

## 4.2. Правовой режим обращения с отходами, образующимися при пользовании недрами

©Игнатьев Даниил Алексеевич

РГУ нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина, Москва, Россия

dani-ignatev@yandex.ru

### Аннотация

Накопленный и возрастающий с каждым годом объем горной массы, представляющей собой отходы, образующиеся при пользовании недрами (кроме собственно конкретно добываемых полезных ископаемых), оказывает не только негативное воздействие на окружающую среду, но и представляет собой огромный резерв полезных ископаемых, не извлеченных в силу существующих в момент добычи технологий, который в условиях истощения минерально-сырьевой базы может служить дополнительным источником полезных ископаемых.

В настоящей статье рассматривается существующий правовой режим обращения с отходами, образующимися при пользовании недрами, применяемые в данной сфере нормативно-правовые акты, закрепляющие требования по обращению с такими отходами и порядок их предоставления в пользование, анализируется существующая правоприменительная практика, с целью определения достаточности существующих правовых норм, позволяющих не только минимизировать их негативное воздействие на окружающую среду, но и извлекать из них полезные ископаемые.

Проведенная работа позволяет сделать вывод, что действующее законодательство недостаточным образом регламентирует обращение с такими отходами, в том числе порядок и условия их предоставления в пользование, что приводит к возникновению судебных споров и препятствует их активному вовлечению в хозяйственный оборот, в связи с чем, представляется необходимым совершенствование правового регулирования в данной области.

**Ключевые слова:** правовой режим, отходы, образующиеся при пользовании недрами, полезные ископаемые, недропользование, законодательство о недрах.

**Для цитирования:** Игнатьев Д.А. Правовой режим обращения с отходами, образующимися при пользовании недрами // Пробелы в российском законодательстве. 2020. Т. XIII. №3. С. 096-106.

## Legal regime of the management of mining waste

©Ignatiev Daniil Alexeevich

National University of Oil and Gas «Gubkin University», Moscow, Russia

dani-ignatev@yandex.ru

### Abstract

Mining waste volumes increase every year and not only has a negative impact on the environmental, but only constitutes an enormous reserve of mineral resources, which have not been extracted due to technological imperfections. However mining waste may be an additional source of mineral resources when the mineral reserves is deleted.

This article addresses the existing legal regime for mining waste management, legal acts in this sphere, which establish requirements for mining waste management and procedure for the provision of wastes for use. The article examines enforcement practices and determines the adequacy of existing legal regulation.

The study leads to the conclusion that current legislation does not adequately regulate the management mining waste, including the procedures and conditions for the provision of wastes for use for extracting mineral resources. This leads to litigation and discourages active involvement this kind of waste for productive use, therefore improvement of legal regulation is needed.

**Keywords:** legal regime, mining waste, mineral resources, subsoil use, mining law.

**For citation:** Ignatiev D.A. Legal regime of the management of mining waste // Gaps in Russian legislation. 2020. Vol. XIII. №3. Pp. 096-106. (in Russ.)

## Введение

Общеизвестно, что деятельность в сфере недропользования, в частности горнодобывающая промышленность, не только представляет особую значимость для экономики Российской Федерации, но и одновременно выступает в качестве «загрязнителя» окружающей среды, причем одного из основных [Жаворонкова, Агафонов, 2018: 98]. При выполнении работ, связанных с пользованием недрами, происходят необратимые изменения природной среды: загрязнение земель, почв, недр, вод (подземных и поверхностных), животного мира, растительности, атмосферного воздуха,

изменяется природный ландшафт, образуются пустоты в недрах и огромное количество отходов<sup>1</sup>.

В настоящее время количество накопленных (образованных) отходов, образовавшихся при пользовании

<sup>1</sup> Несмотря на то, что вопрос отнесения извлекаемых из недр горных масс (в том числе вскрышных и вмещающих пород) при осуществлении пользования недрами (кроме собственно конкретно добываемого полезного ископаемого), а также полезных компонентов остающихся после первичной переработки минерального сырья к отходам по смыслу законодательства об отходах производства и потребления является дискуссионным, в целях настоящей работы для упрощения изложения материала представляется использовать именно этот термин, подразумевая все отходы, образующиеся при пользования недрами.

недрами<sup>2</sup>, составляет приблизительно 90% от всего количества накопленных (образованных) отходов производства и потребления.

Так, по статистическим данным Росприроднадзора<sup>3</sup> на начало 2018 года было накоплено 40 033 812 781,953 тонн отходов, из которых 35 691 554 519,899 тонн отходов приходится на деятельность по добыче полезных ископаемых<sup>4</sup>, за 2018 год образовалось 7 266 054 042,778 тонн отходов, в том числе 6 850 485 409,856 тонн от деятельности по добыче полезных ископаемых, а на конец 2018 года учтено 42 384 283 222,206 тонн отходов после всех операций с отходами (включая 37 867 372 692,468 тонн отходов учтенных в деятельности по добыче полезных ископаемых).

При этом в соответствии с данными за 2017 год<sup>5</sup> в стране образовалось 5 786 188 942,15057 тонн отходов от деятельности по добыче полезных ископаемых (что составило около 93% от общего количества образованных отходов), следовательно, в 2018 году прирост образовавшихся отходов от такой деятельности составил примерно 1 млрд. тонн относительно предыдущего года.

Важно отметить, что количество отходов, образующихся от деятельности по добыче полезных ископаемых, ежегодно и неуклонно увеличивается, поскольку возрастающий объем использования бедных руд приводит к явному увеличению извлекаемых объемов горной массы ввиду того, что для получения единицы полезного компонента приходится увеличивать удельный объем извлекаемой руды<sup>6</sup>.

Так, за период 2010 – 2018 годов количество отходов от указанной деятельности выросло с 2010 года

(3 334,5 млн. тонн<sup>7</sup>) в два раза к 2019 году – до 7 266,05 млн. тонн.

Вместе с тем, в таких отходах содержится значительное количество полезных ископаемых<sup>8</sup>, поскольку в силу существующих технологий, несовершенства проектируемых и применяемых технических проектов и технологических схем добычи полезных ископаемых, а также ввиду возможного отсутствия спроса на них, доля потерь полезных ископаемых от их количества в исходной руде может составлять от 25 до 100 процентов<sup>9</sup>.

Одновременно, указанные отходы оказывают существенное воздействие на окружающую среду, являются источником ее загрязнения различного класса опасности, а обеспечение экологической безопасности при данных обстоятельствах ставится под угрозу [Агафонов, 2014: 24].

Площадь земель, занятых отходами от деятельности по добыче полезных ископаемых, варьируется, по различным экспертным оценкам<sup>10</sup>, от 160 тыс. га<sup>11</sup> до 1 млн. га<sup>12</sup>. Из 143 выявленных и зарегистрированных

<sup>7</sup> Данные за 2010 год согласно Государственному докладу «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2017 году» // [http://www.mnr.gov.ru/docs/o\\_sostoyanii\\_i\\_ob\\_okhrane\\_okruzhayushchey\\_sredy\\_rossiyskoy\\_federatsii\\_ob\\_okhrane\\_okruzhayushchey\\_sredy\\_rossiyskoy\\_federatsii\\_v\\_2017/](http://www.mnr.gov.ru/docs/o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2017/) (дата обращения: 25.04.2020).

<sup>8</sup> По данным приводимым Л.В. Оганесяном, только в хвостах обогащения Дальнегогорского рудного района (Приморье) сосредоточено около 14 тыс. тонн цинка, 15 тыс. тонн свинца, 1,5 тыс. тонн олова, 68 тонн серебра, 7 тысяч тонн мышьяка, а если к нему прибавить другие горнорудные районы, то получится огромный объем резерва металлов. / Оганесян Л.В. Там же. С. 50.

<sup>9</sup> По данным приводимым в Пояснительной записке к проекту федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях стимулирования использования отходов недропользования», доля потерь полезных ископаемых составляет: для молибдена, меди, никеля – до 25 процентов; кобальта – до 35 процентов; свинца, цинка – до 45 процентов; вольфрама – до 50 процентов; олова – до 60 процентов; редких и редкоземельных металлов – до 100 процентов; нерудных полезных ископаемых, залегаемых совместно с основными полезными ископаемыми месторождений – до 100 процентов. / [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/74D524E9A75E003B432583BC00277C28/\\$FILE/664487-7\\_13032019\\_664487-7.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/74D524E9A75E003B432583BC00277C28/$FILE/664487-7_13032019_664487-7.PDF?OpenElement) (дата обращения: 25.04.2020).

