



ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ  
ПРИ МИНПРИРОДЫ РОССИИ



# ФОРМИРУЯ ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОНОМИКИ ЗАМКНУТОГО ЦИКЛА

ОБЩЕСТВЕННО-ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА ПРОГНОЗА  
ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И АНАЛИЗА ВОЗМОЖНОГО ВЛИЯНИЯ НОВЫХ  
НОРМ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ № 268-ФЗ И № 343-ФЗ

---

МОСКВА  
2023

---

## АННОТАЦИЯ

Итоговый документ общественно-экспертной оценки прогноза правоприменения и анализа возможного влияния новых норм Федерального закона от 14.07.2022 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федерального закона от 14.07.2022 г. № 343-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Приведено описание и выполнен анализ нового регулирования обращения с вторичными ресурсами, регулирование обращения с вторичным сырьём, и регулирования обращения с побочными продуктами производства.

Фактически в исследовании был проведен экспертный анализ последствий (положительных аспектов и недостатков) для природопользователей принятия двух федеральных закона – от 14.07.2022 № 268-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 14.07.2022 № 343-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» – которые внесли ряд принципиальных изменений в такие федеральные законы, как Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» и Федеральный закон от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах».

Кроме того, в оценке проведен анализ современного правового статуса на примере конкретных материалов (отходов): 1. Отходы выщелачивания бокситов при производстве глинозёма («красный шлам»), код ФККО: 3552211495; 2. Отходы переработки нефелиновой руды при производстве глинозёма («нефелиновый шлам»), код ФККО: 3552211495; 3. Отработанная угольная футеровка электролизёров (лом угольной футеровки алюминиевых электролизёров), код ФККО: 91211005214.

Сформулированы основные риски, связанные с формированием экономики замкнутого цикла и достижением корреспондирующих национальных целей и даны рекомендации по совершенствованию регулирования создаваемых механизмов реализации принципов экономики замкнутого цикла.

---

## **ЦЕЛЬ, ПРЕДМЕТ И ОБЪЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННО-ЭКСПЕРТНОЙ ОЦЕНКИ**

### **ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОЦЕНКИ:**

- ст. 20 Федерального Закона от 21.07.2014г. №212 ФЗ «Об основах общественного контроля»;
- Решение №02/23 от 20.06.2023 года «Об общественно-экспертной оценке прогноза правоприменения и анализа возможного влияния новых норм федеральных законов № 268-ФЗ и № 343-ФЗ» по результатам заседания рабочей группы «Проектная деятельность» Общественного совета при Минприроды России.

### **ЦЕЛЬ ОБЩЕСТВЕННО-ЭКСПЕРТНОЙ ОЦЕНКИ:**

Дать прогноз правоприменения и проанализировать возможное влияние новых норм Федерального закона от 14.07.2022 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федерального закона от 14.07.2022 г. № 343-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

### **ПРЕДМЕТ ОЦЕНКИ:**

Выявление гипотез и анализ потенциального влияния новых норм на хозяйственную деятельность при переводе отходов в статус «вторичные ресурсы», «вторичное сырье» и «побочный продукт» на примере конкретных отходов (ФККО: 35522111495, 35522121495, 91211005214) с учётом уже сложившейся практики применения статей 234 и 235, включённых в Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» статьёй 19 Федерального закона от 14.07.2022 № 343-ФЗ.

### **ОБЪЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННО-ЭКСПЕРТНОЙ ОЦЕНКИ:**

- Федеральный закон от 14.07.2022 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
- Федеральный закон от 14.07.2022 г. № 343-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

