

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО РАЗРАБОТКЕ ТЕХНОГЕННЫХ МЕСТОРОЖДЕНИЙ



Ю. А. Подтуркин,
генеральный директор,
канд. экон. наук

ФГУ ГКЗ



В. А. Коткин,
зам. начальника отдела методологии,
канд. геол.-минерал. наук

ФГУ ГКЗ



Р. Х. Муслимов,
профессор кафедры геологии нефти
и газа, д-р геол.-минерал. наук

Казанский государственный
университет



Р. Н. Салиева,
зав. лабораторией правовых проблем
недропользования и экологии,
проф., д-р юрид. наук

Институт проблем экологии
и недропользования Академии наук
Республики Татарстан



В действующем законодательстве Российской Федерации специальными нормативными правовыми актами регламентируются отношения по использованию отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств (законодательство о недрах) и отношения по обращению с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую природную среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья (законодательство об отходах производства и потребления). Нормы законодательства о недрах пересекаются с нормами законодательства об отходах производства и потребления в части регулирования отношений по использованию отходов производства. При этом отдельные нормы законодательства об отходах расходятся с нормами законодательства о недрах (например, о праве собственности на отходы). В целях упорядочения правового регулирования в сфере использования техногенного минерального сырья необходима корректировка отдельных статей действующего законодательства.

Проведенный анализ действующего законодательства свидетельствует о том, что общественные отношения, связанные с использованием и переработкой техногенного минерального сырья, регламентируются фрагментарно и недостаточно эффективно. В Законе «О недрах» отсутствует термин «техногенное месторождение» и, соответственно, не дается его *правовое определение*. В других законах и подзаконных актах, касающихся отходов горнодобывающих и перерабатывающих предприятий, используются термины: «техногенные минеральные ресурсы», «техногенное сырье», «техногенные образования», «техногенные отходы», «вторичные материальные ресурсы» и др. Терминологическая неточность при отсутствии правовых определений используемых терминов затрудняет разграничение отношений по использованию

отходов горнодобывающих и связанных с ними перерабатывающих производств, регулируемых законодательствами о недрах и об отходах производства и потребления, а отдельные положения законодательства могут трактоваться неоднозначно.

В качестве примера можно привести Налоговый кодекс РФ (единственный закон в российском законодательстве, где присутствует термин «техногенные месторождения»), где, согласно п. 1 ст. 336, полезные ископаемые, извлеченные из отходов добывающего производства, признаются объектом обложения НДС, а согласно п. 2 той же статьи, – не признаются объектом обложения НДС. В первом случае защищаются интересы государства, во втором – интересы горного бизнеса, что, на фоне отсутствия правового определения «техногенные месторождения» и, соответственно, неоднозначности толкования понятия «объект обложения» является причиной достаточно частых обращений заинтересованных сторон в Федеральный арбитражный суд.

Практически полное отсутствие нормативно-правовой базы является одной из причин низкого уровня освоения в России техногенных месторождений. В 1990-е годы в связи с реформированием экономики и экологическими проблемами вопросы утилизации отходов стали особенно актуальными. В 1996 г. принимается Федеральная программа «Отходы», а в 1998 г. – Федеральный закон «Об отходах производства и потребления». Одновременно правительство утвердило план подготовки нормативно-правовых актов, необходимых для реализации закона. Однако в отличие от США, Канады, ЮАР и других стран, заметного прорыва в решении проблем техногенных месторождений не произошло. В настоящее время случаи разведки техногенных месторождений и утверждения их запасов в ГКЗ крайне редкие (медьсодержащие шлакоотвалы СУМЗа, золото в хвостохранилище Оночалахской ЗИФ), а в США еще в 1993 г. доля вторичного сырья в производстве цветных

металлов составляла: по меди – 55 %, вольфраму – 28 %, никелю – 25 %.

