**Замечания и предложения**

**Комиссии РСПП по горнопромышленному комплексу к проекту федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» в части определения правового режима недвижимого горного имущества»**

**1. Законопроект дает крайне неопределенную трактовку ключевого понятия «недвижимое горное имущество»,** которое предлагается ввести в действующее законодательство.

В проектируемой статье 72 Закона «О недрах» предлагается следующее определение недвижимого горного имущества: недвижимым горным имуществом признается недвижимое имущество, изготовленное или созданное для проведения работ, связанных с пользованием недрами.

Данное определение позволяет трактование, в силу которого все наземные сооружения и совокупность горных выработок, расположенных на участке недр будут отнесены к недвижимому горному имуществу. Отсутствие четкого определения понятия «недвижимое горное имущество» не позволяет однозначно определить статус имущества как недвижимого горного имущества. Например, вспомогательные здания, сооружения, административно-бытовые комплексы не вовлечены в непосредственный производственный процесс по добыче угля, но такие объекты необходимы для проведения работ, связанных с пользованием недрами. Кроме того, объекты горных выработок, в том числе квершлаги, штреки, уклоны, стволы, бремсберги и прочее нельзя отнести к объектам недвижимого имущества, так как они не отвечают требованиям законодательства, предъявляемым к таким объектам (ст. 130 ГК РФ), поскольку являются постоянно изменяемыми объектами в процессе производственной деятельности (то есть геометрические размеры горных выработок постоянно меняются).

В связи с этим, считаем принципиальной позицию о том, что горные выработки не должны быть включены в понятие «недвижимое горное имущество», поскольку недвижимым имуществом не являются и, соответственно, их регистрация как недвижимости и последующее внесение постоянных изменений в кадастр, реестр, договор аренды и т.д. в режиме реального времени невозможны с практической точки зрения.

Одновременно полагаем, что отсутствует необходимость специального регулирования правового режима недвижимого имущества, используемого для целей недропользования, в связи со следующим.

Основная часть объектов, используемых при проведении работ по недропользованию (в частности, отвалы и горные выработки), не являются объектами недвижимости.

В соответствии со статьей 130 Гражданского кодекса РФ к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства.

Исходя из положений статьи 1 Градостроительного кодекса РФ здания, строения, сооружения являются объектами капитального строительства, не изменяющими своих пространственных характеристик в ходе их эксплуатации.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»:

здание – результат строительства, представляющий собой объемную строительную систему, имеющую надземную и (или) подземную части, включающую в себя помещения, сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенную для проживания и (или) деятельности людей, размещения производства, хранения продукции или содержания животных;

сооружение – результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов.

Таким образом, здания и сооружения помимо неразрывной связи с землей должны иметь самостоятельное функциональное назначение, предполагающее возможность использования объекта правообладателем при сохранении объекта в ходе использования в неизменном виде. На основании изложенного, горные выработки и отвалы не являются объектами недвижимости.

Правовой режим иных объектов, являющихся объектами недвижимости и используемых при недропользовании (например, ЛЭП, автомобильные дороги, различные здания, шахтовые выработки), в полной мере регулируется действующим законодательством. Таким образом, отсутствует целесообразность специального регулирования правового статуса данных объектов в законодательстве о недропользовании.

В связи с вышеизложенным, предлагаем рассмотреть редакцию законопроекта с правками, учитывающими обозначенную позицию (горные выработки исключены из понятия «недвижимое горное имущество»). Текст законопроекта в режиме правок прилагается.

Кроме того, считаем необходимым доработать законопроект и перечислить критерии, по которым тот или иной объект будет относиться к недвижимому горному имуществу, дополнить перечнем случаев/ситуаций, при которых образуется недвижимое горное имущество (в частности, в результате его создания), то есть определить, в какой момент то или иное имущество становится «недвижимым горным имуществом», а также четко определить, как фиксируется факт наличия/создания недвижимого горного имущества (требуется ли получение каких-либо разрешений, согласований для создания объекта, относимого к недвижимому горному имуществу).

Одновременно необходимо отметить, что в отсутствие четких критериев отнесения объектов к недвижимому горному имуществу, создаются условия для злоупотреблений и коррупциогенные риски.

Более того, введение любой новой категории недвижимого имущества, помимо тех, которые зафиксированы в действующем российском законодательстве, налагает на бизнес дополнительные обязанности и влечет существенную необоснованную финансовую и административную нагрузку. Пользователь недр будет обязан как минимум проводить дополнительные кадастровые оценки, вносить изменения в государственный реестр прав, что является платной и длительной процедурой. Соответствующая нагрузка будет возлагаться и на регистрирующие органы, что в условиях правовой неопределенности, очевидно, может привести к злоупотреблениям либо к несистемному подходу в вопросах учета и регистрации соответствующих объектов.

**2. Условие проведения кадастрового учета и регистрации объектов недвижимого горного имущества за счет недропользователей является нарушением прав недропользователей.**

Законопроект предусматривает (предлагаемая редакция новой статьи 241 Закона «О недрах»), что государственный кадастровый учет и регистрация прав будет производиться за счет пользователя недр. С учетом того, что права на недра принадлежат исключительно государству как собственнику, логичным было бы проведение указанных работ уполномоченными государственными органами.

При оформлении лицензии и дальнейшем использовании участков недр пользователь недр платит лицензионный сбор в пользу государства, уплачивает налог на добычу полезных ископаемых, а также несет иные соответствующие расходы (плата за негативное воздействие на окружающую среду и т.д.). Соответственно, вменение в обязанность пользователю недр проводить и оплачивать работы по кадастровому учету и регистрации прав на соответствующую недвижимость является необоснованным переложением обязанностей собственника на пользователя имущества.