---

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	6
<b>1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 14.07.2022 № 268-ФЗ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОТХОДАХ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ» И ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»</b> .....	9
<b>1.1. РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ С ВТОРИЧНЫМИ РЕСУРСАМИ</b> .....	10
<b>1.2. РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ С ВТОРИЧНЫМ СЫРЬЁМ</b> .....	13
<b>1.3. РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ С ПОБОЧНЫМИ ПРОДУКТАМИ ПРОИЗВОДСТВА</b> .....	16
<b>2. ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ ИЛИ РИСКОВ ДЛЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 14.07.2022 № 268-ФЗ</b> .....	24
<b>3. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 14.07.2022 № 343-ФЗ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О НЕДРАХ» И ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»</b> .....	29
<b>3.1. ПОПРАВКИ В ФЗ «О НЕДРАХ»</b> .....	29
<b>3.1.1. ПЕРЕЧЕНЬ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ОТНОШЕНИЯ С ОТХОДАМИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В СООТВЕТСТВИИ С ТРЕБОВАНИЯМИ ФЗ «О НЕДРАХ» (НЕПОЛНЫЙ)</b> .....	33
<b>3.2. ПОПРАВКИ В ФЗ «ОБ ОТХОДАХ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ»</b> .....	34
<b>3.3. ПОПРАВКИ В ФЗ «ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ»</b> .....	35
<b>4. ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ ИЛИ РИСКОВ ДЛЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 14.07.2022 № 343-ФЗ</b> .....	38
<b>5. ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ ОТ 14.07.2022 № 268-ФЗ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОТХОДАХ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ» И ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» ОТ 14.07.2022 № 343-ФЗ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О НЕДРАХ» И ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» ДЛЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ МАТЕРИАЛОВ</b> .....	40

---

<b>5.1. ОТХОДЫ ВЫЩЕЛАЧИВАНИЯ БОКСИТОВ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ГЛИНОЗЁМА («КРАСНЫЙ ШЛАМ»), КОД ФККО: 3552211495.....</b>	<b>40</b>
<b>5.1.1. КРАСНЫЙ ШЛАМ КАК ВТОРИЧНЫЙ РЕСУРС, ВТОРИЧНОЕ СЫРЬЕ ИЛИ ПОБОЧНЫЙ ПРОДУКТ .....</b>	<b>41</b>
<b>5.1.2. КРАСНЫЙ ШЛАМ КАК ОТХОД НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ .....</b>	<b>43</b>
<b>5.1.3. СОПОСТАВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С КРАСНЫМ ШЛАМОМ ФЗ-268 И ФЗ-343 .....</b>	<b>45</b>
<b>5.2. ОТХОДЫ ПЕРЕРАБОТКИ НЕФЕЛИНОВОЙ РУДЫ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ГЛИНОЗЁМА («НЕФЕЛИНОВЫЙ ШЛАМ»), КОД ФККО: 3552211495 .....</b>	<b>47</b>
<b>5.2.1. НЕФЕЛИНОВЫЙ ШЛАМ КАК ВТОРИЧНЫЙ РЕСУРС, ВТОРИЧНОЕ СЫРЬЕ ИЛИ ПОБОЧНЫЙ ПРОДУКТ .....</b>	<b>48</b>
<b>5.2.2. НЕФЕЛИНОВЫЙ ШЛАМ КАК ОТХОД НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ.....</b>	<b>50</b>
<b>5.2.3. СОПОСТАВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С НЕФЕЛИНОВЫМ ШЛАМОМ ФЗ-268 И ФЗ-343.....</b>	<b>51</b>
<b>5.3. ПРАВОВОЙ СТАТУС КРАСНОГО ШЛАМА И НЕФЕЛИНОВОГО ШЛАМА (РАЗЪЯСНЕНИЕ ГОРНОГО ИНЖЕНЕРА) .....</b>	<b>53</b>
<b>5.4. ПРАВОВОЙ СТАТУС ВСКРЫШНЫХ ПОРОД (РАЗЪЯСНЕНИЕ ГОРНОГО ИНЖЕНЕРА) .....</b>	<b>55</b>
<b>5.5. ОТРАБОТАННАЯ УГОЛЬНАЯ ФУТЕРОВКА ЭЛЕКТРОЛИЗЁРОВ (ЛОМ УГОЛЬНОЙ ФУТЕРОВКИ АЛЮМИНИЕВЫХ ЭЛЕКТРОЛИЗЁРОВ), КОД ФККО: 91211005214.....</b>	<b>65</b>
<b>5.6. ПЕРЕЧЕНЬ ОБЪЕКТОВ РАЗМЕЩЕНИЯ «ОТХОДОВ ПРОИЗВОДСТВА» (С 01.09.2023 «ОТХОДЫ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ»), ПЕРЕВЕДЁННЫХ В СТАТУС «УЧАСТОК НЕДР» С ЗАПАСАМИ/РЕСУРСАМИ МИНЕРАЛЬНОГО СЫРЬЯ (ПОЛЕЗНОГО ИСКОПАЕМОГО) И УЧТЁННЫХ В СООТВЕТСТВИИ С ТРЕБОВАНИЯМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ В «ГОСУДАРСТВЕННОМ КАДАСТРЕ МЕСТОРОЖДЕНИЙ И ПРОЯВЛЕНИЙ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ» ФГБУ «РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГЕОЛОГИЧЕСКИЙ ФОНД» .....</b>	<b>68</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>75</b>
<b>ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ .....</b>	<b>81</b>
<b>АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ.....</b>	<b>85</b>

