиями законодательства);

⁴ Разработчиком не представлено информации о том, что можно отнести к остаточной потребности бюджетных ассигнований на завершение технических работ по ликвидации экологических и иных последствий ведения горных работ на ликвидированных шахтах и разрезах;

возникновения дополнительных расходов, а также к появлению выпадающих доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Согласно финансово-экономическому обоснованию ежегодные выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы по налогу на прибыль составят 6,4 млрд рублей.

Таким образом, учитывая представленную разработчиком информацию о планируемых расходах федерального бюджета на ликвидацию неперспективных шахт и разрезов, которые ежегодно составят около 3,17 млрд рублей⁵, и о выпадающих доходах бюджета, которые ежегодно могут составить 6,4 млрд рублей, принятие проектируемого регулирования нуждается в дополнительном обсуждении и обосновании.

Дополнительно обращаем внимание, что проектом акта установлены случаи, при которых проведение ликвидационных работ осуществляется за счет государственных средств⁶. Таким образом существует вероятность, что проектируемое регулирование не в полной мере исключит расходы бюджетов бюджетной системы на проведение ликвидационных работ. Представляется целесообразным провести анализ соотношения размера фактически имевшихся бюджетных затрат, направленных на проведение ликвидационных работ при неисполнении пользователями недр своих обязательств, и возможных расходов (выпадающих доходов) бюджетов бюджетной системы, возможных вследствие принятия проекта акта.

2. Частью 4 статьи 26 Закона о недрах в редакции проекта акта устанавливается обязанность пользователей недр по формированию финансового обеспечения осуществления ликвидационных работ.

Обращаем внимание, что действующим регулированием (часть 6 статьи 26 Закона о недрах) предусмотрена обязанность пользователя недр по консервации и ликвидации горных выработок и иных сооружений за счет средств предприятий - пользователей недр. Вместе с тем необходимость формирования финансового обеспечения несет риск возникновения дополнительных расходов пользователей недр, связанных

⁵ Разработчиком указывается, что за счет средств федерального бюджета в период с 2019 по 2035 годы планируется ликвидировать неперспективные шахты и разрезы на общую сумму 54,23 млрд рублей.

54,23 млрд / 17 лет = 3,17 млрд

⁶ В соответствии с частью 6 статьи 21 Закона о недрах в редакции проекта акта расходы на проведение ликвидационных работ несет государство в случае, если пользование недрами прекращено по причине возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами при отсутствии вины пользователя недр, при возникновении чрезвычайных ситуаций, а также на основании решения Правительства Российской Федерации, принятого в соответствии с частью 5 статьи 2.1 Закона о недрах.

с долговременным отвлечением денежных средств из экономического оборота пользователей недр, что может отрицательно сказаться на хозяйственной и финансовой деятельности предприятий, а также привести к сложностям в реализации инвестиционных проектов или выполнении финансовых обязательств. Кроме этого, при создании ликвидационных фондов на длительный период пользователи могут быть подвержены инфляционным рискам.

Вместе с тем представляется, что действующим регулированием предусмотрены механизмы, обеспечивающие выполнение обязанности пользователей недр по ликвидации и консервации горных выработок и иных сооружений, а также рекультивации земель.

В соответствии с пунктом 10 части 1 статьи 12 Закона о недрах лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель. Согласно части 1 статьи 26 Закона о недрах предприятия по добыче полезных ископаемых и подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, подлежат ликвидации или консервации по истечении срока действия лицензии или при досрочном прекращении пользования недрами. Согласно части 2 статьи 26 Закона о недрах до завершения процесса ликвидации или консервации пользователь недр несет ответственность, возложенную на него Законом о недрах. Так, в соответствии со статьей 49 Закона о недрах лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации о недрах, несут административную, уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. При этом, как отмечалось ранее, привлечение к ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о недрах *не освобождает виновных лиц от обязанности устранить выявленное нарушение и возместить причиненный этими лицами вред.*

3. По мнению Минэкономразвития России, предусмотренные проектом акта способы финансового обеспечения выполнения обязательств по проведению ликвидационных работ (создание ликвидационного фонда и залог денежных средств с одной стороны, страхование, безотзывная банковская гарантия и безотзывная независимая гарантия с другой стороны) имеют разную экономическую и правовую природу, в связи с чем не могут быть взаимозаменяемыми.

