

Некоторые вопросы правового регулирования лицензирования недропользования при размещении отходов в недрах

Р. О. Шамордин

начальник управления обеспечения лицензирования недропользования, ФГКУ «Росгеолэкспертиза»*.
E-mail: romanshamordin@bk.ru.

*Федеральное государственное казенное учреждение «Росгеолэкспертиза». 115184 Москва, ул. Малая Ордынка, д. 34.

По данным Минприроды России, в разрезе видов экономической деятельности наибольший объем образования отходов производства и потребления в 2017 г. приходился на вид экономической деятельности «добыча полезных ископаемых» – 5786,2 млн т, или 93 % от общего количества образованных отходов.¹ Отходы, образующиеся при недропользовании, преимущественно включают в себя вскрышные породы, отходы бурения и отходы обогащения добытых полезных ископаемых.

Размещение отходов на земной поверхности, как правило, наносит больший ущерб окружающей среде по сравнению с их захоронением в недрах. Более того, говоря о сфере недропользования, захоронение отходов в отработанных частях участка недр разрабатываемого месторождения может быть экономически целесообразнее, чем их организованное размещение на поверхности в специальных сооружениях или транспортирование и захоронение на отдаленных территориях. Экономическая целесообразность обуславливается минимальными затратами на транспортирование отходов, так как источник образования расположен в непосредственной близости от места захоронения (или это – тот же объект), наличием на территории, используемой для захоронения, необходимых технических средств и квалифицированных специалистов, инфраструктуры и иными преимуществами.

Вместе с тем для эффективной реализации указанных преимуществ необходимо понимание действующего законодательства, регулирующего порядок

В статье рассматриваются правовые проблемы, связанные с лицензированием недропользования для целей размещения, в том числе захоронения отходов в недрах. Отмечается, что действующее законодательство предусматривает несколько механизмов лицензирования пользования недрами для указанной цели, но реализация таких правовых механизмов основывается на полномочиях различных государственных органов как на федеральном, так и региональном уровнях власти. Констатируется, что существующее правовое регулирование содержит ряд существенных противоречий, а также упущения терминологического характера, что затрудняет правоприменение по такому важному направлению общественных отношений, как размещение отходов в недрах, от которого зависят качество охраны окружающей среды и экономика горнодобывающих предприятий. Автор акцентирует внимание на этих проблемах правового регулирования и намечает пути их решения. Подчеркивается важность четкого разграничения полномочий Правительства РФ и Федерального агентства по недропользованию в сфере лицензирования недропользования для размещения, в том числе захоронения отходов, а также конкретизации полномочий органов государственной власти субъектов РФ по лицензированию недропользования для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, в том числе для целей размещения отходов в таких сооружениях.

Ключевые слова: лицензирование недропользования; отходы производства и потребления; размещение и захоронение отходов в недрах; подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых.

получения лицензии на пользование недрами, позволяющей осуществлять захоронение отходов.

В соответствии с абзацем 10 статьи 1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»² (далее – ФЗ «Об отходах производства и потребления») объекты размещения отходов – это специально оборудованные сооружения, предназначенные для размещения отходов (полигон, шламохранилище, в том числе шламовый амбар, хвостохранилище, отвал горных пород и др.) и включающие в себя объекты хранения отходов и объекты захоронения отходов.

Исходя из указанного определения, как справедливо отмечает Л. А. Тихомирова³, объект размещения отходов помогают определить три обязательных признака:

- 1) речь идет о сооружении, предназначенном для размещения отходов;
- 2) соответствующее сооружение для размещения отходов должно быть специально оборудованным;

© Шамордин Р. О., 2020

¹О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году : гос. доклад. – М. : Минприроды России; НПП «Кадастр», 2018. 264 с.

²Актуализированная редакция от 27.12.2019 (вступ. в силу с 01.01.2020) – см. СЗ РФ, 2019, № 52 (ч. I), ст. 7768. 30 декабря.