<sup>10</sup> В Государственном (национальном) докладе о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2017 году конкретные данные относительно площади земель, занятых отходами от деятельности по добыче полезных ископаемых, не приводятся. // <https://rosreestr.ru/upload/Doc/16-upr/%D0%94%D0%9E-%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%94%20%D0%B7%D0%B0%202017%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4.rar> (дата обращения: 26.04.2020).

<sup>11</sup> По данным приводимым Л.В. Оганесяном. / Оганесян Л.В. Там же. С. 50.

Е.П. Волынкина приводит аналогичные данные – около 160 тыс. га (более 60 тыс. га занято шламонакопителями и хвостохранилищами, более 100 тыс. га занято отвалами, терриконами, золо- и шлако-отвалами). / Волынкина Е.П. Анализ состояния и проблем переработки техногенных отходов в России. // Вестник Сибирского государственного индустриального университета № 2 (20). 2017. С. 44.

<sup>12</sup> По данным приводимым А.Д. Бардовским. / Бардовский А.Д. Разработка классификационно-измельчительного оборудования и метода его оценки при переработке отходов нерудных карьеров. // Автореферат дисс. ... доктора техн. наук. М.: 2000. С. 3.

Аналогичные данные приводятся В.И. Аксеновым, М.Г. Ладыгиным, И.И. Ничковой, В.А. Никулиным, С.Э. Кляном, Е.В. Аксеновым – около 1 млн. га / Аксенов В.И., Ладыгин М.Г., Ничкова И.И., Никулина В.А., Клян С.Э., Аксенов Е.В. Водное хозяйство промышленных предприятий: Справочное издание: В 2-х книгах. Книга 1 / Под ред. В.И. Аксенова. – М.: Теплотехник. 2005. С. 68.

<sup>2</sup> Ввиду того, что в настоящий момент действующее законодательство Российской Федерации о недрах использует понятие «отходы добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств», а также учитывая, что статистический учет в области таких отходов ведется по виду деятельности «добыча полезных ископаемых», в настоящей работе, если не указано иное, статистические данные используются только относительно отходов от деятельности по добыче полезных ископаемых.

Более подробно вопросы отсутствия упоминания и учета отходов, образующихся в ходе проведения работ по геологическому изучению недр, в том числе разведки месторождений полезных ископаемых, а также отходов, образующихся при осуществлении строительства и эксплуатации подземных сооружений, будут рассмотрены в следующей работе.

<sup>3</sup> Сведения об образовании, использовании, обезвреживании, транспортировании и размещении отходов производства и потребления по форме 2-ТП (отходы), систематизированные по видам экономической деятельности (только разделы) за 2018 год // [http://rpn.gov.ru/sites/default/files/od-human-read/2-tp\\_2018\\_po\\_vidam\\_ekonomicheskoy\\_deyatelnosti2\\_0.xlsx](http://rpn.gov.ru/sites/default/files/od-human-read/2-tp_2018_po_vidam_ekonomicheskoy_deyatelnosti2_0.xlsx) (дата обращения: 24.04.2020).

<sup>4</sup> Согласно указанным данным к отходам, образующимся в результате добычи полезных ископаемых, относятся также и отходы от связанных с ней перерабатывающих производств (первичная переработка, обогащение и т.д.), отходы дальнейшей переработки полезных ископаемых учитываются отдельно.

<sup>5</sup> Сведения об образовании, использовании, обезвреживании, транспортировании и размещении отходов производства и потребления по форме 2-ТП (отходы), систематизированные по видам экономической деятельности (только разделы) за 2017 год // [http://rpn.gov.ru/sites/default/files/od-human-read/rpn\\_pril\\_2\\_-\\_otchyot\\_po\\_vidam\\_ekonomicheskoy\\_deyatelnosti\\_2017\\_g\\_s\\_uch\\_t\\_errg\\_organov\\_0.xls](http://rpn.gov.ru/sites/default/files/od-human-read/rpn_pril_2_-_otchyot_po_vidam_ekonomicheskoy_deyatelnosti_2017_g_s_uch_t_errg_organov_0.xls) (дата обращения: 24.04.2020).

<sup>6</sup> Оганесян Л.В. Экологические и технико-технологические проблемы освоения нетрадиционных источников минерального сырья // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. № 2. 2019. С. 50.

объектов накопленного вреда окружающей среде<sup>13</sup> 72 объекта являются объектами размещения различных отходов от деятельности по добыче полезных ископаемых, а из 4306 зарегистрированных объектов размещения отходов<sup>14</sup> почти 2000 объектов являются объектами размещения различных отходов от деятельности по добыче полезных ископаемых<sup>15</sup>.

В связи с этим использование отходов, образующихся при пользовании недрами, является не только актуальным с точки зрения извлечения оставшихся в них полезных ископаемых, но и необходимым в контексте решения проблемы их негативного влияния, в особенности воздействия на окружающую среду, а наиболее полная и четкая правовая регламентация обращения с ними, как представляется, является главным условием их активного вовлечения в хозяйственный оборот.

## 1. Необходимость использования отходов, образующихся при пользовании недрами, – важная составляющая рационального использования недр, их охраны и обеспечения воспроизводства минерально-сырьевой базы

Действующее российское законодательство в соответствии со сложившейся правовой доктриной закрепляет комплексный эколого-правовой подход к использованию природных ресурсов, в том числе ресурсов недр, выражающийся в закреплении одним из основных принципов правового регулирования их рациональное использование и охрану.

Так, В.С. Комиссаренко справедливо отмечает, что рациональное использование недр подразумевает такое их использование, которое обеспечивает наиболее полное извлечение полезных ископаемых и попутных компонентов, а охрана недр, в свою очередь, является системой мероприятий, реализуемых в целях рационального недропользования, также для сохранения их природной ценности, воспроизводству минерально-сырьевой базы (далее также – ВМСБ), предотвращению негативного воздействия и по поддержанию стабильности геологических процессов [Комиссаренко, 2004: 38].

Конституция Российской Федерации<sup>16</sup> закрепляет требования об охране и использовании природных ресурсов как основу жизни и деятельности народов (часть 1 статьи 9), а также ограничивает свободу реализации прав пользования, владения, и распоряжения

ими их собственниками, в том числе требованиями охраны окружающей среды (часть 2 статьи 36).

Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>17</sup> (далее – Закон об охране окружающей среды), в развитие данных положений Конституции, закрепляет охрану природных ресурсов наряду с их воспроизводством и рациональным использованием этими ресурсами не только одним из основных принципов, но также и как непреложное условие, направленное на формирование экологической безопасности и обеспечивающее благоприятную окружающую среду (абзац 5 статьи 3 указанного закона).

В Земельном кодексе Российской Федерации<sup>18</sup> (далее – ЗК РФ) правовое регулирование отношений по землепользованию базируется на представлениях о земле не только как о ресурсе, но и как о подлежащем охране природном объекте или части природы (подпункт 4 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ), а также закрепляется требование обеспечения рационального использования земель как одной из целей охраны земель (статья 12 ЗК РФ).

Обеспечение ВМСБ, охрана недр, а также рациональное пользование минерально-сырьевой базой закрепляются как одна из главных задач государства в области регулирования пользования недрами (часть 1 статьи 35 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»<sup>19</sup> (далее – Закон о недрах)).

Законодательство Российской Федерации об отходах производства и потребления (Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»<sup>20</sup> (далее – Закон об отходах)) также исходит из необходимости при обращении с отходами осуществление охраны окружающей среды (поддержания её благоприятного состояния или её восстановления, сохранения биоразнообразия) (абзац 2 статьи 3 указанного закона), а также переработку материально-сырьевых ресурсов (абзац 5 статьи 3) при организации и реализации государственной политики в данной области.

В связи с этим, а также учитывая, что, по мнению экспертов, в настоящее время темпы использования минерально-сырьевой базы явно превышают темпы ВМСБ<sup>21</sup>, важность промышленного использования отходов, образующихся при пользовании недрами, предопределена не только необходимостью снижения негативного воздействия их на окружающую среду, но и требованиями обеспечения ВМСБ, реализации принципа рационального использования и охраны недр, и соответственно необходимостью обеспечения мине-

<sup>13</sup> По состоянию на 20.02.2019 / Информационная база государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде // [http://www.vniiecolgy.ru/images/documents/othody/obracheniye\\_othodamy/%D0%98%D0%BD%D1%84%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D1%8F\\_%D0%B1%D0%B0%D0%B7%D0%B0\\_%D1%80%D0%B5%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0\\_%D0%B4%D0%BB%D1%8F\\_%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F\\_%D0%BD%D0%B0\\_%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82%D0%B5.xls](http://www.vniiecolgy.ru/images/documents/othody/obracheniye_othodamy/%D0%98%D0%BD%D1%84%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%B1%D0%B0%D0%B7%D0%B0_%D1%80%D0%B5%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0_%D0%B4%D0%BB%D1%8F_%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F_%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82%D0%B5.xls) (дата обр.: 26.04.2020).

