

ОБОСНОВАНИЕ необходимости принятия Закона Республики Беларусь «Об изменении кодексов»

1. Цель и правовые основания подготовки проекта

Цель подготовки проекта Закона Республики Беларусь «Об изменении кодексов» (далее – проект Закона) – совершенствование законодательства об охране и использовании недр с учетом практики его применения.

Правовые основания подготовки проекта Закона:

пункт 28 Плана подготовки законопроектов на 2019 год, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 4 января 2019 г. № 4;

пункт 28 Плана подготовки (участия в подготовке) законопроектов республиканскими органами государственного управления в 2019 году, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 4 февраля 2019 г. № 77.

2. Обоснованность выбора вида нормативного правового акта

Проектом Закона вносятся изменения в Кодекс Республики Беларусь о недрах (далее – Кодекс о недрах, Налоговый кодекс Республики Беларусь (Особенная часть).

В соответствии с пунктом 4 статьи 33 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» внесение изменений в нормативный правовой акт осуществляются принявшим (издавшим) его нормотворческим органом (должностным лицом) путем принятия (издания) нормативного правового акта того же вида, что и этот акт, если иное не установлено Конституцией Республики Беларусь, данным Законом и иными законодательными актами.

3. Предмет правового регулирования структурных элементов проекта, изменяющих существующее правовое регулирование соответствующих общественных отношений, информация об изменении концептуальных положений законодательства, институтов отрасли (отраслей) законодательства и правовых последствиях такого изменения

К предмету правового регулирования проекта Закона относятся отношения, возникающие в связи с геологическим изучением недр, добычей полезных ископаемых, использованием и охраной иных ресурсов недр, и направленные на создание и расширение минерально-сырьевой

базы, защиту интересов государства, прав и законных интересов недропользователей и иных лиц.

В целях восполнения в Кодексе о недрах пробелов в ряде геологических терминов и определений, исключения неопределенности в их толковании в проекте Закона предложено закрепить определение терминов «горно-геологическое обоснование», «извлекаемые запасы полезных ископаемых», «подземные воды», «прогнозные ресурсы полезных ископаемых», «одиночный водозабор». Наличие в Кодексе о недрах таких терминов и определений позволит в актах законодательства, технических нормативных правовых актах применять такие термины и определения.

В целях сокращения сроков, связанных с разработкой, согласованием, утверждением, регистрацией, введением в действие и опубликованием норм и правил рационального использования и охраны недр, а также с учетом принятия Указа Президента Республики Беларусь от 12.04.2018 № 135 «Об обязательной юридической экспертизе технических нормативных правовых актов», согласно которому экспертиза технических нормативных правовых актов проводится Национальным центром правовой информации, из статьи 10 Кодекса о недрах, исключается компетенция Совета Министров Республики Беларусь по установлению порядка проведения экспертизы норм и правил рационального использования и охраны недр.

В соответствии с подпунктом 1.16 пункта 1 статьи 9 Закона Республики Беларусь «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции», в целях развития товарных рынков и конкуренции в сфере разработки проектов обоснования границ горного отвода, предлагается исключить из компетенции Совета Министров Республики Беларусь полномочия по определению организаций, уполномоченных разрабатывать проекты обоснования границ горного отвода.

В целях упорядочения представления недропользователями информации о работах по геологическому изучению недр, представляемых на государственную регистрацию в целях получения свидетельства о государственной регистрации работ по геологическому изучению недр, в проекте Закона предусмотрена компетенция Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды на утверждение формы перечня работ по геологическому изучению недр.

С учетом норм подпункта 1.4 пункта статьи 17 Закона Республики Беларусь от 04 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» проектом Закона предусматривается изменения подпунктов 1.1. пункта 1 и 2.2 пункта 2

статьи 13 Кодекса о недрах. В частности предусматривается, что местные Советы депутатов в области использования и охраны недр в пределах своей компетенции утверждают региональные комплексы мероприятий в области использования и охраны недр, обеспечивающие реализацию государственных программ на территории соответствующих административно-территориальных единиц и осуществляют контроль за их реализацией и утверждают отчеты об их выполнении, если иное не установлено законодательными актами, а местные исполнительные и распорядительные органы в области использования и охраны недр формируют региональные комплексы мероприятий в области использования и охраны недр, обеспечивающие реализацию государственных программ, предусматривающих финансирование за счет средств местных бюджетов, на территории соответствующих административно-территориальных единиц, осуществляют контроль за их реализацией.