---

---

## ВВЕДЕНИЕ

В июле 2022 года были приняты два новых федеральных закона – от 14.07.2022 № 268-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 14.07.2022 № 343-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Они вносят ряд принципиальных изменений в такие федеральные законы, как Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» и Федеральный закон от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах». В результате в природоохранном законодательстве появляются новые категории, имеющие, в первую очередь, отношение к обращению с отходами производства – «вторичные ресурсы», «вторичное сырье», «побочный продукт производства». С другой стороны, законодательство о недрах приобретает новую силу, поскольку теперь (с 1 сентября 2023 года) отходы недропользования (вскрышных и вмещающих горных пород, шламов, хвостов обогащения полезных ископаемых и иных отходов геологического изучения, разведки, добычи и первичной переработки минерального сырья, содержащих полезные ископаемые и полезные компоненты или не содержащих полезных ископаемых и полезных компонентов) попадают под юрисдикцию Федерального закона «О недрах».

В редакции, вступающей в силу с 01.09.2023, в преамбуле перечислены в общей форме отходы недропользования. А полный перечень ныне учтённых отходов недропользования содержится в Федеральном классификационном каталоге отходов (далее – ФККО), который утверждает приказом Росприроднадзора, что в дальнейшем может создать коллизию между федеральным законом и упомянутым нормативно-правовым актом. Вероятно, в федеральном законе «О недрах» было бы уместно ограничиться определением отходов недропользования с точки зрения видов деятельности, в которой они образуются.

Предполагается, что новации Федеральных законов от 14.07.2022 № 268-ФЗ и от 14.07.2022 № 343-ФЗ будут стимулировать вовлечение отходов в хозяйственный оборот, а также снижение административных барьеров при обращении с материалами (веществами и предметами), часть которых может быть просто выведена из статуса «отходы».

Однако, как это всегда бывает при изменении законодательства, у предприятий, ве-

дущих хозяйственную и иную деятельность в различных отраслях экономики, особенно в горнопромышленном производстве, появится много новых проблем и рисков экономического и организационного плана. В настоящем исследовании проводится анализ последствий изменений в природоохранном законодательстве, его положительных аспектов и недостатков.





---

# **1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 14.07.2022 № 268-ФЗ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОТХОДАХ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ» И ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Федеральный закон от 14.07.2022 № 268-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ-268) внёс изменения в ряд федеральные законов, а именно в:

- Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее ФЗ-89);
- Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее ФЗ-7);
- Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;
- Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».
- Благодаря ФЗ-268 национальное природоохранное законодательство обогатилось рядом нововведений, в первую очередь, тремя новыми понятиями:
  - вторичные ресурсы;
  - вторичное сырьё;
  - побочные продукты производства.

В соответствии со статьёй 1 ФЗ-89, вторичные ресурсы – это «отходы, которые или части которых могут быть повторно использованы для производства товаров, выполнения работ, оказания услуг или получения энергии и которые получены в результате раздельного накопления, сбора или обработки отходов либо образованы в процессе производства».

В статье 1 ФЗ-7 дано определение и вторичному сырью – это «продукция, полученная из вторичных ресурсов непосредственно (без обработки) или в соответствии с технологическими процессами, методами и способами, предусмотренными документами в области стандартизации Российской Федерации, которая может использоваться в производстве другой продукции и (или) иной хозяйственной деятельности».

Что касается побочных продуктов производства, то определение этого понятия

в текстах ФЗ-268, ФЗ-89 и ФЗ-7 отсутствует, однако в статье 51.1 ФЗ-7 говорится о происхождении побочных продуктов производства – они могут образоваться при производстве основной продукции, но при этом «пригодны в качестве сырья в производстве либо для потребления в качестве продукции в соответствии с законодательством Российской Федерации».