<sup>14</sup> По состоянию на 26.06.2019 / Государственный реестр объектов размещения отходов // <https://uoit.fsrn.ru/grogo> (дата обращения: 26.04.2020).

<sup>15</sup> Следует отметить, что приведенные выше данные являются достаточно приблизительными, и, к тому же, не учитывают отходы, образующиеся в ходе проведения работ по геологическому изучению недр, в том числе разведки месторождений полезных ископаемых, а также отходы, образующиеся при осуществлении строительства и эксплуатации подземных сооружений.

<sup>16</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. ст. 4398.

<sup>17</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. ст. 133.

<sup>18</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. ст. 4147.

<sup>19</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 10. ст. 823.

<sup>20</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 26. ст. 3009.

<sup>21</sup> Оганесян Л.В. Там же. С. 50.

См. также: Государственный доклад «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2016 и 2017 годах» // [http://www.mnr.gov.ru/docs/o\\_sostoyanii\\_i\\_ispolzovanii\\_mineralno\\_syrevykh\\_resursov\\_rossiyskoy\\_federatsii/2\\_017\\_doklad\\_o\\_sostoyanii\\_i\\_ispolzovanii\\_mineralno\\_syrevykh\\_resursov\\_v\\_rossiyskoy\\_federatsii/](http://www.mnr.gov.ru/docs/o_sostoyanii_i_ispolzovanii_mineralno_syrevykh_resursov_rossiyskoy_federatsii/2_017_doklad_o_sostoyanii_i_ispolzovanii_mineralno_syrevykh_resursov_v_rossiyskoy_federatsii/) (дата обращения: 26.04.2020);

пункты 56 и 84 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (часть II). ст. 212.

рально-сырьевой безопасности<sup>22</sup> России как основной задачи государственного регулирования в данной сфере.

## 2. Действующее нормативно-правовое обеспечение обращения с отходами, образующимися при пользовании недрами

Возможности вовлечения отходов, образующихся при пользовании недрами, в экономическую деятельность (исследование указанных отходов на предмет наличия в них полезных ископаемых и полезных компонентов, извлечения из них полезных ископаемых и полезных компонентов, ликвидации горных выработок и т.д.), в настоящее время существенно ограничены ввиду несовершенства действующего правового регулирования.

На данный момент правовой режим отходов в целом, как обоснованно указывает В.В. Левочкин базируется не только на общегражданских нормах и нормах экологического права, но и на отдельных положениях законодательства той сферы деятельности, в которой образуются отходы<sup>23</sup>.

Применительно к настоящей работе стоит отметить, что правовой режим обращения с отходами, образующимися при пользовании недрами, закреплен Законом об отходах, Законом о недрах, Законом об охране окружающей среды (в части соблюдения экологических, санитарных и иных требований, не урегулированных этими специальными законодательными актами), а также в части порядка лицензирования деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон о лицензировании отдельных видов деятельности)<sup>24</sup>.

В.Б. Агафонов в сфере горнодобывающего и связанного с ним перерабатывающего производств указывает на существование двух различных правовых режимов по обращению с отходами, затрагивающих<sup>25</sup>:

- 1) захоронение отходов (радиоактивных, токсичных и других опасных отходов) в глубоких горизонтах;
- 2) использование отходов, образующихся при пользовании недрами. [Агафонов, 2014: 409-410].

<sup>22</sup> Для целей настоящей работы понятие минерально-сырьевой безопасности используется по смыслу понятия сырьевой безопасности, предложенного В.Б. Агафоновым, которое «по своему содержанию не ограничивается только воспроизводством минерально-сырьевой базы или обеспечением рационального использования и охраны недр, и, помимо вопросов, связанных с непосредственной добычей полезных ископаемых, в содержание данного понятия необходимо включать виды деятельности, связанные с их использованием, – правовые аспекты транспортировки, переработки, доведения до потребителя (непосредственное использование в хозяйстве), а также экспорт» [Агафонов, 2014: 114].

<sup>23</sup> Левочкин В.В. Проблемы гражданско-правового режима отходов в недропользовании: теория и практика. // Власть и управление на Востоке России. № 1 (78). 2017. С. 181.

<sup>24</sup> Сборник законодательства Российской Федерации. 2011. № 19. ст. 2716.

<sup>25</sup> В законодательстве о недрах данный термин был заменен на термин «отходы добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств» Федеральным законом от 29.06.2015 № 205-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Однако в настоящей работе проводится изучение только одного из них, а именно существующего правового режима обращения с отходами, образующимися при пользовании недрами. При этом в законодательстве о недрах фактически дублируются общие эколого-правовые требования, закрепленные в действующем законодательстве об отходах и в законодательстве об охране окружающей среды, касающиеся запрета захоронения, сброса или размещения отходов в определенных зонах (населенные пункты, курортные зоны, в водные объекты (пункт 5 статьи 12 Закона об отходах<sup>26</sup>, пункт 8 и пункт 11 статьи 23 Закона о недрах), местах залегания полезных ископаемых, если возникает риск их загрязнения (пункт 5 статьи 12 Закона об отходах, и соответственно пункт 11 статьи 23 Закона о недрах), и т.д.).

Указанные общие эколого-правовые требования к обращению с отходами, образующимися при пользовании недрами, дополняются законодательством о недрах единственным специальным требованием, подразумевающим обязанность недропользователя наиболее полно использовать образовавшиеся в результате переработки полезных ископаемых отходы (шлам, пыль, сточные воды и другие) и продукты, а также касающиеся их складирования, сохранения и проведения учета, но которые временно не используются (Закон о недрах пункт 3 статьи 23.3).

Нормативные правовые акты подзаконного уровня также только частично регулируют обращение (в том числе использование) с отходами, образующимися при пользовании недрами, в частности затрагивают следующие вопросы:

- нормативы содержания полезных ископаемых, которые остаются в породах (вскрышных, вмещающих (разубоживающих)), в отвалах или в отходах производства<sup>27</sup>;
- порядок учета запасов полезных ископаемых, содержащихся в отходах<sup>28</sup>;
- требования об удалении шлама и отработанных моющих жидкостей в отведенное для этого место<sup>29</sup>;
- технические требования по охране недр при разработке месторождений полезных ископаемых открытым способом (при производстве маркшейдерских работ) в части учета объемов заскладированных полезных ис-

<sup>26</sup> Пункт 2 статьи 51 Закона об охране окружающей среды также устанавливает аналогичное требование.

<sup>27</sup> Правила отнесения запасов полезных ископаемых к некондиционным запасам и утверждения нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горнодобывающего и перерабатывающего производства, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2001 № 899 // Сборник законодательства Российской Федерации. 2001. № 53 (ч. 2). ст. 5188; приказ Минприроды России от 29.06.2012 № 193 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 3.

<sup>28</sup> Порядок постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса, утвержденный приказом Минприроды России от 06.09.2012 № 265 // Российская газета. № 301. 2012; Порядок составления и ведения государственного баланса запасов полезных ископаемых, утвержденный приказом Минприроды России от 15.05.2014 № 216 // Российская газета. № 205. 2014.

<sup>29</sup> Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности, утвержденные приказом Ростехнадзора от 12.03.2013 № 101 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 24.

копаемых, размещенных в отвалах, и во вскрышных породах<sup>30</sup>;

- некоторые требования безопасного отвалообразования, а также единичные требования обращения с отходами, образующимися при пользовании недрами<sup>31</sup>;

- требования об обосновании технических решений при проектировании перерабатывающего предприятия: использование отходов перерабатывающего производства (закладка горных выработок); по раздельному учету отходов и некондиционных продуктов переработки, и сохранению их для дальнейшего пользования; вместимости системы хвостохранилища на срок эксплуатации объекта; обезвреживанию (или захоронению) вредных отходов (при их наличии), и установления требования обеспечить складирование, учет и сохранение основных и попутных компонентов, содержащихся в отходах (при производстве работ по переработке), а также требования о недопустимости использовать оборудование с техническими неисправностями, которые представляют не только угрозу жизни и здоровью людей, но и обуславливают рост потерь извлекаемых полезных компонентов с отходами<sup>32</sup> (некоторые похожие и аналогичные требования закреплены относительно проектирования, строительства и ввода в эксплуатацию объектов пользования недрами<sup>33</sup>).