Кроме этого, как следует из положений части 4 статьи 26 Закона о недрах в редакции проекта акта, принципиальное различие ликвидационного фонда и залога

денежных средств заключается в возможности начисления процентов на остаток при размещении залога на депозите, что имеет компенсационный характер для пользователя недр и частично покрывает издержки, связанные с резервированием свободных средств. Вместе с тем предполагается, что создание ликвидационных фондов предлагается в качестве основного инструмента финансового обеспечения выполнения пользователем недр обязательств по проведению ликвидационных работ. Указанное следует из положений частей 6, 7 и 8 статьи 26 Закона о недрах в редакции проекта акта, согласно которым при невозможности использования страхования, безотзывной банковской и безотзывной независимой гарантии в качестве способа финансового обеспечения на пользователя недр возлагается обязанность по созданию ликвидационных фондов в течение установленного срока. Следовательно, в качестве основного способа финансового обеспечения выбран не самый рациональный с экономической точки зрения механизм.

4. Частью 5 статьи 26 Закона о недрах в редакции проекта акта предусматривается, что недостаточность средств ликвидационного фонда на момент принятия решения о ликвидации или консервации горных выработок и иных сооружений, а также рекультивации земель не освобождает пользователя недр от обязательства по финансированию работ по ликвидации или консервации указанных объектов и рекультивации земель в полном объеме. То есть при разработке проекта акта предполагается вероятность возникновения ситуации, при которой средств ликвидационного фонда, созданного в соответствии с разработанной Правительством Российской Федерации методикой, может быть недостаточно для обеспечения проведения ликвидационных работ. На основании указанного эффективность нормативного механизма требует дополнительного обоснования.

5. Пунктом «б» части 2 статьи 1 проекта акта устанавливается, что право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено органами, предоставившими лицензию, при неисполнении пользователем недр обязательств по ликвидации и консервации горных выработок и иных сооружений, а также рекультивации земель.

Таким образом, существует риск прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами при любом невыполнении предусмотренных мероприятий в рамках ликвидационных работ вне зависимости от их сроков и масштабов.

На основании изложенного, считаем целесообразным рассмотреть возможность установления предупредительного механизма реагирования на факты неисполнения недропользователем обязанности по ликвидации или консервации горных выработок и иных сооружений, а также рекультивации земель при незначительном ущербе, путем установления требования о проведении соответствующих работ в определенный срок, при неисполнении которого право пользования участком недр может быть прекращено, приостановлено или ограничено.

6. Частью 4 статьи 26 Закона о недрах в редакции проекта акта устанавливается, что обязанность пользователя недр по формированию финансового обеспечения проведения ликвидационных работ возникает при условии, если степень выработанности запасов полезных ископаемых на участке недр в соответствии с данными государственного баланса запасов полезных ископаемых на 1 января 2019 года составляет меньше 0,7.

Вместе с тем разработчиком не представлено данных, почему именно при указанной степени выработанности возникает необходимость резервирования дополнительных средств. Кроме этого, учитывая длительные сроки пользования участками недр, требует обоснования, в связи с чем при определении степени выработанности участка недр используются показатели государственного баланса запасов полезных ископаемых по состоянию на 2019 год.

В соответствии с Порядком постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса, утвержденным приказом Минприроды России от 6 сентября 2012 г. № 265 (далее - Порядок), данные государственного баланса запасов полезных ископаемых корректируются (осуществляется постановка на учет и снятие с учета полезных ископаемых), кроме этого, в соответствии с пунктом 16 Порядка Роснедра обеспечивают выпуск государственного баланса полезных ископаемых по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным, то есть Роснедра обеспечивают выпуск актуальной информации ежегодно.