В целях стимулирования недропользователей, осуществивших геологическое изучение недр за счет собственных средств в проекте Закона предусмотрено дополнение статьи 14 Кодекса о недрах нормой, дающей такому недропользователю первоочередное право на предоставление горного отвода.

В целях усиления гарантии прав недропользователей предлагается в проекте Закона включение нормы, не допускающей предоставление права пользования недрами в пределах ранее предоставленного другому недропользователю геологического или горного отвода.

С учетом практической невозможности определения недропользователями глубин залегания первого от земной поверхности напорного водоносного горизонта, дающего право собственникам, владельцам, пользователям и арендаторам земельных участков при условии соблюдения требований законодательства осуществлять строительство и эксплуатацию буровых скважин, шахтных колодцев и иных сооружений в недрах, предназначенных для добычи подземных вод, а также в целях упорядочения работ, по строительству и эксплуатации буровых скважин, шахтных колодцев и иных сооружений в недрах, предназначенных для добычи подземных вод, меньшему истощению и загрязнению в результате бурения, наиболее рациональному использованию данного вида полезных ископаемых, в проекте Закона предусмотрена корректировка статьи 17 Кодекса о недрах.

В частности предлагается установить, что без предоставления горного отвода разрешается осуществлять строительство и эксплуатацию буровых скважин глубиной до 20 метров, строительство и эксплуатацию шахтных колодцев и иных сооружений в недрах, предназначенных для

добычи подземных вод из первого от земной поверхности водоносного горизонта.

Ограничение по глубине строительства и эксплуатации буровых скважин, предназначенных для добычи подземных вод вызвано необходимостью упорядочению их бурения. Как показала практика, многие юридические лица, имеющие на территории своих производственных объектов систему централизованного водоснабжения на постоянной основе осуществляют строительство буровых скважин и добычу подземных вод из них. Основной мотивировкой данного фактора является то, что, по мнению юридических лиц, осуществлять использование на различные цели, в том числе технические, подземных вод из скважины дешевле, чем из системы централизованного водоснабжения. Использование же на технические цели подземных вод при наличии централизованной системы является нарушением статьи 39 Водного кодекса Республики Беларусь, а также является нерациональным.

С учетом того, что в период строительства скважин на нефть и газ, параметрических скважин, существует необходимость обеспечивать производственный персонал, а также производственную площадку подземными водами, при этом, учитывая сроки проведения таких работ – порядка 6 месяцев, предоставление горного отвода для добычи подземных вод является нецелесообразным, проектом Закона предусмотрена норма, позволяющая осуществлять строительство буровых скважин, предназначенных для добычи подземных вод на период строительства скважин на нефть и газ, параметрических скважин без предоставления горного отвода.

Проектом Закона вносятся изменения в статью 29 Кодекса о недрах в части уточнения срока пользования недрами по геологическому изучению недр, в том числе, связанным со строительством проектируемых буровых скважин, предназначенных для добычи подземных вод и норма, определяющая срок пользования недрами для добычи полезных ископаемых, использования геотермальных ресурсов недр. Кроме того, в целях устранения противоречия в подпункт 1.2 пункта 1 статьи 29 Кодекса о недрах вносится изменение в части уточнения срока пользования недрами для добычи полезных ископаемых, использования геотермальных ресурсов недр. А именно, уточняется, что для добычи полезных ископаемых, использования геотермальных ресурсов недр недра предоставляются на срок, определенный в проекте обоснования границ горного отвода, но не более пятидесяти лет.

Увеличивается срок подачи недропользователем документов, необходимых для продления срока пользования недрами – горным отводом, когда решение о предоставлении горного отвода принимается

Президентом Республики Беларусь. Это, в свою очередь, позволит недропользователю своевременно получить право пользования недрами и без приостановки хозяйственной деятельности продолжать добычу полезных ископаемых.

Проектом Закона предусматривается дополнение пункта 4 статьи 30 Кодекса о недрах частью второй, устанавливающей запрет на пользование недрами в населенных пунктах, связанное с добычей твердых, жидких и газообразных полезных ископаемых, а также на использование иных ресурсов недр при условии, что такое ограничение установлено законодательными актами. Одним из таких законодательных актов является Закон Республики Беларусь «Об обращении с отходами», которым предусмотрено, что размещение объектов хранения и захоронения отходов на землях населенных пунктов запрещается.