При всем этом стоит отметить, что, по всей видимости, в Правилах охраны недр, установлено специальное требование о недопустимости, запрете размещать в населенных пунктах отвалы пород и хранилища отходов, которые служат источником загрязнения воздуха не только пылью и вредными газами, но и дурнопахнущими веществами (пункт 152 указанных правил), которое гораздо уже требования о запрете захоронения отходов в их границах, установленного Законом об отходах (пункт 5 статьи 12) и пунктом 8 статьи 23 Закона о недрах.

Однако ввиду ошибки юридической техники в построении данной нормы<sup>34</sup> – отсутствует само нормативное положение о запрете (недопустимости) таких действий.

Вместе с тем вывод о том, что данное положение содержит именно запрет на совершение таких действий, следует из логики нахождения данной нормы в разделе «Охрана окружающей среды при пользовании недрами», который закрепляет эколого-правовые требования использования недр, в связи с чем не может содержать иного (т.е. разрешения на осуществление таких действий) ввиду потенциального негативного

воздействия осуществления таких действий на окружающую среду и здоровье человека.

Некоторые по большей части рекомендательные требования к обращению с отходами, образующимися при пользовании недрами, в том числе к использованию таких отходов, содержатся в ряде ненормативных правовых актов, инструктивно-методических актов, а также в документах стандартизации:

- по определению содержания полезных ископаемых, остающихся в породах (вскрышных и вмещающих), в отвалах или в отходах производства<sup>35</sup>;

- в части требований к обустройству мест размещения «отходов», образовавшихся при пользовании недрами, (шламохранилищ, шламовых амбаров, отвалов и хвостохранилищ)<sup>36</sup>;

- в части установления требований к обработке, использованию (процессу утилизации) и обезвреживанию отходов, образующихся при пользовании недрами<sup>37</sup>.

Вместе с тем, как уже было указано – перечисленные акты являются рекомендательными, в связи с чем обозначенные ими требования добровольны для применения и их реализация зависит от степени сознательности и добросовестности лиц, осуществляющих пользование недрами.

Нельзя не отметить, что существующий правовой режим обращения с отходами, образующимися при пользовании недрами, можно также охарактеризовать

<sup>35</sup> Временные методические рекомендации по подготовке и рассмотрению материалов, связанных с определением содержания твердых полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горнодобывающего и перерабатывающего производства, утвержденные распоряжением Минприроды России от 15.09.2003 № 408-р // Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным СПС «Консультант Плюс»; // Временные методические рекомендации по подготовке и рассмотрению материалов, связанных с отнесением запасов твердых полезных ископаемых к некондиционным, утвержденные распоряжением Минприроды России от 10.09.2003 № 403-р Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным СПС «Консультант Плюс».

<sup>36</sup> Инструкция по охране окружающей среды при строительстве скважин на нефть и газ на суше, утвержденная Роскомнедра 28.12.1993 // Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным <https://meganom.ru/Data2/1/4293830/4293830355.htm> (дата обращения: 27.04.2020); Инструкция по охране окружающей среды при строительстве скважин на суше на месторождениях углеводородов поликомпонентного состава, в том числе сероводородсодержащих, утвержденная 25.01.1996 Министерством топлива и энергетики Российской Федерации и 10.08.1996 Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации // М., ПАО «Газпром». 1998; Инструкция по производству маркшейдерских работ, утвержденная постановлением Госгортехнадзора России от 06.06.2003 № 73 // Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным СПС «Консультант Плюс»; Национальный стандарт Российской Федерации «Ресурсосбережение. Наилучшие доступные технологии обращения с отходами в горнодобывающей промышленности. Аспекты эффективного применения» (ГОСТ Р 55100-2012), утвержденный приказом Росстандарта от 14.11.2012 № 801-ст // М., Стандартинформ. 2013.

<sup>37</sup> Национальный стандарт Российской Федерации «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Ликвидация отходов недропользования» (ГОСТ Р 57677-2017), утвержденный приказом Росстандарта от 19.09.2017 № 1162-ст // М., Стандартинформ. 2017; Национальный стандарт Российской Федерации «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Этапы технологического цикла отходов» (ГОСТ Р 53692-2009), утвержденный приказом Ростехрегулирования от 15.12.2009 № 1092-ст // М., Стандартинформ. 2011; Правила ведения ремонтных работ в скважинах (ПД 153-39-023-97), утвержденные Минтопэнерго России 18.08.1997 // Безопасность труда в промышленности. 1998. № 6-9.

<sup>30</sup> Инструкция по маркшейдерскому учету объемов горных работ при добыче полезных ископаемых открытым способом, утвержденная постановлением Госгортехнадзора России от 06.06.2003 № 74 // Российская газета. № 118. 2003.

<sup>31</sup> Правила безопасности при ведении горных работ и переработке твердых полезных ископаемых, утвержденные приказом Ростехнадзора от 11.12.2013 № 599 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 38

<sup>32</sup> Правила охраны недр при переработке минерального сырья, утвержденные постановлением Госгортехнадзора России от 06.06.2003 № 70 // Российская газета. № 118. 2003.

<sup>33</sup> Правила охраны недр, утвержденные постановлением Госгортехнадзора России от 06.06.2003 № 71 // Российская газета. № 118. 2003 (далее – Правила охраны недр).

<sup>34</sup> Для более ясного понимания представляется целесообразным процитировать данное положение Правил охраны недр, – «152. Размещение в населенных пунктах отвалов пород и хранилищ отходов, являющихся источником загрязнения атмосферного воздуха пылью, вредными газами, дурнопахнущими веществами».

как недостаточно точный, с точки зрения четкости регулирования порядка предоставления в пользование таких отходов, что является одним из основных препятствий вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот.

Так, Законом о недрах предусмотрено использование отходов добычи и связанных с ней перерабатывающих производств в составе такого вида пользования недрами, как разведка и добыча полезных ископаемых (пункт 3 части 1 статьи 6), в том числе подразумевается, что лицензия удостоверяет такой вид пользования недрами (часть 4 статьи 11).

К тому же Положение о порядке лицензирования пользования недрами (далее – Положение о порядке лицензирования)<sup>38</sup>, в пункте 6.7 предусматривает возможность осуществления переработки отходов «горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств»<sup>39</sup> по самостоятельной лицензии, которая может быть предоставлена как недропользователю, владеющему лицензией на право добычи полезных ископаемых, так и иному лицу.

Исходя из положений обозначенных норм представляется, что обращение с отходами, образующимися при пользовании недрами, может осуществляться как на основании лицензии на разведку и добычу полезных ископаемых полезных ископаемых (которой в том числе предусмотрено право использования отходов добычи), так и на основании отдельной лицензии на использование отходов добычи и связанных с ней перерабатывающих производств<sup>40</sup>.

Указанное также косвенно подтверждается следующими положениями налогового законодательства. В силу положений Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ<sup>41</sup> (далее – НК РФ) извлеченные из отходов (потерь) добывающего производства полезные ископаемые признаются объектом обложения налогом на добычу полезных ископаемых, если оно подлежит отдельному лицензированию согласно законодательству о недрах (подпункт 2 пункта 1 статьи 336)<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Утверждено постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15.07.1992 № 3314-1 // Вестник Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 33. ст. 1917.

<sup>39</sup> Данный термин, замененный в Законе о недрах на термин «отходы добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств» Федеральным законом от 29.06.2015 № 205-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в Положении о порядке лицензирования заменен не был.

<sup>40</sup> См. также: Дудиков М.В. Правовые аспекты предоставления лицензий на пользование участками недр, имеющими сложную структуру. // Экологическое право. 2007. № 2. С. 25 – 29.; Дудиков М.В. Собственность на недра в Российской Федерации. // Юрист. 2007. № 1. С. 13 – 18.; Дудиков М.В. О проблемах согласования права государственной собственности на недра с правомочием на отвалы и отходы горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, а также горные выработки (карьеры, полости). // Юрист. 2013. № 4. С. 9 – 15.; Давыдова О.В. Сбор за участие в торгах как платеж при пользовании недрами. // Промышленность: бухгалтерский учет и налогообложение. 2013. № 3. С. 68 – 78.

<sup>41</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. ст. 3340.