### 1.1. РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ С ВТОРИЧНЫМИ РЕСУРСАМИ

При введении новых понятий, тем более, если они вводятся законодательно, очень важным является вопрос, насколько конкретно и однозначно эти понятия определяют предмет. Ведь в дальнейшем на этих понятиях будет строиться целая отрасль права. Следует отметить, что в Российской Федерации ранее уже вводились понятия вторичных ресурсов, правда, эти материалы назывались вторичными материальными ресурсами (ВМР). Так, в ГОСТ 30772-2001. «Ресурсосбережение. Отходы. Термины и определения» в статье 3.3 даётся такое определение ВМР: «Отходы производства и потребления, образующиеся в народном хозяйстве, для которых существует возможность повторного использования непосредственно или после дополнительной обработки». Там же в статье 3.4 приведено отдельное определение вторичных энергетических ресурсов: «Отходы производства и потребления, используемые повторно, с выделением тепловой и/или электрической энергии».

В модельном законе «Об отходах производства и потребления», принятом постановлением от 31.10.2007 № 29-15 Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств (СНГ), ВМР – «это отходы производства и потребления, в отношении которых существует реальная возможность и целесообразность повторного использования непосредственно или после дополнительной обработки для получения товарной продукции».

Главным в этих определениях было то, что вторичные (материальные) ресурсы – это отходы, для которых существует возможность использования либо непосредственно, либо после дополнительной обработки.

Определение вторичных ресурсов, которое даёт ФЗ-268, в принципе совпадает с определением ВМР, установленным упомянутыми документами. Самое главное, что вторичные ресурсы в этом определении признаются отходами, однако оно содержит и выбивающиеся из общей логики фрагменты, которые довольно непросто интерпретировать. Во-первых, оно предполагает, что использованию могут подлежать «части отходов», однако в ФЗ-268, ФЗ-89 и ФЗ-7 нет указаний на то, что такое «части отходов». Во-вторых, если отходы не «образованы в ходе производства», то не может быть никаких операций «раздельного накопления, сбора или обработки отходов», а операция по образованию вторичных ресурсов рассматривается в определении как альтернатива.

Помимо этого, можно указать ещё на один странный момент, который, кстати, присутствует и в определениях ГОСТ 30772-2001 и модельного закона СНГ. Везде говорится о повторном (а не последующем) использовании отходов, то есть получается, что один раз их уже использовали для какой-то цели, а теперь можно использовать ещё раз. Ведь нельзя же утверждать, что образование отходов – это их первичное использование.

Подводя итог анализу определения вторичных ресурсов в ФЗ-89, ГОСТ 30772-2001 и модельном законе СНГ, напрашивается для них более логичное определение: «Вторичные ресурсы – это отходы производства и потребления, для которых существует возможность последующего использования непосредственно или после дополнительной обработки для получения товарной продукции».

Требования по обращению с вторичными ресурсами сформулированы в новых пунктах 1 и 2 статьи 17.1, введённых в ФЗ-89. В соответствии с этими пунктами:

- «отходы, которые или части которых могут быть повторно использованы для производства товаров, выполнения работ, оказания услуг или получения энергии, в соответствии с настоящим Федеральным законом могут быть отнесены к вторичным ресурсам»;
- «вторичные ресурсы подлежат утилизации, и их захоронение не допускается» (данный запрет в соответствии с ФЗ-268 вступает в силу с 1 января 2030 г.).

Опять же, речь идёт о том, что вторичные ресурсы – это результат повторного использования отходов, без объяснения, когда отходы были использованы в первый раз.

Пункт 3 статьи 17.1 ФЗ-89 устанавливает, что «юридические лица, индивидуальные предприниматели, в результате хозяйственной и (или) иной деятельности которых образовались вторичные ресурсы, обеспечивают их утилизацию самостоятельно либо передачу другим лицам в целях утилизации». Указав на тех лиц, которые принимают решение о судьбе вторичных ресурсов, ни ФЗ-89, ни ФЗ-268 не говорят о том, кто имеет полномочия по отнесению образовавшихся отходов ко вторичным ресурсам. Самим юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям (в отличие от физических лиц, см. ниже) это право не дано. А таким образом получается, что отходы, отнесенные ко вторичным ресурсам, продолжают одновременно оставаться отходами. Не очень понятно, зачем необходимо такое двойственное определение этого материала. Вероятно, если мы относим отходы ко вторичному сырью, необходимо законодательно закрепить потерю ими статуса отходов.

