

Правовой режим обращения с отходами, образующимися при пользовании недрами Игнатьев Д.А.

Научный руководитель – Агафонов Вячеслав Борисович

Игнатьев Даниил Алексеевич

Аспирант

Российский государственный университет нефти и газа (НИУ) имени И. М. Губкина,
Москва, Россия

E-mail: dani-ignatev@yandex.ru

Общеизвестно, что деятельность в сфере недропользования, в частности горнодобывающая промышленность, представляет особую значимость для экономики Российской Федерации, но одновременно является одним из основных загрязнителей окружающей среды[1]. При выполнении работ, связанных с использованием недрами, происходят необратимые изменения природной среды: загрязнение земель, почв, недр, атмосферного воздуха, растительного и животного мира, поверхностных и подземных вод, изменяется природный ландшафт, образуются пустоты в недрах и огромное количество отходов.

Важно отметить, что количество отходов, образующихся от деятельности по добыче полезных ископаемых, ежегодно и неуклонно увеличивается, поскольку возрастающий объем использования бедных руд неизбежно приводит к увеличению извлекаемых из недр объемов горной массы ввиду того, что для получения единицы полезного компонента приходится увеличивать удельный объем извлекаемой руды[2].

Вместе с тем, в таких отходах содержится значительное количество полезных ископаемых[3], поскольку в силу существующих технологий, несовершенства проектируемых и применяемых технических проектов и технологических схем добычи полезных ископаемых, а также ввиду возможного отсутствия спроса, доля потерь полезных ископаемых от их количества в исходной руде может составлять от 25 до 100 процентов[4].

Одновременно, указанные отходы оказывают существенное воздействие на окружающую среду, являются источником ее загрязнения различного класса опасности и создают угрозу обеспечения экологической безопасности[5].

При этом действующее законодательство Российской Федерации 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.

В связи с этим, а также учитывая, что, по мнению экспертов, в настоящее время темпы использования минерально-сырьевой базы превышают темпы ее воспроизводства[6], необходимость промышленного использования отходов, образующихся при пользовании недрами, предопределена не только их негативным воздействием на окружающую среду, но и реализацией принципа рационального использования и охраны недр, исполнением основной задачи государственного регулирования отношений недропользования, необходимостью обеспечения минерально-сырьевой безопасности.

Однако возможности 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 т.д.), в настоящее время существенно ограничены ввиду несовершенства действующего правового регулирования.

На данный момент правовой режим отходов вообще сформирован из общегражданских и экологических норм, а также из норм специального законодательства, регулирующего соответствующую сферу деятельности, в результате которой образуются отходы, в том числе законодательства о недрах[7].

Вместе с этим, В.Б. Агафонов выделяет два дифференцированных правовых режима обращения с отходами горнодобывающего и связанного с ним перерабатывающих производств:

- 1) при захоронении радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов;
- 2) при использовании отходов производства, образовавшихся в результате деятельности, связанной с пользованием недрами[8].

Применительно к настоящему исследованию необходимо отметить, что правовой режим обращения с отходами, образовавшимися при пользовании недрами, закреплен в законодательстве о недрах, Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»[9], законодательством об охране окружающей среды в части соблюдения других экологических, санитарных и иных требований в области охраны окружающей среды и здоровья человека, не урегулированных указанным специальным законодательством, а также Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»[10] в части необходимости получения лицензии на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности.

Анализ существующего в настоящее время правового режима обращения с отходами, образующимися при пользовании недрами, позволяет отметить, что в действующем законодательстве об отходах производства и потребления и об охране окружающей среды устанавливаются только общие эколого-правовые требования к обращению с такими отходами, которые фактически дублируются в действующем законодательстве о недрах.

При этом действующие подзаконные нормативные правовые акты также только частично регулируют обращение с отходами, образующимися при пользовании недрами, в том числе использование таких отходов.

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.

Нельзя не отметить, что существующий правовой режим обращения с отходами, образующимися при пользовании недрами, можно также охарактеризовать достаточно сложным и не четко урегулированным порядком предоставления в пользование таких отходов, что является одним из основных препятствия вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот.

Отдельным вопросом предоставления в пользование отходов, образовавшихся при пользовании недрами, является возможность их предоставления для целей геологического изучения на основании лицензии на геологическое изучение, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых.

Проведенное исследование показало, что в настоящее время обращение с отходами, образующимися при пользовании недрами, может осуществляться либо на основании самостоятельных лицензии на разведку и добычу полезных ископаемых, лицензии на геологическое изучение, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также лицензии на использование отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, либо на основании совмещенных лицен-

зии на геологическое изучение, разведку и добычу, лицензии на разведку и добычу, в том числе использование отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, 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 на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов.

Таким образом, учитывая обозначенные выше результаты анализа действующего правового режима обращения с отходами, образующихся 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 сферы правового регулирования законодательства о недрах и законодательства в области обращения с отходами производства и потребления посредством ограничения сферы действия законодательства о недрах регламентацией порядка захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов, порядка использования отходов производства, образовавшихся в результате деятельности, связанной с пользованием недрами в целях наиболее полного их использования и вовлечения в отработку запасов полезных ископаемых пониженного качества, а также установления общих эколого-правовых запретов и ограничений, предъявляемых к пользователям недр на этапе ведения работ, связанных с пользованием недрами в контексте обеспечения рационального использования и охраны недр» [11], 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 т. д).

[1] Агафонов В.Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика // Дисс. ... доктора юрид. наук. М.: 2014. С. 4.; 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. С. 98.

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

[3] По данным, приводимым Л.В. Оганесяном, только в хвостах обогащения Дальнегорского 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.

[4] Пояснительная записка 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. // [http://a.sozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/74D524E9A75E003B432583BC00277C28/\\$FILE/6644877_13032019_664487-7.PDF?OpenElement](http://a.sozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/74D524E9A75E003B432583BC00277C28/$FILE/6644877_13032019_664487-7.PDF?OpenElement) (дата обращения 25.06.2019).

[5] Агафонов В.Б. Там же. С. 24.

[6] 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/2017_doklad_o_sostoyanii_i_ispolzovanii_mineralno_syrevykh_resursov_rossiyskoy_federatsii/](#) (дата обращения 25.06.2019);

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.

[7] Левочки В.В. Проблемы гражданско-правового режима отходов в недропользовании: теория и практика. // Власть и управление на Востоке России. № 1 (78). 2017. С. 181.

[8] Агафонов В.Б. Там же. С. 409 - 410.

[9] Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 26. ст. 3009.

[10] Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 19. ст. 2716.

[11] Агафонов В.Б. Там же. С. 427 - 428.

Источники и литература

- 1) Агафонов В.Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика // Дисс. ... доктора юрид. наук. М.: 2014.
- 2) 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.
- 3) Левочки В.В. Проблемы гражданско-правового режима отходов в недропользовании: теория и практика. // Власть и управление на Востоке России. № 1 (78). 2017.
- 4) Оганесян Л.В. Экологические и технико-технологические проблемы освоения нетрадиционных источников минерального сырья // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. № 2. 2019.