Представляется обоснованным, что при выдаче лицензии государство должно предоставить пользователю недр все необходимые регистрационные и кадастровые документы на те объекты, которые передаются в пользование.

Кроме того, требуется разъяснение, каким образом будут отражены/зафиксированы права собственности, если государственный кадастровый учет и регистрация права на недвижимое горное имущество осуществляется за счет пользователя недр. Необходимо также уточнить, какие отношения в связи с проведением такого учета и регистрации должны быть документально отражены/зафиксированы между государством и недропользователем, на основании каких документов осуществляются такой учет и регистрация. Кроме того, необходимо внести уточнения в законопроект по данным вопросам, а также соответствующие изменения в Федеральный закон от 13.07.15 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

**3. Отсутствует четкое определение понятия «безопасное состояние подземного горного имущества»** (касается части 2 статьи 20, пункта 81 части 2 статьи 22, статьи 241 Закона «О недрах» в предлагаемой редакции законопроекта). Законопроектом не определено, какие работы необходимо проводить для обеспечения такого «безопасного состояния», имеются лишь ссылки на требования к безопасному содержанию недвижимого горного имущества. Однако каким уполномоченным органом и на основании каких критериев устанавливаются эти требования, законопроект не уточняет.

Таким образом, на пользователя недр возлагается обязанность по поддержанию недвижимого горного имущества в безопасном состоянии, его ликвидации и консервации (при необходимости), при этом в законопроекте отсутствует точное определение:

* что входит в само понятие «недвижимое горное имущество»;
* каковы критерии необходимого уровня безопасности указанного имущества;
* каким уполномоченным органом и как будет определяться необходимость и порядок ликвидации и консервации.

Неопределенность по указанным вопросам может привести к возникновению споров и претензий со стороны государственных контролирующих органов, а также возможности административного давления, поскольку одной из возможных причин досрочного прекращения пользования недрами является несоблюдение условия об обеспечении безопасности недвижимого горного имущества.

**4. Необходимы уточнения по существенным понятиям и регулированию отношений субъектов рассматриваемых правоотношений.**

**4.1. Ликвидация горного имущества (пункт 9 части 2 статьи 22).**

Законопроект предусматривает ликвидацию недвижимого горного имущества в установленном порядке. Однако не определено, каким уполномоченным органом устанавливается данный порядок и в каких случаях оно не подлежит использованию. В предлагаемой редакции статьи 241 Закона «О недрах» есть отсылка к проектной документации на недра, однако неясно, что необходимо предпринять в отношении уже имеющегося недвижимого горного имущества. Требуется либо уточнить это в законопроекте, либо разработать и представить подзаконный акт, вносящий ясность по данному вопросу.

**4.2. Отнесение имущества к государственной собственности.**

Нет определенности, какое горное имущество является собственностью Российской Федерации, субъекта или муниципального образования и, соответственно, нет ясности относительно того, какие подземные недвижимые объекты могут быть переданы пользователю. Например, в случае получения новой лицензии на разработку месторождения под землей еще нет никакого недвижимого имущества и в этой ситуации непонятно, что конкретно пользователь недр должен принять в пользование у государства в течение 1 года с даты государственной регистрации лицензии.

В связи с отсутствием ясности относительно того, какое имущество является собственностью государства, с практической точки зрения для пользователя недр возникает неопределенность по следующим вопросам:

* что должен сделать пользователь недр с тем имуществом, которое на текущий момент он признает своей собственностью, учитывает на балансе, а также с теми выработками, которые он проходит за свой счет;
* должен ли пользователь недр передавать горные выработки государству и на каком основании;
* как учитывать расходы по созданию объектов недвижимого горного имущества;
* что пользователь недр должен сделать с объектами уже учтенными на его балансе;
* в случае если все недвижимое подземное имущество является собственностью государства, является ли пользователь недр плательщиком налога на имущество.

**4.3. Не определен порядок передачи и определения цены (величины арендной платы) при нахождении недвижимого горного имущества в частной собственности**, что с большой долей вероятности может привести к спорам между хозяйствующими субъектами.

**5. Противоречие действующему законодательству Российской Федерации.**

Предлагаемая редакция абз. 7 статьи 241 противоречит действующему гражданскому законодательству. Как предусмотрено законопроектом, собственник недвижимого горного имущества, находящегося в частной собственности, обязан заключить договор о передаче в собственность, в аренду или на ином вещном или обязательственном праве, принадлежащего ему недвижимого горного имущества, расположенного на участке недр, предоставленном в пользование иному лицу для разведки и добычи полезных ископаемых, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии.

Согласно пункту 1 статьи 1 ГК РФ гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора. Понуждение к заключению договора по отчуждению имущества будет противоречить данным принципам. В связи с этим, в данном случае необходимо законодательное урегулирование механизма прекращения права собственности (например, аналогично механизму изъятия земельных участков в целях недропользования, ст. 56.2 - 56.11 Земельного кодекса Российской Федерации).

**6. Дополнительные риски, связанные с неопределенностью понятий законопроекта.**

Считаем необходимым обратить внимание на то, что неопределенность формулировок, употребление неустоявшихся терминов и категорий оценочного характера, отсутствие четкой регламентации прав, установление трудновыполнимых требований к гражданам и организациям отнесены к коррупциогенным факторам в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

С учетом изложенного, полагаем, что законопроект требует уточнений и доработки и не может быть поддержат в представленной редакции.