

Обращение с отходами недропользования: законодательные подходы и практические вызовы



Елена Сергеевна Бурдина

IMC Montan, Москва, Российская Федерация
burdina@imcgroup.ru

Аннотация. В статье освещаются основные законодательные требования, касающиеся аспектов обращения с отходами недропользования. Рассмотрены базовые позиции для выстраивания производственной деятельности, оценки потенциальных рисков и перспектив.

Ключевые слова: отходы недропользования, ликвидация горных выработок, рекультивация, хвосты обогащения, вскрышные породы, объекты размещения отходов

Для цитирования: Бурдина Е. С. Обращение с отходами недропользования: законодательные подходы и практические вызовы // Рациональное освоение недр. 2025. № 1. С. 24-28. doi: 10.26121/2219-5963-81-1-24-28

doi: 10.26121/2219-5963-81-1-24-28

Legislative & Regulatory Update
INFORMATION AND ANALYTICAL ARTICLE

Mining waste management: Legislative approaches and practical challenges

Elena S. Burdina

IMC Montan, Moscow, Russian Federation
burdina@imcgroup.ru

Annotation. The article discusses the main legislative requirements for the management of mining waste. The basic positions for work organization activities, assessing potential risks and prospects are considered.

Keywords: Mining waste, Liquidation of mine openings, Reclamation, Enrichment tailings, Overburden, Waste disposal facilities

For citation: Burdina ES. Mining waste management: Legislative approaches and practical challenges. *Ratsional'noye osvoyenie nedr* [Mineral Mining & Conservation] 2025;(1): 24–28. (In Russ). doi: 10.26121/2219-5963-81-1-24-28.

Активное обновление требований экологического законодательства в последнее время создает для недропользователей и экологов новые вызовы, предлагая как перспективы для развития, так и порождая вопросы, связанные с интерпретацией и практическим применением новых нормативных требований. Одной из ключевых и наиболее обсуждаемых тем в горнодобывающей отрасли остается обращение с отходами недропользования.

Отходы недропользования, согласно Закону РФ № 2395-1 от 21.02.1992 «О недрах» (далее – Закон «О недрах») в редакции, введенной в действие с 01.09.2023 ФЗ № 343-ФЗ¹ (далее – ФЗ № 343), включают вскрышные и вмешающие гор-

ные породы, шламы, хвосты обогащения полезных ископаемых и другие отходы, образующиеся в процессе геологического изучения, разведки, добычи и первичной переработки минерального сырья. К отходам недропользования относятся основные крупнотоннажные отходы типичного горнодобывающего предприятия – вскрышная порода и хвосты (как в виде шлама, так и в сухом виде). По большей части такие отходы относятся в документообороте предприятий к V классу опасности (при условии подтверждения методом биотестирования).

В сфере законодательного регулирования деятельности по обращению с отходами недро-

©Бурдина Е. С., 2025

¹Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 14.07.2022 № 343-ФЗ (последняя редакция) // Официальное опубликование правовых актов. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207140118>. Опубл. 14.07.2022.

пользования за последние два года произошли существенные изменения. Ранее данная область регулировалась ФЗ «Об отходах производства и потребления»² (далее – ФЗ № 89) и Законом «О недрах». Однако с 1 сентября 2023 г. вступили в силу положения ФЗ № 343, внесшего ключевые корректизы в существующие нормы. Важным дополнением стал приказ Минприроды России и Роснедр № 247/04 от 25.04.2023³ (далее – приказ № 247/04), утвердивший порядок использования отходов недропользования, включая вскрышные и вмещающие горные породы (срок действия документа – до 31.08.2029).

С принятием новых правовых норм произошли концептуальные изменения.

Во-первых, введено понятийное разграничение: если ФЗ № 89 оперирует общим термином «отходы производства и потребления», то ФЗ № 343 выделяет отдельную категорию – «отходы недропользования». Это создает основу для сопоставления двух видов деятельности: «обращение с отходами» и «пользование недрами». Таким образом, возникает смежная область правового регулирования экологического и горного законодательства.