На основании изложенного можно предположить, что по истечении определенного периода времени данные государственного баланса по состоянию на 2019 год могут потерять свою актуальность, таким образом, установление обязанности по созданию финансового обеспечения на основании неактуальных данных может носить избыточный характер.

7. Абзацем четвертым и десятым части 5 статьи 26 Закона о недрах в редакции проекта акта предусматривается, что при завершении всех ликвидационных работ после подписания акта о ликвидации горных выработок и иных сооружений, акта о рекультивации земель, остаток неиспользованных средств ликвидационного фонда может быть использован пользователем недр по своему усмотрению при наличии заключения об исполнении обязательств по проведению ликвидационных работ. В соответствии с абзацем девятым части 5 статьи 26 Закона о недрах в редакции проекта акта соответствующее заключение предоставляется пользователю недр по его заявлению.

Из изложенного следует, что пользователь недр, добросовестно и в полном объеме исполнивший обязательства, что подтверждается наличием соответствующих актов, не вправе использовать принадлежащие ему на праве собственности денежные средства до момента получения соответствующего заключения, что представляется избыточным.

8. В соответствии с абзацами 5, 6 и 7 части 5 статьи 26 Закона о недрах в редакции проекта акта в случае прекращения права пользования конкретным участком недр, а также при досрочном прекращении права пользования конкретным участком недр, в случае, когда указанный участок недр планируется в дальнейшем к предоставлению в пользование, средства ликвидационного фонда, не использованные на проведение ликвидационных работ, передаются приобретающему право пользования участком недр пользователю недр. Вместе с тем при условии формирования новым пользователем недр финансового обеспечения самостоятельно на момент перехода, средства ликвидационного фонда, созданные предшествующим недропользователем, в соответствии с положениями проекта акта могут быть использованы им по своему усмотрению при наличии заключения об исполнении обязательств по проведению ликвидационных работ.

Обращаем внимание, что проектом акта не предусмотрен порядок перехода средств ликвидационного фонда от одного пользователя недр другому пользователю недр. Вместе с тем в соответствии с подпунктом 4 пункта 1 статьи 575 Гражданского кодекса Российской Федерации дарение между коммерческими организациями по общему правилу запрещено.

Дополнительно обращаем внимание, что положения, устанавливающие возможность перехода средств ликвидационного фонда от предшествующего пользователя недр к новому пользователю недр могут дестимулировать новых пользователей недр на создание финансового обеспечения за счет собственных средств. При этом частью 4

статьи 26 Закона о недрах в редакции проекта акта *прямо закреплена обязанность* пользователя недр по формированию финансового обеспечения осуществления ликвидационных работ вне зависимости от факта ранее проводимого освоения участка недр другим пользователем. Таким образом, установление возможности передачи средств ликвидационного фонда от одного пользователя к другому фактически не учитывает установленное требование.

Экономические основания, на которых основано требование о переходе накопленных на дату перехода права пользования недрами средств ликвидационного фонда от предшествующего пользователя недр к новому пользователю недр, представляются недостаточными.

9. Частью 3 статьи 26 Закона о недрах в редакции проекта акта перечислены случаи и условия, при которых ликвидационные работы осуществляются за счет средств пользователей недр. Аналогичное положение содержится в части 5 статьи 21 Закона о недрах в редакции проекта акта. На основании изложенного считаем необходимым исключить дублирующие положения из проекта акта.

Проект акта не устанавливает новых полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, однако несет риск возложения дополнительных расходов на соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

На основании проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта с учетом информации, представленной разработчиком, Минэкономразвития России сделаны следующие выводы.

Наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, разработчиком не обоснованы.

В проекте акта выявлены положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их введению, а также положения, приводящие к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Приложение: на 14 л. в 1 экз.

П.А. Шурыгина
8 (495) 870-29-21 (доб. 18630)
Департамент регуляторной политики и оценки регулирующего воздействия