В Кодексе о недрах существует пробел, регламентирующий продление срока пользования недрами для геологического изучения недр. Отсутствие такой нормы не позволяет недропользователю осуществить продление ранее предоставленного права пользования недрами для геологического изучения недр и вынуждает его останавливать работы по геологическому изучению недр. В этой связи в проекте Закона предусмотрена норма, регламентирующая порядок продления срока пользования недрами для геологического изучения недр.

В целях единообразного трактования проектом Закона в статью 37 Кодекса о недрах вносятся уточнения в части принятия решения местными исполнительными и распорядительными органами о предоставлении геологического и горного отвода при реорганизации юридического лица.

В Кодексе о недрах отсутствует порядок передачи месторождений углеводородов или отдельных буровых скважин в пробную эксплуатацию. В этой связи в проекте Закона предусмотрен такой порядок, который позволит восполнить данный пробел.

С учетом практики применения в проекте Закона уточняется перечень материалов, представляемых для проведения государственной экспертизы геологической информации.

В новой редакции излагается пункт 4 статьи 50 Кодекса о недрах, которым определяется организация, уполномоченная на заключение договора с недропользователем на проведение государственной экспертизы геологической информации. Кроме того, устанавливается, что Республиканская комиссия по запасам полезных ископаемых, проводящая государственную экспертизу геологической информации, может привлекать на договорной основе экспертов, имеющих определённые навыки и стаж в сфере недропользования. В целях прозрачности

проведения государственной экспертизы геологической информации устанавливаются ограничения в отношении экспертов, привлекающихся для рассмотрения представляемых на экспертизу материалов. Экспертами не могут быть специалисты, являющиеся представителями, уполномоченной организации, подчиненной Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды, представителями недропользователя, представившего материалы и лицами, принимавшими участие в работах по подготовке представленных материалов, а также граждане, состоящие в трудовых или иных договорных отношениях с недропользователем, и представители юридического лица, состоящего с недропользователем в таких договорных отношениях.

Также предусматривается, что состав экспертов утверждается уполномоченной организацией, подчиненной Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды по согласованию с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды.

В стоимость проведения государственной экспертизы геологической информации, оплачиваемой недропользователем, будет предусматриваться оплата труда привлекаемых экспертов.

В целях рационального использования недр, недопущения использования полезных ископаемых в иных направлениях, чем те, для которых в установленном порядке утверждены запасы полезных ископаемых, в проекте Закона закреплена соответствующая норма. Данная норма позволит вести налоговый учет и осуществлять налоговые выплаты – налог за добычу (изъятие) природных ресурсов в строгом соответствии с налоговым законодательством и по тому направлению использования полезных ископаемых, для которых утверждены их запасы.

Проектом Закона устанавливается, что ежегодный план развития горных работ разрабатывается и утверждается недропользователем до начала проведения горных работ, а также уточняется для каких работ составляется ежегодный план развития горных работ.

Проектом Закона предусмотрено, что в ежегодный план развития горных работ могут вноситься изменения и (или) дополнения, обусловленные изменением видов, методов, способом планируемых работ по добыче, а также технологий добычи, объемов и сроков проведения горных работ. Это позволит недропользователю, осуществляющему добычу полезных ископаемых, корректировать свою деятельность в зависимости от определенных возможностей, в том числе финансовых.

В соответствии с пунктом 1 статьи 15.18 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за выборочную отработку богатых участков месторождений, приводящую к необоснованным потерям балансовых

запасов полезных ископаемых, либо сверхнормативным потерям или сверхнормативному разубоживанию полезных ископаемых при их добыче, либо иные нарушения требований рационального использования недр. Как показывает практика осуществления контрольной (надзорной) деятельности, к наиболее распространённым нарушениям природоохранного законодательства при добыче полезных ископаемых относятся отсутствие у недропользователя согласованных ежегодных планов развития горных работ.

В этой связи проектом Закона предусматривается дополнение статьи 65 Кодекса о недрах требованием, связанным с недопущением осуществления работ по добыче полезных ископаемых без согласованного ежегодного плана развития горных работ, а также недопущением превышения согласованных ежегодными планами развития горных работ объемов добычи полезных ископаемых.

Проектом Закона с учетом практики применения предусмотрено изложение в новой редакции двух статей, устанавливающих в Кодексе о недрах порядок консервации и ликвидации горных предприятий, горных выработок, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

В целях сокращения финансовых затрат недропользователя, в проекте Закона предусмотрена возможность, дающая право недропользователю при отсутствии спроса на добываемое сырье или иных экономических причин, осуществлять временную приостановку эксплуатации горных предприятий, горных выработок, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, без их консервации на срок до шести месяцев при условии соблюдения мероприятий по обеспечению промышленной безопасности, охраны недр и окружающей среды на весь срок их приостановки.