В Федеральной целевой программе «Экология и природные ресурсы России» (2002–2010 гг.) было отмечено, что ситуация в области обращения с отходами ведет к опасному загрязнению окружающей природной среды и создает реальную угрозу здоровью населения. С отходами теряются миллиарды тонн материальных ресурсов, многими из которых страна практически уже не располагает. На территории России в отвалах и хранилищах накоплено свыше 85 млрд т только твердых отходов, в том числе 80 млрд т горнопромышленных, количество которых ежегодно увеличивается почти на 2 млрд т. Под полигонами для складирования вскрышных пород и забалансовых руд, хвостохранилищами и шлакоаккумуляторами занято свыше 300 тыс. га земель. В отходах содержатся железо, медь, свинец, олово, вольфрам, а также кадмий, висмут, селен, теллур, редкоземельные и благородные металлы. Содержание ценных компонентов в отходах нередко близко к содержанию их в добываемом природном сырье. При этом для всех очевидно, что вовлечение в переработку сырья техногенных месторождений могло бы обеспечить:

- ♦ сохранение истощающихся минеральных ресурсов в недрах, более полное и рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов;
- ♦ повышение производительности труда за счет рентабельной переработки уже добытого сырья, являющегося, по существу, готовым полупродуктом и находящегося вблизи действующих предприятий, что особенно важно для тех из них, на которых вследствие истощения сырьевой базы оказываются незагруженными производственные мощности и высвобождается рабочая сила;
- ♦ улучшение условий труда, так как техногенные месторождения расположены на поверхности земли, в отличие от глубокозалегающих природных месторождений полезных ископаемых;



♦ производство дешевых стройматериалов (песок, щебень, гравий, цемент, абразивы, материал для отсыпки дорожного полотна, строительства плотин, дамб и т. д.), а из шлаков – шлаковаты, шлакового литья (брусчатка, тюбинги, плитки, бордюрный камень и др.), литого шлакового щебня, стеклокерамических изделий, вяжущих добавок в цемент, минеральных добавок для улучшения структуры почв, удобрений для сельского хозяйства и др.;

♦ ликвидацию или сокращение источников загрязнения окружающей среды, освобождение занимаемых им земель и их рекультивацию, что способствовало бы улучшению экологической обстановки вокруг действующих предприятий.

В отличие от России в законодательстве о недрах Украины, Казахстана, Узбекистана и других стран СНГ понятие «техногенное месторождение» имеет четкое правовое определение. Так, в Кодексе о недрах Украины определено, что «техногенные месторождения полезных ископаемых – это места, где накопились отходы добычи, обогащения и переработки минерального сырья, запасы которых оценены и имеют промышленное значение. Такие месторождения могут возникнуть также вследствие потерь при хранении, транспортировке и использовании продуктов переработки минерального сырья». В Модельном кодексе «О недрах» стран СНГ содержится глава «Разработка техногенных месторождений минерального сырья». Правовое определение понятия «техногенное месторождение» присутствует также в региональных правовых актах некоторых субъектов Российской Федерации. Так, в Законе «О недрах» Республики Татарстан содержится определение: «Техногенные месторождения – скопления минеральных веществ на поверхности земли или в горных выработках, образовавшиеся в результате их отделения от массива горных пород и складирования в виде отходов горного, обогатительного, металлургического и других производств, пригодные по количеству и качеству для промышленного использования». В «Инструкции по применению классификации запасов твердых полезных ископаемых к техногенным месторождениям угольного ряда Ростовской области» дается понятие: «Техногенное месторождение – это техногенное геологическое тело или его часть, представляющие собой скопление минерального вещества на поверхности земли, возникшее в результате связанной с природопользованием хозяйственной деятельности человека (техногенеза), которое по качеству и количеству может быть предметом эффективного использования в сфере материального производства в данных экономических условиях при данном состоянии техники и технологии либо в ближайшем будущем». При этом особо хотелось бы подчеркнуть, что в тех странах или регионах, где в достаточной мере прописаны правовые аспекты по использованию техногенных месторождений, реанимируются их кадастровая оценка и учет в государственной отчетности и заметно повышается интерес малого и среднего бизнеса к их разработке.

Исходя из сказанного, становится очевидным, что

для упорядочения и повышения эффективности правового регулирования хозяйственных отношений по использованию техногенного минерального сырья также необходимо включить в российский Закон «О недрах» понятие «техногенные месторождения». При этом совершенствование федерального законодательства желательно выполнить с учетом современного опыта, накопленного при разработке законодательства о недропользовании в странах СНГ и региональных правовых актов.

Далее необходимо обратить внимание на *соотношение норм Закона РФ «О недрах» и Закона РФ «Об отходах производства и потребления»*.