Остаётся без ответа очень важный вопрос – как долго отходы могут иметь статус вторичных ресурсов, сколько они могут лежать без движения и нужно ли теперь платить за их размещение.

В пункте 5 статьи 17.1 ФЗ-89 говорится, что «физические лица, в процессе потребления, которыми образуются вторичные ресурсы, обеспечивают их отдельное накопление в местах (на площадках) накопления твёрдых коммунальных отходов либо сдачу в места сбора вторичных ресурсов». Таким образом, физические лица имеют право самостоятельно принимать решения, какие виды образовавшихся у них отходов потребления являются вторичными ресурсами, то есть для этого они обладают достаточной квалификацией.

Определённые проблемы возникают со вторичными ресурсами, относящимися к отходам I и II классов опасности (пункт 4 статьи 17.1 ФЗ-89). Они должны передаваться в целях утилизации с учётом особенностей, предусмотренных статьёй 14.4 ФЗ-89. Пункт 1 этой статьи гласит: «Индивидуальные предприниматели, юридические лица, в результате хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются отходы I и II классов опасности, осуществляют обращение с данными отходами самостоятельно при наличии в собственности или на ином законном основании объектов утилизации, обезвреживания и (или) размещения отходов I и II классов опасности. В иных случаях индивидуальные предприниматели, юридические лица, в результате хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются отходы I и II классов опасности, передают данные отходы федеральному оператору в соответствии с договорами на оказание услуг по обращению с отходами I и II классов опасности». Но при этом нигде не прописаны обязательства федерального оператора по обращению с переданными ему отходами I и II классов опасности, как и с вторичными ресурсами, особенно при том, что образователь вторичных ресурсов не имеет документального подтверждения, что это вторичные ресурсы. Ситуацию, вероятно, может спасти нормативный акт, в котором перечислены все отходы I и II классов опасности – вторичные ресурсы, но он пока отсутствует.

Предшественником ФЗ-268 в какой-то части можно считать распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.07.2017 № 1589-р «Об утверждении перечня видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается». Оно касается тех видов отходов, которые по сути дела являются вторичными ресурсами, хотя так в этом документе они ещё не называются. Теперь на них должны распространяться и основные положения ФЗ-268 и ФЗ-89. Кстати, в законодательстве об отходах отсутствует определение того, что такое «полезные компоненты».

Для того, чтобы снизить объём образования отходов, которые нельзя отнести к вторичным ресурсам, то есть нельзя превратить в товарную продукцию, ФЗ-268 вносит поправку в статью 5 ФЗ-7, в соответствии с которой органам государственной власти Российской Федерации даны полномочия по установлению «перечня видов продукции (товаров), производство и использование которых не допускаются в связи с тем, что отходы от использования такой продукции (товаров) не подлежат об-

работке и (или) утилизации либо их обработка и (или) утилизация затруднительны». Следует признать, что это право, если оно будет реализовано, влечёт за собой далеко идущие последствия, так как может привести к закрытию отдельных предприятий и производств.

В соответствии с этим, Минпромторг России подготовил проект постановления Правительства Российской Федерации, в котором значатся несколько групп товаров, производство и использование которых не допускаются: ртутьсодержащая и озоноразрушающая продукция, стойкие органические загрязнители, наркотические средства и психотропные вещества (а также аналоги, производные и прекурсоры наркотических средств и психотропных веществ).

К первой из названных групп отнесены аккумуляторы, переключатели и реле (за отдельными исключениями), люминесцентные лампы разных видов, лампы общего освещения, ртутные высокого давления паросветные, пестициды, биоциды и локальные антисептики, косметика с содержанием ртути свыше 1 части на миллион. Также в числе товаров данной группы названы неэлектронные измерительные устройства – барометры, манометры, термометры, гигрометры, сфигмоманометры (за исключением устройств, используемых на крупногабаритном оборудовании или для высокоточного измерения, и в тех случаях, когда отсутствуют не содержащие ртути альтернативы).