Проектом Закона предусмотрено исключение норм, предусматривающих регулирование общественных отношений в области государственной статистики. Исключается обязанность предоставления недропользователями государственной статистической отчетности о состоянии и движении запасов полезных ископаемых и (или) геотермальных ресурсов недр.

По мнению Нацстата формы государственной статистической отчетности практически полностью дублируют формы государственных балансов, установленные Положением о порядке составления и утверждения государственных балансов запасов полезных ископаемых и геотермальных ресурсов недр, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 марта 2009 г. № 392. В соответствии с законодательством о государственной статистике формы

государственной статистической отчетности служат для формирования официальной статистической информации, а не для целей учета.

Вместе с тем, проектом Закона предусматривается, что государственные балансы запасов полезных ископаемых и (или) геотермальных ресурсов недр ведутся на основании сведений, предоставляемых недропользователями по форме и в порядке, установленным Советом Министров Республики Беларусь.

С учетом практики применения в проекте Закона предусмотрено уточнение участков недр, подлежащих учету в государственном кадастре недр, а также в новой редакции излагается статья, устанавливающая требования к ведению государственных балансов полезных ископаемых.

В целях исключения из практики участившихся случаев добычи подземных вод, для которых превышен срок эксплуатации их запасов, указанный в протоколе государственной экспертизы геологической информации и (или) в приказе Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, издаваемого с учетом заключения государственной экспертизы геологической информации, в проекте Закона предусмотрено, что такие запасы подземных вод подлежат списанию.

С учетом вносимых проектом Закона изменений в Кодекс о недрах в части переименования полезных ископаемых проектом Закона предусмотрено внесение изменений в виды природных ресурсов, для которых установлена ставка налога за добычу (изъятие) в Налоговом кодексе (Особенная часть). В частности вносятся изменения в подпункт 1.2 пункта 1 слова и подпункт 2.4 пункта 2 статьи 255, подпункт 2.7 пункта 2 приложения 10 Налогового кодекса Республики Беларусь (Особенная часть) от 29 декабря 2009 г., которыми слова «песчано-гравийно-валунного материала» заменяются на «валунно-гравийно-песчаной смеси».

4. Результаты анализа:

4.1. актов законодательства, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения

Проект Закона разработан в соответствии с требованиями Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» и позволит наиболее широко развиваться социально-экономическим интересам недропользователей. При этом сохранит возможность введения ограничений в интересах национальной безопасности в случае необходимости защиты охраны окружающей среды, историко-культурных ценностей, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.

4.2. актов законодательства иностранных государств, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и

практики их применения

Результаты анализа актов законодательства государств – участников СНГ в области охраны и использования недр позволяют констатировать, что формирование правовой базы этих государств в данной области основано на тех же принципах, что и в Республике Беларусь. Меры в области охраны и использования недр предусматриваются в основном в Законе Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», Кодекса Республики Казахстан от 27.12.2017 № 125-VI «О недрах и недропользовании».

При подготовке проекта Закона также осуществлён анализ Постановления Правительства Российской Федерации от 02.06.2016 № 492 «Об утверждении Правил использования геологической информации о недрах, обладателем которой является Российская Федерация», Постановления Правительства Российской Федерации от 11.02.2005 № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение», Приказа Минприроды России от 07.12.2015 № 526 «Об утверждении Порядка составления и ведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых».

4.3. международных договоров Республики Беларусь и иных международно-правовых актов, содержащих обязательства Республики Беларусь, относящихся к правовому регулированию проекта и практики их применения:

В результате изменения Кодекс Республики Беларусь о недрах будет соответствовать международным договорам Республики Беларусь, в том числе, Договору о ЕАЭС.

4.4. на предмет соответствия проекта международным договорам и иным международно-правовым актам, относящимся к соответствующей сфере правового регулирования

Проект Закона соответствует международным договорам и иным международно-правовым актам, относящимся к правовому регулированию проекта Закона.

5. Информация, отражаемая в соответствии с Законом Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-3 «О международных договорах Республики Беларусь»

Проект Закона не связан с принятием (изданием) нормативного правового акта в отношении международного договора Республики Беларусь или его проекта.