Во-вторых, в ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды»⁴ (далее – № 7-ФЗ) скорректирован подход к соблюдению принципа платности природопользования. Согласно ФЗ № 89, природопользователь освобождается от платежей за период накопления отходов в течение 11 месяцев. Превышение этого срока классифицируется как размещение отходов, что влечет за собой обязательства по организации объектов размещения отходов (ОРО) и внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС). ФЗ № 343 нивелирует риски платежей, разрешая складирование отходов, предназначенных для дальнейшего использования, без уплаты НВОС за их размещение. Это возможно при наличииенного проектного обоснования и согласования с государственными органами.

В-третьих, законодательство регламентирует порядок использования отходов недропользования. Отходы V класса опасности могут быть применены в следующих целях:

- для собственных производственных и технологических нужд;
- для ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с пользованием недрами;

- для рекультивации земель.

Кроме того, ст. 23.4 Закона РФ «О недрах» предусматривает использование отходов недропользования для добычи полезных ископаемых и полезных компонентов, а ст. 23.5 расширяет перечень направлений использования вскрышных и вмещающих пород, добавляя к уже указанным три дополнительных:

- ведение горных работ;
- передача другому пользователю недр для целей использования отходов недропользования;
- передача иному лицу для производственных нужд, не связанных с пользованием недрами.

Таким образом, допускается передача или продажа вскрышных пород, но исключается такая возможность для других видов отходов недропользования, например, хвостов обогащения.

Важно подчеркнуть, что законодательство запрещает повторную передачу или перепродажу вскрышных пород. Обязательства по использованию отходов возникают с момента их получения, а все аспекты ответственности, включая отказ от использования, несоблюдение условий использования и аспекты налогообложения, должны быть четко прописаны в договоре сотрудничества. Это позволяет разграничить ответственность между правообладателями отходов в рамках соблюдения условий договорных отношений.

В-четвертых, важным нововведением, меняющим сложившийся подход к классификации породы, образующейся при добыче полезных ископаемых, стало ее исключение из категории отходов. Это, в свою очередь, влечет за собой исключение породных отвалов из государственного реестра объектов размещения отходов (ГРОРО). Согласно ст. 5 ФЗ № 343, до 1 января 2026 г. объекты хранения вскрышных и вмещающих горных пород, образовавшихся при осуществлении пользования недрами на предоставленном участке, подлежат исключению из ГРОРО в случае, если весь объем таких пород подлежит использованию в соответствии с Законом «О недрах». Использование отходов должно быть обосновано в проектной документации. Требования к комплекту обосновательных материалов для использования отходов недропользования V класса опасности подробно изложены в пунктах 7–12 приказа № 247/04. Практика правоприменения, связанная

²Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 08.08.2024, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024) // КонсультантПлюс. www.consultant.ru.

³Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федерального агентства по недропользованию от 25.04.2023 № 247/04 «Об утверждении Порядка использования отходов недропользования, в том числе вскрышных и вмещающих горных пород, пользователями недр» (зарегистрирован Минюстом России 31.05.2023 рег. № 73635) // Официальное опубликование правовых актов. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202306010022>. Оpubл. 01.06.2023.

⁴Федеральный акт от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 25.12.2023, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024) // КонсультантПлюс. www.consultant.ru.

с исключением породных отвалов из ГРОРО, на сегодняшний день практически отсутствует.

Пункт 14 приказа № 247/04 устанавливает требования к техническим проектам, предусматривающим использование вскрышных и вмещающих пород. Ключевые требования включают:

- цель использования породы;
- физико-химический и минеральный состав, объемы образуемой и используемой породы;
- источник и период образования породы;
- допустимые отклонения объемов образуемой и используемой породы;
- условия и сроки использования породы;
- требования к раздельному хранению породы, предназначенной для различных целей;
- требования к объектам хранения породы (специально оборудованным сооружениям);
- условия соблюдения требований по рациональному использованию и охране недр.

Особое внимание уделяется необходимости четкого указания целей использования и распределения объемов пород по ним. Общие формулировки, такие как «для отсыпки внутривыкоплодочных дорог» или «закладки отработанного пространства», без конкретизации объемов и сроков не являются достаточным обоснованием.