Не очень понятно, как этот перечень согласуется с перечнем, утверждённым распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.07.2017 № 1589-р, где те же самые отходы считаются содержащими «полезные компоненты», то есть вторичными ресурсами. В этом перечне – те же самые лампы ртутные, ртутно-кварцевые, люминесцентные; реле импульсные ртутьсодержащие; элементы гальванические нормальные, содержащие сульфат кадмия, ртуть и её соединения; отходы элементов и батарей ртутно-цинковых; ртуть, утратившая потребительские свойства в качестве рабочей жидкости; детали приборов лабораторных, содержащие ртуть; детали приборов лабораторных, содержащие ртуть; элементы гальванические нормальные, содержащие сульфат кадмия, ртуть и её соединения; и некоторые другие.

## **1.2. РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ С ВТОРИЧНЫМ СЫРЬЁМ**

Как и для вторичных (материальных) ресурсов, в ГОСТ 30772-2001. «Ресурсосбережение. Отходы. Термины и определения» в статье 3.3 даётся определение вторичного сырья: «Однородная и паспортизованная часть вторичных материальных ресурсов, образованных из собранных, накопленных и специально подготовленных для повторного хозяйственного использования отходов производства и потребления или продукции, отслужившей установленный срок или морально устаревшей». В соответствии с этим определением вторичное сырьё – это просто некоторая часть

ВМР. В ФЗ-7 благодаря ФЗ-268 вторичное сырье – это продукция, которая получается из вторичных ресурсов либо «непосредственно (без обработки) или в соответствии с технологическими процессами, методами и способами, предусмотренными документами в области стандартизации Российской Федерации». Таким образом, полученная из вторичных ресурсов продукция может «использоваться в производстве другой продукции и (или) иной хозяйственной деятельности».

Опять же, как и в случае с вторичными ресурсами, к этому определению возникает ряд вопросов. Во-первых, каким образом вторичные ресурсы могут превратиться во вторичное сырьё без обработки? Вроде бы полежали некоторое время вторичные ресурсы, а потом «непосредственно» стали вторичным сырьём? В определении ГОСТ 30772-2001 этот переход выглядит чуть более логичным – каким-то образом предварительно всё-таки была проведена гомогенизация (или приведение в однородное состояние) и стандартизация части вторичных ресурсов, и эта часть стала вторичным сырьём.

Во-вторых, вторичные ресурсы могут быть превращены во вторичное сырьё с помощью технологических процессов, методов и способов, но при этом могут быть использованы лишь стандартизованные подходы. Таким образом, для того, чтобы каждый вид вторичных ресурсов можно было превратить во вторичное сырьё, соответствующий технологический приём или способ следует прежде всего стандартизовать. А если таких технологических процессов, методов или способов может быть несколько в зависимости от конкретных условий образования вторичных ресурсов, то их стандартизация станет настоящей головной болью для тех, кто захочет воспользоваться этими вторичными ресурсами. Кроме того, для разных задач, для получения разной товарной продукции может потребоваться превращение одного и того же вторичного ресурса в различное вторичное сырьё. А это значит, что каждый технологический маршрут потребует применения своей процедуры стандартизации.

О значительных трудностях, которые встретятся на пути использования именно стандартизованных технологических процессов, методов и способов превращения вторичного сырья во вторичные ресурсы, говорит ещё и отсутствие национальных стандартов для таких операций.

Таким образом, требование по использованию именно стандартизованных технологических приёмов загоняет решение проблемы в тупик и делает невозможным поставить на поток производство вторичного сырья в обозримом будущем.

ФЗ-268 предлагает и некоторые меры экономического стимулирования при использовании вторичного сырья, внося соответствующее дополнение в статью 24 ФЗ-89. В соответствии с пунктом 3 этой статьи, «при выполнении работ с использованием определённой доли вторичного сырья в их составе» могут применяться такие меры

экономического стимулирования, как:

- предоставление налоговых льгот;
- предоставление льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов и в отношении уплаты экологического сбора;
- предоставление средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Здесь необходимо отметить, что логичным видится расширение указанных мер через создание механизма возврата ранее уплаченного НВОС за тот объём отходов, который перешёл в статус «вторичного сырья» и был реализован на рынке, пропорционально времени, которое эта масса отходов была находилась на объекте размещения или временного хранения.