³Тихомирова Л. А. Правовой режим объектов размещения отходов // СПС КонсультантПлюс, 2019.

3) такое сооружение включает в себя объекты хранения отходов и объекты захоронения отходов.

При этом согласно абзацу 23 статьи 1 ФЗ «Об отходах производства и потребления» объектами захоронения отходов являются предоставленные в пользование в установленном порядке участки недр, подземные сооружения для захоронения отходов I–V классов опасности в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах.

Исходя из части первой статьи 7 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»⁴ (далее – Закон РФ «О недрах»), где отмечается, что участок недр представляет собой горный отвод – геометризованный блок недр, а также пункта 23 части второй статьи 2 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»⁵, согласно которому сооружение есть 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, следует вывод, что *участок недр сооружением не является*.

Таким образом, имеется внутреннее противоречие между содержанием законодательных терминов «объекты размещения отходов» и «объекты захоронения отходов». Представляется необходимым включить в понятие «объекты размещения отходов», наряду с сооружениями, и участки недр, так как захоронение отходов, как вид их размещения, осуществляется в геологическую среду, в том числе в специальные сооружения, расположенные в геологической среде, т. е. в недрах.

Исходя из существующего определения «объекты захоронения отходов», законодатель допустил захоронение отходов в двух возможных объектах: участок недр и подземное сооружение.

Учитывая вышеизложенное, а также положения законодательства о недрах, захоронение отходов производства и потребления может осуществляться по нескольким механизмам лицензирования недропользования.

1. Согласно четвертому абзацу пункта 1 статьи 10.1 Закона РФ «О недрах» среди оснований возникновения права пользования недрами имеется решение Правительства Российской Федерации, принятое для

захоронения радиоактивных отходов, отходов I–V классов опасности в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов.

В первую очередь возникает вопрос: какие глубины относятся к глубоким горизонтам?

В действующем законодательстве нет правовой нормы, определяющей понятие глубоких горизонтов, в связи с чем отсутствует понимание пределов сферы применения нормы указанной статьи Закона РФ «О недрах».

В Методических рекомендациях по применению Классификации запасов месторождений и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых⁶, которые не являются нормативно-правовым актом, понятие глубоких горизонтов дифференцировано по видам полезных ископаемых: так, к глубокозалегающим месторождениям алмазов и глубоким горизонтам трубок относятся глубины более 200 м; глубокие горизонты крупных структур Донецкого угольного бассейна определены на уровне более 1000 м от поверхности земли.

В связи с этим при применении четвертого абзаца пункта 1 статьи 10.1 Закона РФ «О недрах» возникают значительные трудности, обусловленные указанной неопределенностью.

Кроме того, представляется сомнительной законодательная необходимость получения решения Правительства Российской Федерации как высшего органа исполнительной власти в отношении отходов IV и V классов опасности, которые в статье 4.1 ФЗ «Об отходах производства и потребления» определены как «малоопасные отходы» и «практически не опасные отходы», соответственно.

В свою очередь, на основании шестого абзаца пункта 3 статьи 10.1 Закона РФ «О недрах» право пользования недрами для размещения отходов производства и потребления может быть получено на основании решения комиссии, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются также представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации для рассмотрения заявок о предоставлении права пользования участками недр.

Вместе с тем, как отмечалось выше, полномочия Правительства Российской Федерации и Федерального агентства по недропользованию в рассматриваемой сфере в части, касающейся определения понятия «глубокие горизонты», не разграничены, поэтому возникают ситуации с дублирующей компетенцией указанных органов власти, что осложняет правоприменение.

⁴Актуализированная редакция от 27.12.2019 (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.02.2020) – см. на Официальном интернет-портале правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁵Актуализированная редакция от 02.07.2013 – см. СПС КонсультантПлюс. <http://www.consultant.ru>.

⁶Утв. распоряжением МПР России от 05.06.2007 № 37-р. Документ опубликован не был. – см. СПС КонсультантПлюс. <http://www.consultant.ru>.