6. Результаты научных исследований в области права, публикации в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети Интернет, обращения граждан и юридических лиц, относящихся к предмету правового регулирования проекта

С учетом проведенных исследований по обращениям индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, в целях развития товарных рынков и конкуренции в сфере разработки проектов обоснования границ горного отвода, в проекте Закона исключены из компетенции Совета Министров Республики Беларусь полномочия по определению организаций, уполномоченных разрабатывать проекты обоснования границ горного отвода.

В связи с поступающими запросами в проекте Закона предусмотрена норма, устанавливающая порядок продления срока пользования недрами для геологического изучения недр.

В целях своевременного получения недропользователем права пользования недрами и продолжения без остановки работ по добыче полезных ископаемых в проекте Закона увеличивается срок подачи недропользователем документов, необходимых для продления срока пользования недрами – горным отводом, когда решение о предоставлении горного отвода принимается Президентом Республики Беларусь.

7. Всесторонний и объективный прогноз предполагаемых последствий принятия (издания) нормативного правового акта, в том числе соответствие проекта социально-экономическим потребностям возможностям общества и государства, целям устойчивого развития, а также результаты оценки регулирующего воздействия

Принятие Закона позволит создать необходимые условия для снятия противоречий при проведении работ по геологическому изучению недр, добыче полезных ископаемых и (или) геотермальных ресурсов недр.

С принятием Закона будут устранены пробелы в законодательном регулировании отношений, связанных с охраной и использованием недр, что обеспечит системность и комплексность правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений.

В проекте Закона не предусматривается установление дополнительных платежей за право пользования недрами.

Принятие Закона не повлечет изменения величины расходов республиканского и местных бюджетов, внебюджетных фондов.

Проект Закона не содержит положений, устанавливающих избыточные обязанности, запреты и ограничения, необоснованные расходы для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Проект Закона соответствует социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства, целям

устойчивого развития и не повлечет негативных экологических последствий и направлен на рациональное использование и охрану недр.

Возможность возникновения каких-либо негативных социальных и экологических последствий, связанных с реализацией предлагаемых проектом Закона изменений, не установлена.

8. Информация о результатах публичного обсуждения проекта и рассмотрения поступивших при этом замечаний и (или) предложений

Проект Закона 11 июля 2019 г. рассмотрен и одобрен на заседании координационного экологического совета при Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь.

9. Краткое содержание изменений, подлежащих внесению в нормативные правовые акты, проектов, подлежащих подготовке, а также перечень нормативных правовых актов (их структурных элементов), подлежащих признанию утратившими силу в связи с принятием (изданием) нормативного правового акта

Проект Закона предусматривает:

признание утратившим силу постановления Совета Министров Республики Беларусь от 16 декабря 2016 г. № 1037 «Об определении перечня организаций, уполномоченных разрабатывать проекты обоснования границ горного отвода»;

внесение изменений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 6 января 2017 г. № 10 «Об утверждении Положения о порядке разработки, согласования, проведения экспертизы, утверждения, регистрации, введения в действие и опубликования норм и правил рационального использования и охраны недр, внесения изменений и дополнений в них»;

внесение изменений и дополнений в постановления Совета Министров Республики Беларусь от 30 марта 2009 г. № 392 «Об утверждении Положения о порядке составления и утверждения государственных балансов запасов полезных ископаемых и геотермальных ресурсов недр», от 30 декабря 2008 г. № 2045 «О некоторых мерах по реализации Кодекса Республики Беларусь о недрах», от 28 апреля 2004 г. № 482 «Об утверждении положений о порядке проведения в составе Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь мониторинга поверхностных вод, подземных вод, атмосферного воздуха, локального мониторинга окружающей среды и использования данных этих мониторингов», от 17 февраля 2012 г. № 156 «Об утверждении единого перечня административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и

индивидуальных предпринимателей, внесении дополнения в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 февраля 2009 г. № 193 и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь»;

внесение изменений в постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 20 июля 2009 г. № 52 «Об утверждении Положения о Республиканской комиссии по запасам полезных ископаемых»;

внесение изменений в постановление Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь от 30.12.2013 № 77 «Об утверждении Правил по обеспечению промышленной безопасности при разработке месторождений полезных ископаемых открытым способом»;

принятие постановления Совета Министров Республики Беларусь, определяющим порядок предоставления установленным Советом Министров Республики Беларусь.

принятие постановления Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь «Об утверждении форм перечня работ по геологическому изучению недр и государственного реестра работ по геологическому изучению недр».

Министр природных ресурсов
и охраны окружающей среды
Республики Беларусь

А.П.Худык

_____ 20__ г.