<sup>42</sup> Важно заметить, что ключевым в данном случае для признания полезных ископаемых, извлеченных из отходов (потерь) добывающего производства, объектом налогообложения налогом на добычу полезных ископаемых в специальном порядке является условие об отдельном лицензировании деятельности по из-

следовательно, в случае, если пользователь недр осуществляет разработку месторождения полезного ископаемого в соответствии с лицензией на разведку и добычу полезных ископаемых, то согласно Закону о недрах у него имеется право использовать отходы добычи, образовавшиеся в результате его деятельности (пункт 4 части 1 статьи 22 указанного закона), если иное не оговорено в лицензии<sup>43</sup>, причем добытые (извлеченные) из таких отходов полезные ископаемые признаются в общем порядке объектом налогообложения в соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 336 НК РФ, поскольку не признаются им в силу подпункта 4 пункта 2 статьи 336 НК РФ с целью избежания двойного налогообложения.

В случае если пользователь недр, осуществляющий разработку месторождения полезного ископаемого в соответствии с лицензией на разведку и добычу полезных ископаемых, не будет использовать отходы добычи полезных ископаемых, образовавшиеся в результате его деятельности, в полном объеме, то на основании решения уполномоченных органов право использования таких отходов с целью добычи из них полезных ископаемых может быть предоставлено иным лицам (с выдачей им лицензий).

Выдача таких отдельных лицензий также может производиться на основании решения уполномоченных органов как на отходы, образовавшиеся при пользовании недрами, балансодержатель которых отсутствует в силу давности их образования, так и на отходы, числящиеся на государственном балансе за действующими недропользователями (в распределенном фонде недр) при условии не использования таким недропользователем таких отходов или числящиеся на государственном балансе за обладающими соответствующей компетенцией органами исполнительной власти (т.е. в нераспределенном фонде недр).

Одновременно в силу части 1 статьи 9 Закона об отходах и Закона о лицензировании отдельных видов деятельности (пункт 30 части 1 статьи 12) подлежит отдельному лицензированию деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности.

К тому же Законом о недрах частью 6 статьи 9 предусматривается, что при ведении работ по захоронению отходов пользователями недр могут быть юридические лица, имеющие выданные разрешения (лицензии) на ведение работ по использованию отходов.

В связи с этим, в зависимости от того к какому классу опасности отнесены отходы, образующиеся при пользовании недрами, в соответствии с законодательством об отходах и Федеральным классификационным каталогом отходов, утвержденным Росприроднадзором

влечению полезных ископаемых из таких отходов в соответствии с законодательством о недрах.

Иными словами применение специального порядка налогообложения зависит от того предусмотрено ли законодательством о недрах отдельное лицензирование использования отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ним перерабатывающих производств. Если не предусмотрено, то налогообложение осуществляется в общем порядке.

Вместе с тем извлеченные из собственных отвалов или отходов (потерь) полезные ископаемые не признаются объектом налогообложения, если они подлежали налогообложению в общем порядке при их добыче (подпункт 4 пункта 2 статьи 336 НК РФ)

<sup>43</sup> Аналогичная норма закреплена в абзаце 7 подпункта 16.1 Положения о порядке лицензирования.

приказом от 22.05.2017 № 242<sup>44</sup>, деятельность по обращению с такими отходами требует получения лицензии в соответствии с законодательством о лицензировании отдельных видов деятельности помимо получения лицензии на право пользования недрами.

### 3. Анализ применения действующего законодательства, регулирующего обращение с отходами, образующимися при пользовании недрами

Осуществив анализ действующего законодательства, подзаконных нормативных правовых акты, а также ненормативных актов, устанавливающих действующий правовой режим обращения с отходами, образующимися при пользовании недрами, нельзя не отметить и сложившуюся правоприменительную практику, в том числе судебную.

Так, в большинстве случаев суды признают использование отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств самостоятельным видом пользования недрами, и соответственно признают возможность выдачи на использование таких отходов отдельной лицензии<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102435699&intelsearch=%CF%F0%E8%EA%E0%E7+%D0%E%F1%EF%F0%E8%F0%E%E4%ED%E0%E4%E7%EE%F0%E0+%EE%F2+22.05.2017+%B9+242+, 13.06.2017>.

<sup>45</sup> Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 17.10.2016 № 04АП-1883/2016 по делу № А10-3957/2015 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/2d75bcee-aa68-4a99-8431-3335c95c61fb/8a803049-b418-492d-82c5-cf095f3a112a/A10-3957-2015\\_20161017\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/2d75bcee-aa68-4a99-8431-3335c95c61fb/8a803049-b418-492d-82c5-cf095f3a112a/A10-3957-2015_20161017_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 27.04.2020); постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 02.03.2017 № Ф02-8180/2016 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/2d75bcee-aa68-4a99-8431-3335c95c61fb/9da799c2-fb86-4ec6-9c76-d1edd543768d/A10-3957-2015\\_20170302\\_Postanovlenie\\_kassacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/2d75bcee-aa68-4a99-8431-3335c95c61fb/9da799c2-fb86-4ec6-9c76-d1edd543768d/A10-3957-2015_20170302_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 27.04.2020); решение Арбитражного суда Ростовской области от 18.10.2012 по делу № А53-9523/11 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/815cc724-a85b-4a58-998d-e9eaa63a738d/d4d9a7df-b6e7-426d-8683-4afb0a4fea44/A53-9523-2011\\_20121018\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/815cc724-a85b-4a58-998d-e9eaa63a738d/d4d9a7df-b6e7-426d-8683-4afb0a4fea44/A53-9523-2011_20121018_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 29.04.2020).

Стоит отметить, что хотя указанное решение является одним из многих судебных актов по этому делу и было отменено постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.02.2013 № 15АП-15214/2012, сам довод о том, что выдача отдельной лицензии на использование отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств возможна, судебными инстанциями не ставилось под сомнение.

постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 02.02.2016 № Ф02-7278/2015 по делу № А78-11454/2013 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/ea98e753-8837-4490-a84a-706873ba49a5/27a027e5-7946-407a-a5d2-6bc724f476ad/A78-11454-2013\\_20160202\\_Postanovlenie\\_kassacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/ea98e753-8837-4490-a84a-706873ba49a5/27a027e5-7946-407a-a5d2-6bc724f476ad/A78-11454-2013_20160202_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 29.04.2020); постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 05.09.2008 № А19-12089/07-Ф02-4235/08 по делу № А19-12089/07 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/3b440bb8-7576-4223-b8ed-b1d80755e35c/ea8b70b2-2ff8-4a5b-92b5-415a7d35d514/A19-12089-2007\\_20080904\\_Postanovlenie\\_kassacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/3b440bb8-7576-4223-b8ed-b1d80755e35c/ea8b70b2-2ff8-4a5b-92b5-415a7d35d514/A19-12089-2007_20080904_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 29.04.2020); постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.09.2014 № Ф03-3967/2014 по делу № А16-270/2014 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c5ec4883-1881-4ffa-a40c-246f25be4808/b2d3dc82-c065-447f-a3dd-1d9458b7ec72/A16-270-2014\\_20140915\\_Postanovlenie\\_kassacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c5ec4883-1881-4ffa-a40c-246f25be4808/b2d3dc82-c065-447f-a3dd-1d9458b7ec72/A16-270-2014_20140915_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 29.04.2020); постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13.06.2019 № Ф07-5036/2019 по делу № А56-95476/2018 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b08e705a-a30e-4dbe-a366-2ee85acad5af/7bb7d76b-56ec-4160-8be1-ae7726b6e7c2/A56-95476-2018\\_20190613\\_Postanovlenie\\_kassacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b08e705a-a30e-4dbe-a366-2ee85acad5af/7bb7d76b-56ec-4160-8be1-ae7726b6e7c2/A56-95476-2018_20190613_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 29.04.2020).

Причем интересна позиция судов, согласно которой отсутствие в лицензии на разведку и добычу полезных ископаемых изъятий из правомочий пользователя недр выполнять какие-либо работы (в том числе использовать отходы от такой деятельности), подразумевает возможность выполнения таких работ<sup>46</sup>.

Проведенный анализ Сводного государственного реестра участков недр и лицензий<sup>47</sup> позволяет отметить, что из 80206 лицензий, числящихся в указанном реестре в момент написания настоящей работы, с целевым назначением пользования недрами и видами

2018\_20190613\_Postanovlenie\_kassacionnoj\_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 29.04.2020).