Таким образом, с целью разрешения проблем применения четвертого абзаца пункта 1 и шестого абзаца пункта 3 статьи 10.1 Закона РФ «О недрах» необходимо установить нормативно-правовые критерии, четко устанавливающие пределы компетенции указанных органов власти.

2. Правовые механизмы, предусмотренные четвертым абзацем пункта 1 и шестым абзацем пункта 3 статьи 10.1 Закона РФ «О недрах», предполагают захоронение отходов в такой объект, как участок недр.

Вместе с тем, как отмечалось, в соответствии с абзацем 23 статьи 1 ФЗ «Об отходах производства и потребления» допускается захоронение отходов в подземные сооружения.

Согласно третьему абзацу пункта 6 статьи 10.1 Закона РФ «О недрах» основанием возникновения права пользования участками недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых, является принятое в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении права пользования участком недр местного значения.

Таким образом, строительство специального подземного сооружения для захоронения отходов соответствует виду пользования недрами, предусмотренному пунктом 4 части первой статьи 6 Закона РФ «О недрах», – строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Реализация нормы третьего абзаца пункта 6 статьи 10.1 Закона РФ «О недрах» также осложнена терминологической непроработанностью действующего законодательства.

Возникает вопрос: что является подземными сооружениями местного и регионального значения? Возможно ли отнести специальное подземное сооружение для захоронения отходов к подземным сооружениям местного и регионального значения? При этом возможность получения права пользования недрами с целью строительства и эксплуатации подземных сооружений федерального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых, в законодательстве отсутствует.

Указанная правовая неопределенность осложняет правоприменение органами власти субъектов Российской Федерации, которые не имеют возможности руководствоваться критериями отнесения подземных сооружений к той или иной категории. В каждом конкретном регионе страны возможно самостоятельное понимание рассматриваемой нормы.

Представляется, что критерии отнесения подземных сооружений к категориям местного или регионального значения могут исходить из целей и задач, для достижения которых планируется строительство, из правового режима поверхностных природных объектов (земельных и лесных участков, водных объектов), статуса субъекта – потенциального недропользователя, и иных обстоятельств.

Следует дополнительно отметить, что как для получения права пользования недрами с целью захоронения отходов (четвертый абзац пункта 1 и шестой абзац пункта 3 статьи 10.1 Закона РФ «О недрах»), так и для строительства подземных сооружений (третий абзац пункта 6 статьи 10.1 Закона РФ «О недрах») необходимо проведение предварительного геологического изучения недр с целью определения возможности осуществления захоронения отходов или строительства подземных сооружений.

Порядок получения права пользования недрами с целью геологического изучения для указанных целей регламентирован главой VII Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения), утвержденного приказом Минприроды России от 10.11.2016 № 583.⁷

Принимая во внимание проблемы, на которые обращено внимание в настоящей статье, можно сделать вывод о существенных сложностях, связанных с лицензированием недропользования для целей захоронения отходов в недра.

Данные сложности, прежде всего, связаны с несовершенством используемого в законодательстве терминологического аппарата. Важно установить определения понятий «глубокие горизонты», «подземные сооружения местного и регионального значения», тем самым разграничив полномочия Правительства Российской Федерации, Федерального агентства по недропользованию и органов власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, для устранения внутренних противоречий в ФЗ «Об отходах производства и потребления» необходимо включить в понятие «объекты размещения отходов», наряду с сооружениями, также участки недр.

Учитывая, что нормальное развитие и регулирование отношений в сфере захоронения отходов имеют прямую зависимость с эффективностью охраны окружающей среды и развитием хозяйственных обществ, осуществляющих недропользование, предлагаемые корректировки законодательства являются острой необходимостью. **РОН**

Поступила в редакцию 19.12.2019

⁷ Опубликован на официальном интернет-портале правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>, Дата публ. 30.12.2016, № 0001201612300016.