Кроме того, важно отметить дополнение, внесенное постановлением Правительства РФ № 2127⁵ (далее – постановление № 2127), а именно пункт 19.1, согласно которому, если проектной документацией предусматривается использование вскрышных и вмещающих пород, то комиссия обязана направить документацию в электронном виде в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). В свою очередь, Росприроднадзор в течение 10 рабочих дней должен подготовить заключение о приемлемости предлагаемых решений. Таким образом, новые нормы создают более четкие условия для использования вскрышных и вмещающих пород, одновременно ужесточая требования к их обоснованию и согласованию.

В рамках обсуждения темы вскрышных пород и их дальнейшего использования важно рассмотреть ситуации, когда вскрыша все же классифицируется как отход. Ранее уже упоминалось, что действующие нормативы требуют раздельного хранения отходов в зависимости от их дальнейшего назначения. Если интерпретировать это требование в его текущей формулировке, то ста-

новится невозможным размещение на одном объекте отходов, предназначенных для захоронения, и отходов, которые накапливаются для частичного использования (при условии, что за объем используемых отходов не планируется внесение платежей за НВОС). Таким образом, потоки вскрышных пород необходимо разделить на две отдельные площадки: одна – для объектов размещения отходов, а вторая – для накопления с целью их дальнейшего применения. Основной риск несоблюдения такого разделения заключается в возникновении обязательств по плате за объем отходов, подлежащих использованию, поскольку он фактически оказался на объекте размещения отходов.

ФЗ № 343 устанавливает четкие критерии, при которых вскрышные породы признаются отходами. Согласно ст. 23.5 данного закона, вскрышные и вмещающие горные породы, подлежащие использованию, не считаются отходами производства и потребления даже если они включены в федеральный классификационный каталог отходов. Однако из этого правила есть исключения, предусмотренные частью 7 ст. 23.5, в которой указаны следующие основания для признания вскрыши отходом:

1. Истечение срока использования, установленного техническим проектом и согласованного с государственными органами.

2. Нарушение установленных сроков использования после досрочного прекращения права пользования недрами:

- если в течение 1 года лицо, утратившее эти права, не приступило к использованию вскрышных пород для ликвидации горных выработок и рекультивации земель;

- если в течение 5 лет не был использован весь накопленный объем вскрышных и вмещающих горных пород.

Таким образом, ключевым основанием для признания вскрыши отходом является невыполнение согласованных проектных решений по ее использованию. Это влечет за собой финансовые риски для недропользователя, включая начисление платы за складирование отходов. Ввиду отсутствия объекта в ГРОРО и лимитов на их размещение в составе комплексного экологического разрешения (КЭР), при расчете платы за НВОС в таких случаях применяется повышающий коэффициент 25 (согласно ст. 16.3 № 7-ФЗ). Кроме

⁵Постановление Правительства Российской Федерации от 30.11.2021 № 2127 «О порядке подготовки, согласования и утверждения технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых, технических проектов строительства и эксплуатации подземных сооружений, технических проектов ликвидации и консервации горных выработок, буровых скважин и иных сооружений, связанных с использованием недрами, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» // Официальное опубликование правовых актов. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/>. Номер опубликования: 0001202111300135. Дата опубликования: 30.11.2021.

того, недропользователь может быть привлечен к административной ответственности по статьям 7.3 КоАП РФ⁶ (невыполнение положений технического проекта) и 8.2 КоАП РФ (несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления). Таким образом, соблюдение установленных сроков и условий использования вскрышных пород является критически важным для минимизации финансовых и юридических рисков.

В рамках обсуждения законодательных нововведений стоит уделить внимание важному аспекту – добыче полезных ископаемых (ПИ) и полезных компонентов (ПК) из отходов недропользования. Эта тема является сложной и многогранной, однако следует отметить моменты, которые имеют существенное значение.

Согласно статьям 6 и 11 Закона «О недрах», предоставление недр в пользование, включая добычу полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования, осуществляется на основании специального государственного разрешения – лицензии на пользование недрами. ФЗ № 343 внес важное изменение, предусматривающее возможность корректировок действующей лицензии. Это актуально в случаях, когда по результатам оценки недропользователь приходит к пониманию, что виды полезных компонентов, содержащихся в отходах, не были учтены в текущей документации.