При этом в соответствии с судебными актами по указанному делу заявление подавалось на выдачу лицензии на геологическое изучение, включающего поиски и оценку месторождений твердых полезных ископаемых на участке недр «Отвалы Флогопита-2», то есть фактически на использование отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств.

постановление от 20.08.2012 № Ф09-6965/12 ФАС Уральского округа по делу № А60-46711/2011 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/20ba0494-bd4e-4ce8-ab5d-b08fd6a77d42/b7bc1f6a-6991-49ec-99dd-fa146dafb2ac/A60-46711-2011\\_20120820\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/20ba0494-bd4e-4ce8-ab5d-b08fd6a77d42/b7bc1f6a-6991-49ec-99dd-fa146dafb2ac/A60-46711-2011_20120820_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 29.04.2020); постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 27.10.2014 по делу № А78-6134/2014 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c1d0230a-5bb9-4029-a2d6-4b52d469eb9b/523ebb60-43e8-4325-a131-234b1433ac08/A78-6134-2014\\_20141027\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c1d0230a-5bb9-4029-a2d6-4b52d469eb9b/523ebb60-43e8-4325-a131-234b1433ac08/A78-6134-2014_20141027_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 02.05.2020); постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда № 17АП-10604/2010-АК от 29.10.2010 по делу № А60-24754/2010 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/ecb43812-c513-4bbc-8914-cdf43713277/42ebef5b-7517-49c5-9b97-4e0e819e7abc/A60-24754-2010\\_20101029\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/ecb43812-c513-4bbc-8914-cdf43713277/42ebef5b-7517-49c5-9b97-4e0e819e7abc/A60-24754-2010_20101029_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 03.05.2020); постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.05.2012 № 18АП-3711/2011 по делу № А07-22805/2011 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/9b0c8697-11ff-4005-a504-5a9e6d528cf2/d7001c53-dbf7-44b8-a158-4496c3126bde/A07-22805-2011\\_20120514\\_Postanovlenie\\_apelljacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/9b0c8697-11ff-4005-a504-5a9e6d528cf2/d7001c53-dbf7-44b8-a158-4496c3126bde/A07-22805-2011_20120514_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 03.05.2020); постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.01.2013 № 15АП-15788/2012 по делу № А53-13383/2012 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b66f06a5-09da-422b-94ed-84550af7db7d/55da24d3-0309-4ce5-a177-9e8dcc7dc5d9/A53-13383-2012\\_20130129\\_Postanovlenie\\_apelljacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b66f06a5-09da-422b-94ed-84550af7db7d/55da24d3-0309-4ce5-a177-9e8dcc7dc5d9/A53-13383-2012_20130129_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 03.05.2020).

<sup>46</sup> Постановление ФАС Московского округа по делу № А40-124594/10-17-769 от 09.12.2011 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c3987f1c-2a7f-43c3-9761-eddf4bfa780a/82786066-b40f-412e-86d3-6e710fcd76a/A40-124594-2010\\_20111209\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c3987f1c-2a7f-43c3-9761-eddf4bfa780a/82786066-b40f-412e-86d3-6e710fcd76a/A40-124594-2010_20111209_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 05.05.2020); определение Высшего апелляционного суда Российской Федерации от 05.03.2014 № ВАС-19409/13 по делу № А78-7661/2012 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b4786fc6-f8b3-451d-b64d-08d43dc012ff/d8e86f04-4f76-4eca-9c73-5a47c6914c35/A78-7661-2012\\_20140305\\_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b4786fc6-f8b3-451d-b64d-08d43dc012ff/d8e86f04-4f76-4eca-9c73-5a47c6914c35/A78-7661-2012_20140305_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 05.05.2020); постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 01.04.2015 по делу № А78-9195/2014 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/6d5165b7-f45d-4176-9737-f3227df579bd/3a53a963-9923-4624-abd7-9d51df97def1/A78-9195-2014\\_20150401\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/6d5165b7-f45d-4176-9737-f3227df579bd/3a53a963-9923-4624-abd7-9d51df97def1/A78-9195-2014_20150401_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 06.05.2020); постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.04.2014 № 18АП-2667/2014 по делу № А76-25475/2013 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/02c4241c-fb48-40b7-91d6-5700b1ca5d4b/f7ded101-ccf0-4319-924d-77aaef8794f6/A76-25475-2013\\_20140424\\_Postanovlenie\\_apelljacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/02c4241c-fb48-40b7-91d6-5700b1ca5d4b/f7ded101-ccf0-4319-924d-77aaef8794f6/A76-25475-2013_20140424_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 06.05.2020).

<sup>47</sup> <https://www.rfgf.ru/license/> (дата обращения: 06.05.2020).

Сводный государственный реестр участков недр и лицензий ведется ФГБУ «Росгеолфонд» в соответствии со статьей 28 Закона о недрах.

работ, связанными с обращением с отходами, образовавшимися при пользовании недрами, выданы:

- 23 лицензии с целевым назначением переработка таких отходов (действующих лицензий нет);
- 81 лицензия с целевым назначением либо геологическое изучение либо разведка и добыча (либо совмещенно) по объектам хвостов и хвостохранилищ (действующих лицензий – 9);
- 229 лицензий с целевым назначением либо геологическое изучение либо разведка и добыча (либо совмещенно) по объектам отвалов (действующих лицензий – 18);
- около 2300 с целевым назначением либо геологическое изучение либо разведка и добыча (либо совмещенно), предусматривающих «использование отходов горнодобывающего и связанного с ним перерабатывающего производства», среди которых действующих лицензий – около 1200.

Одновременно суды подтверждают, что в случае отнесения отходов, образовавшихся при пользовании недрами, к I – IV классу опасности, то деятельность по обращению с ними подлежит отдельному лицензированию в соответствии с Законом о лицензировании отдельных видов деятельности<sup>48</sup>

Однако существуют единичные случаи, когда суды считают, что использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств не признается самостоятельным видом пользования недрами, наряду с разведкой и добычей полезных ископаемых.

Так, Арбитражный суд Северо-Кавказского округа<sup>49</sup>, отменяя акты нижестоящих судов, отметил, что вывод о признании использования отходов добычи самостоятельным видом пользования недрами, наряду с разведкой и добычей полезных ископаемых, не основан на содержании нормы закона.

При этом ключевой для указанного дела является позиция суда об отсутствии у ответчика обязанности получать лицензию на пользование недрами, поскольку в данном случае непосредственную деятельность по разработке карьера и добыче полезных ископаемых

<sup>48</sup> Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 05.09.2018 № Ф03-3684/2018 по делу № А24-5588/2017 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/a914b218-ec15-4299-b5b8-54a993c8e1a1/d4c433a4-23a1-4a4f-806f-a581eadf9db1/A24-5588-2017\\_20180905\\_Postanovlenie\\_kassacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/a914b218-ec15-4299-b5b8-54a993c8e1a1/d4c433a4-23a1-4a4f-806f-a581eadf9db1/A24-5588-2017_20180905_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 07.05.2020); постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 05.09.2017 № Ф01-3618/2017 по делу № А28-10639/2016 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/3f0df9f6-0b53-43ae-859a-8eff8b889dec/ce9a82f9-f64a-45e4-ad5a-5dc5000f5c33/A28-10639-2016\\_20170905\\_Postanovlenie\\_kassacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/3f0df9f6-0b53-43ae-859a-8eff8b889dec/ce9a82f9-f64a-45e4-ad5a-5dc5000f5c33/A28-10639-2016_20170905_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 07.05.2020); постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 31.10.2018 № 05АП-7375/2018 по делу № А59-4655/2018 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/67533d21-1b9e-4f0c-9dc3-144ef600893b/213dfdc5-954f-4064-b304-a827c2086338/A59-4655-2018\\_20181031\\_Postanovlenie\\_apelljacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/67533d21-1b9e-4f0c-9dc3-144ef600893b/213dfdc5-954f-4064-b304-a827c2086338/A59-4655-2018_20181031_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 07.05.2020); постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.05.2015 № 18АП-4699/2015 по делу № А76-3515/2015 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c244c915-95fc-4c9a-a539-28f396a3c385/7c164a67-18c5-4ee1-8454-a34dafaa2d4a/A76-3515-2015\\_20150525\\_Postanovlenie\\_apelljacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c244c915-95fc-4c9a-a539-28f396a3c385/7c164a67-18c5-4ee1-8454-a34dafaa2d4a/A76-3515-2015_20150525_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 07.05.2020).