В целом в Российской Федерации отношения, возникающие в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств регулируются Законом «О недрах», хотя термин «техногенные месторождения» непосредственно в законе отсутствует. Вместе с тем и в Законе «Об отходах производства и потребления» содержатся требования к деятельности, связанной с обращением с отходами производства и потребления. В соответствии со ст. 4 вышеупомянутого закона право собственности на отходы принадлежит собственнику сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, а также товаров (продукции), в результате использования которых эти отходы образовались.

На наш взгляд, положение о принадлежности права собственности на отходы собственнику сырья, материалов, полуфабрикатов, в результате использования которых они образовались, неприменимо к отходам горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств. Во-первых, в соответствии со ст. 1.2 Закона «О недрах», недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Во-вторых, согласно той же статье, добытые из недр полезные ископаемые по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности. Поскольку использование отходов горнодобывающего производства, в соответствии со ст. 6 Закона «О недрах» является составной частью процесса добычи полезных ископаемых, в лицензии должны оговариваться право недропользователя на использование отходов и условия, определяющие право собственности на них. Необходимо учитывать также, что поскольку техногенные месторождения образуются, как правило, за счет отвалов или отходов горнодобывающего и перерабатывающего производств, то при предоставлении участков недр в пользование действует правило о государственной собственности на недра. Фактически, с учетом положений законодательства о недрах, о государственной собственности на недра хозяйственная деятельность по использованию отходов горнодобывающего и связанных с ним производств (техногенных образований) может осуществляться в разрешительном порядке на основании лицензии, при этом

право использования отходов ограничивается государством – собственником недр и их ресурсов. В связи с изложенным в Законе «Об отходах...» целесообразно установить, что отношения по использованию отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств (техногенных образований/месторождений) не относятся к предмету регулирования этого закона, а регламентируются законодательством о недрах. По мнению Г. Ю. Коломенского и других (журнал «Недропользование-XXI век» № 5 за 2009 г.), применение Закона РФ «Об отходах производства и потребления» по отношению к техногенным месторождениям должно быть ограничено только экологическими аспектами.

Также необходимо оценить *соотношение норм Закона РФ «О недрах» и экологического законодательства о негативном воздействии на окружающую среду в части регулирования отношений по использованию отходов горнодобывающего и связанных с ним производств.*

Отходы горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств по нормам действующего экологического законодательства рассматриваются в основном с позиций причинения вреда окружающей среде. Законодательство не ориентировано на регламентацию отношений по использованию отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств.

Все отходы, включая отходы горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, признаны источниками загрязнения окружающей среды, и, соответственно, к ним применяются правила о плате за негативное воздействие на окружающую среду. Так, в соответствии со ст. 16 Закона «Об охране окружающей среды», негативное воздействие на окружающую среду является платным. Норма платы за негативное воздействие на окружающую среду, порядок ее исчисления и взимания устанавливаются законодательством Российской Федерации. К видам негативного воздействия на окружающую среду по действующему законодательству, в частности, отнесены: выбросы в атмосферу загрязняющих и иных веществ; размещение отходов производства и потребления; воздействие на окружающую среду шума, тепла, электромагнитного, ионизирующего и других видов излучения.

Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей среды, размещение отходов и другие виды вредного воздействия был утвержден постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 г. № 632. В постановлении указано, что «Порядок определения платы...» распространяется на предприятия, учреждения, организации, иностранных юридических и физических лиц, осуществляющих любые виды деятельности на территории Российской Федерации, связанные с природопользованием. Важно отметить, что, в соответствии с п. 7 «Порядка определения платы...», платежи за предельно допустимые выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, уровни вредного воздействия осуществляются за счет себестоимости продукции (работ, услуг), а платежи за превышение их – за счет прибыли, остающейся в распоряжении недропользователя.

В связи с неопределенностью правовой природы платы за загрязнение и иное негативное воздействие на окружающую среду данное постановление решением Верховного суда РФ было признано недействительным. Однако по запросу Правительства РФ о проверке конституционности указанного постановления Конституционный суд РФ определил, что оно сохраняет силу и подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами как не противоречащее Конституции Российской Федерации. В соответствии с названным Определением указанное постановление принято Правительством РФ во исполнение полномочий, предоставленных ему федеральным законом, и предусматривает взимание платежей неналогового характера. Платежи «носят индивидуально-возмездный и компенсационный характер и являются по своей правовой природе не налогом, а фискальным сбором». Так, в соответствии со ст. 51 Бюджетного кодекса РФ, плата за негативное воздействие на окружающую среду отнесена к неналоговым доходам федерального бюджета по нормативу 20 %. В соответствии с приложением № 6 к Закону «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» главным администратором такого вида бюджетных доходов, как плата за негативное воздействие на окружающую среду, является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления, а также коэффициенты, учитывающие экологические факторы, утверждены постановлением Правительства РФ от 12.06.2003 г. № 344.