UDC identifier 349.6:622.3.000.34
JEL K23, K32, Q38

DOI: 10.26121/RON.2020.19.96.005

Some issues of legal regulation of subsoil use licensing when placing waste in the bowels

Roman O. Shamordin, Head of the Department for ensuring licensing of subsoil use, Rosgeolekspertiza*.

E-mail: romanshamordin@bk.ru.

*Federal State Public Institution "Rosgeolekspertiza", 34, Malaya Ordynka ul., Moscow, 115184, Russia.

Abstract: The article discusses the legal problems associated with the licensing of subsoil use for the purpose of disposal, including disposal, of waste in the bowels.

The current Russian legislation provides for several different licensing mechanisms for the use of subsoil for this purpose, while the implementation of such legal mechanisms is based on the powers of various government bodies, both at the federal and regional levels of government. At the same time, the existing legal regulation contains a number of significant contradictions, as well as omissions of a terminological nature, which complicates law enforcement in such an important area of public relations as waste disposal in the bowels, on which the quality of environmental protection and the economy of mining enterprises depend.

In this regard, the author focuses on such problems of legal regulation, and also points out ways to solve them. The importance of a clear delineation of the powers of the Government of the Russian Federation and the Federal Agency for Subsoil Use in the field of licensing subsoil use for the placement, including burial, waste, as well as the specification of the powers of state authorities of the Russian Federation for licensing subsoil use for the construction and operation of underground structures not related to mining minerals, including for the purpose of waste disposal in such facilities.

Key words: Subsoil use licensing; Production and consumption waste; Placement and burial of waste in the bowels; Underground structures not related to mining.

Received 19 December 2019

Ссылка для цитирования в русскоязычных изданиях:

Шамордин Р. О. Некоторые вопросы правового регулирования лицензирования недропользования при размещении отходов в недрах // Рациональное освоение недр. 2020. № 2. С. 30–33. DOI: 10.26121/RON.2020.19.96.005.

To cite this article in English:

Shamordin R.O. Some issues of legal regulation of subsoil use licensing when placing waste in the bowels, *Ratsional'noye osvoyeniye nedr* [title in Eng.: Mineral Mining & Conservation (MMC)], 2020;(2); 30–33. DOI: 10.26121/RON.2020.19.96.005.

СОБЫТИЯ

О семинаре «Фрактальная геометрия и оценка сложности геологического строения месторождений» в ФГБУ «ВИМС» 6 февраля 2020 года

Семинар проводился в рамках заседания научно-методического центра «Геостатистика». Модераторами семинара являлись С. Н. Иванов, заведующий отделом методики геолого-экономической оценки и разведки месторождений, и П. И. Кушнарев, главный специалист ФГБУ «ВИМС», – члены ОЭРН. Они открыли семинар своими докладами.

Вступительный доклад «Фракталы, странности реального мира» С. Н. Иванова был посвящен истории зарождения и становления фрактальной геометрии. П. И. Кушнарев рассказал о перспективах использования фрактальной геометрии при решении задач оценки и разведки месторождений. Фрактальная размерность рудных образований докладчики рассматривают в качестве классификационного признака отнесения месторождений к различным группам сложности геологического строения. Она позволяет решать практические задачи оценки и разведки месторождений, в том числе выбора и оптимизации параметров разведочной сети на основе ошибки геометризации, оценки погрешности определения параметров, определения потерь и разубоживания в пределах изучаемых участков недр.

С презентационным докладом «Степенные распределения содержания элементов в пробах некоторых месторождений ТПИ» выступил А. В. Юткин, руководитель группы подсчета запасов ООО «Управление горными проектами».

Представленные докладчиками темы вызвали большой интерес участников семинара. В обсуждении темы приняли участие О. И. Гуськов, эксперт ФБУ «ГКЗ»; В. В. Рогальский, главный геолог АО «Гео-Система»; В. М. Зуев, главный научный сотрудник НИГП АК «АЛРОСА»; А. И. Ежов, советник генерального директора ООО «АНАКОН»; Р. В. Курилов, главный менеджер ООО «Норильскгеология» и др.