Детализация или пояснения относительно того, на каких условиях могут быть предоставлены льготы или бюджетные средства при использовании вторичного сырья, в законодательстве пока отсутствуют. Без внесения соответствующих поправок (дополнений) в бюджетное и налоговое законодательство производитель, использующий вторичное сырьё, вряд ли сможет претендовать на льготы. Кроме того, понятие «определённая доля вторичного сырья» слишком неконкретно. Этой долей может быть как 5%, так и 50%. Необходимо определить эту долю в нормативном акте, имея в виду, что она может меняться для различных видов вторичного сырья и в разных производствах. Также необходимо установить, при каких размерах доли используемого вторичного сырья какие льготы могут реализоваться.

В соответствии с изменениями, которые внесены ФЗ-268 в Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (часть 4 пункта 4 статьи 14), в государственной информационной системе промышленности (ГИСП) должна содержаться информация «об использовании ...вторичного сырья в процессе промышленной деятельности». Следовало бы уточнить, в каком формате должны вноситься соответствующие данные в ГИСП, поскольку в постановлении Правительства Российской Федерации от 25.07.2015 № 757 «О порядке создания, эксплуатации и совершенствования государственной информационной системы промышленности» содержатся лишь общие сведения о ГИСП. Если же судить по «Реестру промышленной продукции, произведённой на территории Российской Федерации», то там приводятся данные о произведённой продукции (ОКПД2, ТН ВЭД, ГОСТ или ТУ) и производителе (ОГРН), но ничего не говорится явно о сырье, которое было использовано для производства изделия.

### 1.3. РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ С ПОБОЧНЫМИ ПРОДУКТАМИ ПРОИЗВОДСТВА

Благодаря ФЗ-268 в природоохранном законодательстве появилось понятие «побочный продукт производства». Вообще этот термин давно применяется в производственной сфере, особенно в химической промышленности. В качестве примера можно привести цитату из Справочника химика (<https://www.chem21.info/info/772500/>), где сказано: «Отходы представляют собой побочные продукты промышленного производства, выделяющиеся в процессе производства основных видов продукции и характеризующиеся определёнными физико-химическими свойствами. Отходы производства и потребления, пригодные для переработки в товарную продукцию, относятся к вторичным материальным ресурсам (ВМР)». То есть побочные продукты здесь считаются промышленными отходами.

В ГОСТ 30772-2001. «Ресурсосбережение. Отходы. Термины и определения» в статье 3.16 даётся такое определение побочного продукта: «Это дополнительная продукция, образующаяся при производстве основной продукции и не являющаяся целью данного производства, но пригодная как сырьё в другом производстве или для потребления в качестве готовой продукции». В этом определении побочный продукт как отход не рассматривается.

Двойственное отношение к побочным продуктам в разных отраслях явилось, вероятно, причиной того, что в ФЗ-268 законодательно закреплённое определение побочного продукта отсутствует. Тем не менее, в ФЗ-7 появилась специальная статья 51.1, посвящённая обращению с побочными продуктами. Здесь также в полной мере ощущается двойственность и расплывчатость в его оценке.

Пункт 1 этой статьи гласит: «Юридические лица, индивидуальные предприниматели, в результате хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются не являющиеся продукцией производства вещества и (или) предметы, самостоятельно осуществляют их отнесение к отходам либо побочным продуктам производства вне зависимости от факта включения таких веществ и (или) предметов в федеральный классификационный каталог отходов (ФККО), за исключением случая, предусмотренного пунктом 10 настоящей статьи».

Этот пункт выглядит незавершённым. Если отход перешёл в категорию побочного продукта производства, то его явно следует исключить из ФККО, иначе обязательно нужно ожидать конфликта с надзорными органами, которые будут требовать плату за негативное воздействие на окружающую среду, ссылаясь на его присутствие в ФККО. С другой стороны, у одного образователя отходов он может быть признан побочным продуктом производства, а другой образователь на это не пойдёт. Таким образом, эта ситуация обязательно должна быть урегулирована законодательным или нормативным правовым образом.



Принципиальным в этом пункте является положение о том, что сам производитель получает право решать, что у него образуется в ходе производства: отход или побочный продукт. Кстати, такое же право ему можно было бы дать по отнесению к определённой категории вторичного ресурса и вторичного сырья, как уже отмечалось выше (см. раздел 1.1).