<sup>49</sup> Постановление от 29.01.2018 № Ф08-10356/2017 по делу № А63-13215/2016 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/51ddbdeb-a317-4eb8-a7dc-89de64e14583/98e944bf-eee9-4855-af8c-678e84c5e912/A63-13215-2016\\_20180129\\_Postanovlenie\\_kassacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/51ddbdeb-a317-4eb8-a7dc-89de64e14583/98e944bf-eee9-4855-af8c-678e84c5e912/A63-13215-2016_20180129_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 08.05.2020).

мых, которая подлежит лицензированию, ответчик не осуществляет, а разрабатывая, перерабатывая и утилизируя отходы горнодобывающего производства из отвалов пустых пород, ответчик освобождает плодородный слой почвы, занятый ими, восстанавливает прежний рельеф дневной поверхности земли – фактически осуществляя рекультивацию ранее нарушенных горными работами земель<sup>50</sup>.

Отдельным вопросом предоставления в пользование отходов, образующихся при пользовании недрами, является возможность их предоставления только для целей геологического изучения на основании лицензии на геологическое изучение, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых (далее – лицензия на геологическое изучение).

Так, действующим законодательством о недрах возможность и порядок предоставления таких отходов для целей геологического изучения не предусмотрены.

Из правоприменительной практики можно усмотреть, что позиция некоторых органов исполнительной власти заключается в нецелесообразности проведения геологического изучения, на техногенных объектах (т.е. имеются ввиду отходы, образующихся при пользовании недрами), поскольку геологические и технологические характеристики таких объектов уже известны, в связи с чем эти объекты не могут быть самостоятельным объектом геологического изучения, а должны предоставляться только на основании решения конкурсной или аукционной комиссии в целях разведки и добычи полезных ископаемых<sup>51</sup>.

При этом согласно данным Сводного государственного реестра участков недр и лицензий можно установить наличие выданных лицензий только на геологическое изучение по таким объектам, например: лицензия БРН 00883 ОП от 25.09.2018 (действующая, до 01.10.2023)<sup>52</sup>, лицензия АБН 00724 ОП от 23.09.2016 (недействующая)<sup>53</sup>, лицензия БАР 02699 БП от 26.01.2017 (действующая, до 25.01.2021)<sup>54</sup>, лицензия

<sup>50</sup> Решение Арбитражного суда Ставропольского края от 07.08.2018 по делу № А63-13215/2016 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/51ddbdeb-a317-4eb8-a7dc-89de64e14583/23f5a34e-dfc2-4f6e-9474-dcc7454035a6/A63-13215-2016\\_20180806\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/51ddbdeb-a317-4eb8-a7dc-89de64e14583/23f5a34e-dfc2-4f6e-9474-dcc7454035a6/A63-13215-2016_20180806_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 08.05.2020).

Стоит отметить, что необходимость получения лицензии на обращение с отходами I-IV классов опасности судами под сомнение не ставилась (перерабатываемые ответчиком по указанному делу отходы горнодобывающего производства относятся к V классу опасности).

<sup>51</sup> Такой позиции придерживался Департамент по недропользованию по Северо-Западному федеральному округу и на континентальном шельфе и в Мировом океане в деле № А56-95476/2018.

См. также: письмо Федерального агентства по недропользованию от 29.12.2018 № СА-04-30/20197 // Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным СПС «Консультант Плюс».

<sup>52</sup> <https://www.rfgf.ru/license/itemview.php?iid=2724718> (дата обращения: 10.05.2020).

Геологическое изучение недр в целях поисков и оценки полезных ископаемых флангов разрабатываемого месторождения на участке «Шламоохранилище-1 технологических отходов переработки руды Полпинского месторождения фосфоритов».

<sup>53</sup> <https://www.rfgf.ru/license/itemview.php?iid=2719345> (дата обращения: 10.05.2020).

Участок «Отвалы Майнской обогатительной фабрики, Республика Хакасия, МО Бейский район, рп. Майна, г. Саяногорск».

<sup>54</sup> <https://www.rfgf.ru/license/itemview.php?iid=2720030> (дата обращения: 10.05.2020).

Геологическое изучение, включающее поиски и оценку техногенных месторождений золота и серебра, на участке «Отвалы



КИР 01927 ТП от 01.10.2018 (действующая, до 01.10.2023)<sup>55</sup>, лицензия МУР 00921 ТП от 20.03.2018 (действующая, до 20.03.2023)<sup>56</sup>, лицензия МУР 00918 ТП от 06.07.2017 (действующая, до 06.07.2022)<sup>57</sup>.

В тоже время судебные органы<sup>58</sup> не видят препятствий в предоставлении отходов, образовавшихся при пользовании недрами, только для целей их геологического изучения на основании соответствующей лицензии, в том числе по заявительному принципу<sup>59</sup>.

К тому же Положением о порядке проведения геологоразведочных работ по этапам и стадиям (твердые полезные ископаемые)<sup>60</sup>, закрепляется, что могут быть объектом геологического изучения недр в масштабе 1:50000 (1:25000) крупномасштабного геологического картографирования перспективные на выявление месторождений полезных ископаемых площади развития техногенных отложений (по этапу I стадии 2 регионального геологического изучения недр – абзац 2 подпункта 2.1.8 пункта 2.1 указанного положения), а работы этапа II стадии 2 поисковых работ могут производиться, в том числе на площадях распространения техногенных образований, как возможного источника минерального сырья (подпункт 3.1.1 пункта 3.1 указанного положения)<sup>61</sup>.

Лазурской обогатительной фабрики, Алтайский край, Змеиногорский район».

<sup>55</sup> <https://www.rfgf.ru/license/itemview.php?iid=2724642> (дата обращения: 10.05.2020).

Участок «Хвостохранилище Верхнекамского фосфоритного рудника, Кировская область, Верхнекамский район».

<sup>56</sup> <https://www.rfgf.ru/license/itemview.php?iid=2723308> (дата обращения: 10.05.2020).

Участок «Отвалы вермикулита-2, Мурманская область, Ковдорский район».

<sup>57</sup> <https://www.rfgf.ru/license/itemview.php?iid=2721491> (дата обращения: 10.05.2020).

Участок «Отвалы вермикулита, Мурманская область, Ковдорский район».

<sup>58</sup> См. решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 19.10.2018 по делу № А56-95476/2018 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b08e705a-a30e-4dbe-a366-2ee85acad5af/19b85700-207b-40c4-8a97-1f675810eff2/A56-95476-2018\\_20181019\\_Reshenie.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b08e705a-a30e-4dbe-a366-2ee85acad5af/19b85700-207b-40c4-8a97-1f675810eff2/A56-95476-2018_20181019_Reshenie.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 11.05.2020); постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 31.01.2019 № 13АП-31644/2018 по делу № А56-95476/2018 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b08e705a-a30e-4dbe-a366-2ee85acad5af/2f1db4e6-68f4-4f43-83bf-360676d03edd/A56-95476-2018\\_20190131\\_Postanovlenie\\_apelljacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b08e705a-a30e-4dbe-a366-2ee85acad5af/2f1db4e6-68f4-4f43-83bf-360676d03edd/A56-95476-2018_20190131_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 11.05.2020); постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13.06.2019 № Ф07-5036/2019 по делу № А56-95476/2018 // [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b08e705a-a30e-4dbe-a366-2ee85acad5af/7bb7d76b-56ec-4160-8be1-ae7726b6e7c2/A56-95476-2018\\_20190613\\_Postanovlenie\\_kassacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b08e705a-a30e-4dbe-a366-2ee85acad5af/7bb7d76b-56ec-4160-8be1-ae7726b6e7c2/A56-95476-2018_20190613_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 11.05.2020).

<sup>59</sup> Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения), утвержденный приказом Минприроды России от 10.11.2016 № 583 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 30.12.2016.

<sup>60</sup> Утверждено распоряжением Минприроды России от 05.07.1999 № 83-р // Документ опубликован не был. // Текст документа использован по данным СПС «Консультант Плюс».

<sup>61</sup> Следует отметить, что приведенный акт не содержит определений используемых терминов «техногенные отложения» и «техногенные образования», а действующие нормативные правовые акты в сфере недропользования не только не содержат определений данных терминов, но и не оперируют ими.