Одним из ключевых документов, регулирующих деятельность по добыче полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования, является приказ Минприроды России и Роснедр № 246/03 от 25.04.2023⁷ с установленным сроком действия до 31 августа 2029 г.

Порядок добычи полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования предусматривает соблюдение ряда обязательных условий:

- прохождение государственной экспертизы запасов;
- наличие лицензии на пользование недрами;
- наличие утвержденного технического проекта.

При этом в рамках исчисления платы за НВОС для отходов недропользования, из которых осуществляется добыча полезных ископаемых и по-

лезных компонентов, применяется понижающий коэффициент 0. Это положение закреплено в п. 6 ст. 16.3 ФЗ № 7. Однако, как указано в письме-разъяснении Минприроды России от 08.07.2024 № 11-50/12242-ОГ, данный коэффициент может быть применен только на срок фактического осуществления добычи. После завершения процесса добычи полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования ставки платы за НВОС будут применяться в полном объеме без учета понижающего коэффициента. Таким образом, хотя законодательство предусматривает меры стимулирования переработки отходов, их эффективность в случае с вторичными отходами недропользования остается под вопросом, так как понижающий коэффициент 0 на них не распространяется.

Для начала использования отходов недропользования необходимо направить уведомление в территориальный орган не позднее чем за 15 рабочих дней до старта работ. Для каждой цели использования требуется отдельное уведомление, к которому прилагаются календарный план и утвержденные технические проекты, подтверждающие легитимность намерений. Факт использования или извлечения полезных компонентов должен быть документально подтвержден в рамках подготовки и предоставления геологической отчетности. Эти требования подчеркивают важность строгого соблюдения нормативных процедур и документального оформления всех этапов работ.

С сентября 2023 г. законодательство позволяет недропользователям использовать не только собственные отходы, но и отходы, оставленные предыдущими недропользователями. Это возможно при условии, что такие отходы находятся в пределах лицензионного участка. Если отходы расположены за его границами, то для их дальнейшего использования существует опция изменения границ лицензионной площади.

С 1 марта 2024 г. вступило в силу постановление Правительства РФ № 1651 от 09.10.2023⁸, которое устанавливает правила предоставления в пользование участков недр, содержащих техногенные месторождения. Согласно пункту 5 этих правил, участок недр, содержащий техногенное месторождение, должен соответствовать следующим требованиям:

⁶Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федерального агентства по недропользованию от 25.04.2023 № 246/03 «Об утверждении Порядка добычи полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования, в том числе из вскрышных и вмещающих горных пород» (зарегистрирован 31.05.2023 № 73633) // Официальное опубликование правовых актов. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202306010018>. Опубл. 01.06.2023.

⁷Постановление правительства Российской Федерации от 09.10.2023 № 1651 «Об утверждении Правил предоставления права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения пользователем недр, осуществлявшим геологическое изучение такого участка недр, в случае, предусмотренном частью четырнадцатой статьи 7 Закона Российской Федерации «О недрах»» // Официальное опубликование правовых актов. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202310100008>. Опубл. 10.10.2023.

- отсутствие данных о запасах полезных ископаемых в государственном балансе, за исключением запасов техногенного месторождения;
- отсутствие участков недр, предоставленных в пользование другим лицам (за исключением участков, предоставленных заявителю для геологического изучения недр);
- отсутствие участков недр, планируемых к предоставлению в пользование по различным основаниям на дату регистрации заявки;
- отсутствие запретов на пользование недрами, установленных ст. 8 Закона «О недрах».

Отдельное внимание в законодательстве уделяется значению техногенных образований, что напрямую влияет на порядок оформления документации:

- если отходы имеют самостоятельное промышленное значение, то недропользователь обязан разработать отдельный технический проект на добычу полезных ископаемых и полезных компонентов из таких отходов;
- если отходы не имеют самостоятельного промышленного значения, то необходимо разработать дополнение к основному техническому проекту добычи полезных ископаемых и полезных компонентов.