В рассмотренном выше Определении Конституционного суда РФ были даны ориентиры развития законодательства, регламентирующего отношения по установлению, взиманию, администрированию этой платы, также было отмечено, что в ходе дальнейшего реформирования законодательства о налогах и сборах не исключается возможность введения иного порядка взимания указанных платежей. В частности, при установлении правил взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду техногенных образований целесообразно предусмотреть возможность освобождения от таких платежей или предоставления существенных льгот тем хозяйствующим субъектам, которые в процессе отработки техногенного месторождения существенно снижают экологическую нагрузку в районе благодаря применению новейших технологий добычи и переработки техногенного сырья.

Выводы и предложения

В целях упорядочения правового регулирования отношений по использованию отходов горнодобывающего и связанных с ним производств целесообразно закрепить в действующем законодательстве о недрах и нормативно-правовых актах порядок использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатываю-



щих производств, определив указанные отходы как техногенные месторождения. Соответственно необходимо откорректировать и законодательство об отходах производства и потребления, о плате за негативное воздействие на окружающую среду. В частности, целесообразно:

1. В Законе РФ «О недрах»:

- ♦ в ст. 1.1 определить основные термины и понятия, в том числе по техногенным месторождениям (техногенные образования, техногенные месторождения, техногенное сырье и т. д., при этом все термины должны быть увязаны с терминами других нормативных правовых актов, регулирующих отношения по использованию отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств – НК РФ, ГК РФ, ОКВЭД и др.);

- ♦ в статьях 3–5 определить полномочия Российской Федерации, субъектов федерации, органов местного самоуправления в отношении техногенных месторождений, содержащих различные полезные ископаемые (имеющие, например, стратегическое значение и общераспространенные полезные ископаемые, принимая во внимание, что в понятия «стратегические виды сырья» и «стратегические виды материалов» входят не только полезные ископаемые, но также и отходы горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств и т. д.);

- ♦ дополнить ст. 6 пунктом «Предоставление участков недр в целях использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств (техногенных образований)». В этой статье целесообразно определить особенности предоставления в пользование участков недр в целях использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств. В частности, предусмотреть, что, если перерабатываемые отходы находятся в границах участка недр

или земельного участка других лиц, условия лицензии должны учитывать интересы обеих сторон независимо от того, закончился ли срок действия лицензии на пользование недрами; бремя содержания таких отходов необходимо возложить на пользователя недр. Предусмотреть также, что в случае неиспользования хозяйствующими субъектами иных видов техногенных образований (отходы производственной деятельности хозяйствующих субъектов топливно-энергетической индустрии, химической отрасли) в течение одного года с момента государственной регистрации и начала осуществления хозяйственной деятельности, право собственности хозяйствующих субъектов на такие виды техногенных образований переходит государству;

- ♦ в ст. 18 в целях устранения неопределенности в правовом регулировании исключить абзац 2;

- ♦ ст. 23 дополнить подпунктом, в котором определить правило о введении ограничений на добычу природного минерального сырья при наличии в регионе техногенного минерального сырья данного вида;

- ♦ в ст. 30 внести требование о паспортизации техногенных минеральных образований и их кадастровом учете;

- ♦ в ст. 43 определить платежи за право использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств и льготы по платежам; установить, что платежи перечисляются в целевой фонд по техногенным минеральным образованиям и предназначены для целевого использования, а также предусмотреть льготы в случае экономически эффективного использования отходов с применением передовых технологий.

2. В налоговом законодательстве в целях стимулирования разработки техногенных месторождений целесообразно обозначить объекты, на которых можно было бы

применять льготы по налогообложению.

3. В Законе РФ «Об отходах производства и потребления»:

♦ во вводной статье и в ст. 1 целесообразно установить, что положения данного закона не распространяются на отношения, возникающие в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств (техногенных образований), поскольку указанные отношения регламентируются нормами Закона РФ «О недрах» и других специальных нормативных правовых актов.