Так, в Законе о недрах не используется термин «техногенный» в принципе. Однако Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» использует термин «техногенное месторождение» не закрепляя его опреде-

Дополнительно в указанном вопросе о возможности предоставления таких отходов для целей их геологического изучения следует отметить неопределенность и с необходимостью получения отдельной лицензии в соответствии с законодательством о лицензировании отдельных видов деятельности поскольку ни законодательство об отходах производства и потребления, ни указанное законодательство не закрепляют такого требования, причем отнесение деятельности по геологическому изучению отходов, образовавшихся при пользовании недрами, к деятельности по обращению с отходами по смыслу Закона об отходах, с целью урегулирования данной неопределенности, как представляется, будет противоречить правовой природе данных видов деятельности.

## Выводы

Вышеизложенное показывает, что использование отходов, образующихся при пользовании недрами, с целью добычи из них полезных ископаемых является не только весьма актуальным направлением деятельности с точки зрения снижения их негативного влияния, в особенности воздействия на окружающую среду, но и определенно является важной составляющей рационального использования и охраны недр, обеспечения воспроизводства минерально-сырьевой базы.

При этом в настоящее время правовой режим обращения с отходами, образующимися при пользовании недрами, характеризуется нормативным закреплением лишь общих эколого-правовых требований при их накоплении, размещении и использовании, а также не в полной мере урегулированным порядком предоставления таких отходов в пользование, что препятствует их активному вовлечению в хозяйственный оборот и влечет за собой большое количество судебных споров.

Анализ действующего законодательства и правоприменительной практики показал, что обращение с отходами, образующимися при пользовании недрами, может осуществляться как на основании отдельных лицензий: на геологическое изучение, на разведку и добычу, а также на использование отходов добычи, так и на основании совмещенных лицензий: на геологическое изучение, разведку и добычу, и на разведку и добычу, включающего использование отходов добычи, что в целом соответствует расширительному толкованию соответствующих положений законодательства о недрах. В тоже время, в определенных случаях для обращения с такими отходами требуется и получение лицензии в соответствии с законодательством об отходах и потребления и законодательством о лицензировании отдельных видов деятельности.

## Заключение

Учитывая обозначенные выше результаты анализа действующего правового режима обращения с отхо-

ления // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. ст. 1463.

При этом в литературе под техногенными месторождениями понимается скопление минеральных веществ на поверхности Земли или в горных выработках, образовавшееся в результате их отделения от массива и складирования в виде отходов горного, обогатительного, металлургического и других производств и пригодное по количеству и качеству для промышленного использования (для извлечения металлов и других полезных компонентов, получения топлива и стройматериалов) // <http://www.mining-enc.ru/t/tehnogennye-mestorozhdeniya/> (дата обращения: 12.05.2020).

дами, образующимися при пользовании недрами, нельзя не отметить необходимость и важность совершенствования правового регулирования в данной сфере, в связи с чем нельзя не согласиться с предложением В.Б. Агафонова о том, что при совершенствовании действующего законодательства в указанной области следует определить разграничения сфер регулирования законодательства о недрах и законодательства об отходах производства и потребления посредством ограничения сферы действия законодательства о недрах следующим: определением порядка захоронения отходов (радиоактивных, токсичных и других опасных отходов) в глубоких горизонтах для

обеспечения их локализации, регламентации использования отходов, образовавшихся при пользовании недрами, для наиболее полного их использования, и закрепления общих требований к недропользователям (при ведении работ) [Агафонов, 2015: 427-428], что, несомненно, будет способствовать обеспечению минерально-сырьевой безопасности России за счет интенсификации вовлечения таких отходов в экономическую деятельность (исследование указанных отходов на предмет наличия в них полезных ископаемых и полезных компонентов, извлечения из них полезных ископаемых и полезных компонентов, ликвидации горных выработок и рекультивации нарушенных земель).

Список литературы:

1. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Особенности правового регулирования охраны и использования природных ресурсов в топливно-энергетическом комплексе: учебное пособие для бакалавров // М.: Проспект. 2018. 200 с.;
2. Агафонов В.Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика // Дис. ... доктора юрид. наук. М.: 2014. 501 с.;
3. Комиссаренко В.С. Правовое регулирование охраны недр и окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа // Дис. ... канд. юрид. наук. М.: 2004. 226 с.

Отзыв

научного руководителя, доктора юридических наук, профессора кафедры природоресурсного и экологического права РГУ нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина Агафонова В.Б. на статью Д.А. Игнатъева «Правовой режим обращения с отходами, образующимися при пользовании недрами»

Деятельность в сфере недропользования, а в частности добыча полезных ископаемых является не только драйвером развития экономики Российской Федерации, но и оказывает существенное негативное воздействие на окружающую среду. Отходы, образующиеся от такой деятельности, занимают огромное количество земель, служат источником загрязнения атмосферного воздуха, но одновременно содержат полезные ископаемые, не извлеченные в силу технологических возможностей современной промышленности.

В связи с этим, актуальность использования таких отходов предопределена не только необходимостью снижения нагрузки на окружающую среду, но и важностью извлечения оставшихся в них полезных компонентов в условиях постепенного истощения минерально-сырьевой базы, также для наиболее рационального использования недр.

Вместе с тем несовершенство правового регулирования обращения с отходами добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств является одной из основных причин препятствующих активному использованию таких отходов.

Существующий правовой режим обращения с такими отходами не в полной мере регулирует все процедуры, связанные с их размещением и последующим использованием, а действующие нормативные правовые акты закрепляют только общие эколого-правовые требования по обращению с ними, изучению чего и посвящена рецензируемая статья Игнатъева Даниила Алексеевича.

В статье рассматривается существующий правовой режим обращения с отходами, образующимися при пользовании недрами, в состав которых автор предлагает включать все отходы, образующиеся от всех видов пользования недрами.

Подробнейшим образом рассматриваются применяемые в данной области нормативно-правовые акты, закрепляющие требования по обращению с такими отходами и порядок их предоставления в пользование, а также проделана большая работа по выявлению актов инструктивно-методического характера, которые хотя и являются лишь рекомендательными в силу своего статуса, но содержат более подробные и четкие требования обращения с ними. Дается достаточно детальный анализ существующей правоприменительной практики по предоставлению указанных отходов в пользование для различных целей.

Установленная автором важность промышленного использования отходов, образующихся при пользовании недрами, как одного из элементов реализации принципа рационального использования и охраны недр представляет теоретический интерес, поскольку ранее такого толкования реализации данного принципа не предлагалось. Однако стоит отметить некоторую дискуссионность данного утверждения.

С практической точки зрения представляет особый интерес вывод автора о том, что обращение с обозначенными отходами может осуществляться либо на основании самостоятельных лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых, лицензий на геологическое изучение, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также лицензий на использование отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, либо на основании совмещенных лицензий на геологическое изучение, разведку и

References:

1. Zhavovonkova N.G., Agafonov V.B. Features of the legal regulation of the protection and use of natural resources in the fuel and energy industry: manual for bachelor;
2. Agafonov V.B. The legal regulation of the environmental protection and ensuring environmental safety in the use of subsoil: theory and practice / PhD thesis in law;
3. Komissarenko V.S. The legal regulation of the subsoil protection and environmental protection in developing an oil and gas deposits / Thesis for Candidate of Law.

добычу, лицензии на разведку и добычу, в том числе использование отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств.

При этом заслуживает поддержки обозначенная в работе неопределенность с необходимостью получения лицензии на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов, при осуществлении геологического изучения отходов, образовавшихся при пользовании недрами.

Отдельно стоит отметить изучение автором содержания Сводного государственного реестра участков недр и лицензий, как результата правоприменительной практики органов исполнительной власти.

Следует также поддержать отмечаемую Игнатьевым Д.А. необходимость совершенствования правового регулирования в данной сфере, однако важно заметить отсутствие в работе предложений по такому совершенствованию, которые хотелось бы увидеть для постановки конкретных вопросов и направлений совершенствования регулирования с учетом проекта федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях стимулирования использования отходов недропользования».

В целом работа выполнена автором самостоятельно, содержит научные и практические выводы, обладающие высокой степенью достоверности и обоснованности, существенных замечаний по содержанию к работе не имеется.

Научный руководитель, д.ю.н., профессор кафедры природоресурсного и экологического права РГУ нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина В.Б. Агафонов

**Статья прошла проверку системой «Антиплагиат»; оригинальность текста – 86,99%**

#### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

**Игнатьев Даниил Алексеевич**, аспирант кафедры природоресурсного и экологического права РГУ нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина. E-mail: dani-ignatev@yandex.ru

#### ABOUT THE AUTHOR

**Ignatiev Daniil Alexeevich**, postgraduate student of the department of natural resources and environmental law of the National University of Oil and Gas «Gubkin University». E-mail: dani-ignatev@yandex.ru