При этом сами понятия «имеющие/не имеющие самостоятельное промышленное значение» четко не определены и не разграничены. Их статус определяется Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых (ГКЗ) или территориальной комиссией по запасам (ТКЗ). Технические проекты или дополнения к ним подлежат государственной экологической экспертизе, если они предусматривают строительство объектов I категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и относящихся к областям применения наилучших доступных технологий.

В свете последних законодательных изменений обращение с отходами добычи и переработки полезных ископаемых остается сложной и дискуссионной темой. Несмотря на введение новых норм,

опыт их правоприменения и судебной практики пока ограничен. Имеющаяся статистика по разработке проектов и согласованию их с госорганами свидетельствует о значительных сложностях в применении новых законодательных норм на практике.

Сопоставление текущих положений ФЗ № 7, ФЗ № 89 и Закона «О недрах» в редакции ФЗ № 343 выявляет ряд проблем:

- терминологические неясности, особенно в отношении отходов, не относящихся к вскрыше, и их статуса при получении КЭР;
- сложности в планировании использования отходов недропользования для собственных нужд на долгосрочную перспективу разработки месторождения, необходимой детальности проработки этих решений в проектах;
- эффективность стимулирующих мер, например, применение коэффициента 0 при расчете платы за НВОС, остается под вопросом, особенно в связи с исключением из этого механизма вторичных хвостов;
- экологические требования к объектам хранения вскрышных и вмещающих пород, которые не классифицируются как ОРО;
- необходимость стимулирования переработки объектов прошлой хозяйственной деятельности, таких как отвалы и хвостохранилища. Рентабельность их отработки зачастую вызывает сомнения, однако их негативное воздействие на окружающую среду существенно, со временем опасность таких объектов может возрастать из-за процессов окисления и других негативных факторов.

Ключевой задачей законодательных изменений должно являться создание системы управления, которая не только улучшит экологическую ситуацию, но и будет способствовать развитию производства, а также позволит сделать процесс обращения с отходами недропользования экономически выгодным и экологически обоснованным, тем самым обеспечивая баланс между промышленными интересами и охраной окружающей среды. **РОН**

Информация об авторе

Елена Сергеевна Бурдина – эксперт по экологической оценке, аудиту, менеджменту здоровья и безопасности на производстве, IMC Montan (Москва, ул. Чаянова, 22, стр. 4)

Прохождение статьи

Статья поступила в редакцию 11.01.2025; согласована 23.01.2025; принята к публикации 25.01.2025.

Information about the author

Elena S. Burdina – Expert on environmental assessment, audit, and occupational health and safety management, IMC Montan (22, str. 4, Chayanova ul., Moscow, Russian Federation)

Article history

The article was submitted 11 January 2025; agreed 23 January 2025; accepted for publication 25 January 2025.

Уважаемые Коллеги, Друзья и Партнёры!

Каждый год мы сталкиваемся с новыми вызовами, и сегодняшний этап является настоящим испытанием для многих предприятий. В такие периоды труд каждого шахтёра должен быть максимально производительным - нацеленным на результат!

Здоровья, сил и терпения вам и вашим семьям.

Желаем, чтобы запланированные проекты получали поддержку инвесторов и эффективно реализовывались, а их показатели вели ваши предприятия и всю промышленность вперед!

С Днём Шахтёра!

С уважением, С.Б. Никишичев и команда IMC Montan



IMC Montan

Консалтинговые услуги в горнодобывающей промышленности

- горно-геологический аудит
- оценка ресурсов/запасов
- отчет компетентного лица
- инженерно – технический консалтинг
- стратегии развития

Чем мы отличаемся от других компаний?

- Успешная реализация более 850 проектов с 1992 года
- Команда лучших экспертов горной, геологической, перерабатывающей, экономической и др. областях
- Международная группа с опытом в других странах

Адрес: 125047, г. Москва,
ул. Чаянова 22 стр. 4

Тел.: +7 (499) 250 67 17;
Факс: +7 (499) 251 59 62

www.imcmontan.ru
consulting@imcgroup.ru