Кроме внесения поправок в действующее законодательство, целесообразна реализация ряда мероприятий. В частности, необходимо:

♦ разработать и принять Положение об учете техногенных минеральных образований и провести их инвентаризацию;

♦ в целях оптимизации вовлечения техногенных месторождений в хозяйственный оборот создать специализированные государственные (муниципальные) унитарные предприятия;

♦ разработать «Методические рекомендации по технико-экономическому обоснованию кондиций и подсчету запасов полезных ископаемых техногенных месторождений и правовому обеспечению их использования в хозяйственном обороте». Это обусловлено тем, что техногенные месторождения представляют особый тип месторождений с иными законами формирования, к которым неприменимы действующие нормативно-методические положения, разработанные для коренных и россыпных месторождений ТПИ;

♦ разработать и принять Технический регламент (либо стандарт) «Использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств как этап технологического цикла горного производства. Основные термины и понятия», в котором определить комплекс правовых, нормативных, методических и организационно-технических основ использования указанных отходов;

♦ разработать и принять федеральную целевую программу «Природоохранные технологии, переработка и утилизация техногенных образований и отходов» или «О поддержке горнодобывающих предприятий, использующих отходы горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств», предусмотрев в ней решение организационных и финансовых вопросов, связанных с ее реализацией, а также предоставление государственных гарантий в целях привлечения инвестиций в развитие горнопромышленного комплекса;

♦ разработать и принять Федеральный закон «О лицензировании пользования недрами», в котором целесообразно установить, что переработка отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств может осуществляться как по лицензии на разведку и добычу соответствующих видов полезных ископаемых, так и по самостоятельной лицензии;

♦ внедрить экологическое страхование, развивать

экологическое предпринимательство (создание специализированных организаций по оказанию экологических услуг в сфере использования техногенных образований, а также специализированных банков, осуществляющих целевое финансирование проектов по техногенным образованиям и т. д.).

Внесение в Закон «О недрах» четкого определения понятия «техногенное месторождение» является первоочередным мероприятием, позволяющим устранить ряд неопределенностей в правовом регулировании хозяйственной деятельности по использованию отходов горнодобывающих и перерабатывающих производств. Данная поправка позволит закрепить на законодательном уровне следующие положения:

♦ использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств является одним из видов недропользования и полностью подпадает под действие Закона РФ «О недрах», является составной частью процесса добычи полезных ископаемых и относится к лицензируемым видам деятельности в сфере недропользования;

♦ непосредственному использованию отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств должны предшествовать геологическое изучение, подсчет запасов и постановка их на государственный баланс по разделу «Техногенное сырье» с учетом результатов государственной экспертизы материалов геолого-экономической оценки месторождения;

♦ полномочия в сфере регулирования отношений по изучению, использованию, воспроизводству и охране недр, в том числе в области лицензирования, изучения и разработки техногенных месторождений ТПИ, принадлежат федеральным органам исполнительной власти, территориальному органу Федерального агентства по недропользованию и уполномоченному органу государственной власти субъекта Федерации, если предоставляется в пользование техногенное месторождение, содержащее полезные ископаемые, отнесенные к общераспространенным. ■■■

Legal regulation of economic activities in the area of technogene mineral deposit development

Yu. A. Podturkin, V. A. Kotkin, R. Kh. Muslimov, R. N. Salieva

The article presents the results of the analysis of the applicable laws of Russia governing the relations in the area of mineral mining and processing waste utilization. The authors prove that social relations associated with the utilization and reprocessing of technogene mineral materials are regulated but only fragmentarily and inefficiently. Besides, some standards and norms prescribed by the Waste Law, Mineral Law and Tax Code are in conflict with each other. Such terms as "technogene mineral deposits", "technogene mineral resources" and some other are not supported by legal definitions.

The article contains propositions formulated by the authors on the amendment of some articles of the Mineral Law of the Russian Federation, Law on Production and Consumption Wastes and Tax Code of the Russian Federation to put in order the legal regulation in the area of technogene mineral material utilization.

Key words: *technogene mineral materials, production wastes, utilization, legal regulation, regulatory and legal framework, putting in order, perfection of laws and regulation.*