Если же говорить о содержательном наполнении этого пункта, то оно вызывает определённые претензии. Во-первых, понятия вещества или предмета в науке и в быту крайне многозначны. Например, веществом можно назвать «любую совокупность атомов и молекул, находящуюся в определённом агрегатном состоянии», а предметом – «вещь или объект». А будет ли понятно специалисту или обывателю, если диспергированный материал (крошки, пыль, стружки) станет называться веществом или предметом? Надо рассмотреть возможность добавления в это понятие ещё каких-либо терминов, характеризующих побочный продукт производства, например, материал.

Во-вторых, побочные продукты производства также являются продукцией, поскольку они возникают во время производства чего-то, носящего название основной или сопряжённой продукции, поэтому нужно просто отделять эти два понятия. А вот в пункте 2 статьи 51.1 ФЗ-7 справедливость восстановлена, и появился термин «основная продукция», а именно то, для чего создано данное производство. Более того, в этом пункте также уточняется, что продукция называется побочной, «если такие вещества и (или) предметы пригодны в качестве сырья в производстве либо для потребления в качестве продукции...». Вообще, по логике вещей пункты 1 и 2 статьи 51.1 ФЗ-7 следовало бы поменять местами, поскольку во втором пункте фактически даётся определение побочной продукции производства, а в первом пункте устанавливается одно из действий по обращению с такой продукцией.

Пункт 7 статьи 51.1 ФЗ-7 фиксирует тот факт, что побочные продукты производства не являются отходами:

- «побочные продукты производства не признаются отходами, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 8 и 10 настоящей статьи».

Поэтому для побочных продуктов производства обязательны:

- «отдельный учёт обособленно от учёта основной продукции производства и отходов» (пункт 3);
- отражение информации «о видах побочных продуктов производства, об объёмах их образования, о дате их образования, планируемых сроках использования в собственном производстве или о передаче другим лицам и результатах такого использования либо передачи», которое осуществляется «в программе производственного экологического контроля и отчёте об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля...» (пункт 4 статьи 51.1 ФЗ-7).

Дополняет эти требования пункт 4 статьи 51.1 ФЗ-7: «Юридические лица, индивидуальные предприниматели, в результате хозяйственной и (или) иной деятельности которых образовались побочные продукты производства, информацию о видах побочных продуктов производства, об объемах их образования, о дате их образования, планируемых сроках использования в собственном производстве или о передаче другим лицам и результатах таких использования либо передачи отражают в программе производственного экологического контроля и отчете об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля в соответствии с порядком, установленным статьей 67 настоящего Федерального закона».

24 марта 2023 года был выпущен приказ Минприроды России № 150 «О внесении изменений в требования к содержанию программы производственного экологического контроля, утвержденные приказом Минприроды России от 18 февраля 2022 г. № 109», который предусматривает в ходе осуществления производственного экологического контроля (ПЭК) отдельный учет побочных продуктов производства. Приказ Минприроды России № 109, дополняется, частности пунктом 6.1, в котором сказано, что раздел «Сведения о побочных продуктах производства» должен содержать:

- «перечень видов побочных продуктов производства, включающий наименование побочных продуктов производства;
- показатели, характеризующие объемы образования побочных продуктов производства за год;
- периодичность (не реже одного раза в квартал) или даты образования побочных продуктов производства;
- планируемые сроки использования побочных продуктов производства в собственном производстве;
- планируемые сроки передачи побочных продуктов производства другим лицам (в случае передачи побочных продуктов производства другим лицам);
- сведения о результатах использования побочных продуктов в собственном производстве, включающие сведения о видах сырья и (или) продукции, полученных с использованием побочных продуктов производства, и их планируемом количестве за год, а также реквизиты документов, устанавливающих требования к получаемому сырью или продукции;
- сведения о планируемом использовании побочных продуктов производства в качестве сырья или в качестве продукции для потребления в случае их передачи другим лицам (при наличии информации от потребителя такой продукции)».

В развитие этой темы Минприроды России своим письмом от 31.03.2023 №25-47/11570 «О побочных продуктах производства» указало, что юридические лица и ин-

индивидуальные предприниматели «осуществляют их отдельный учет в порядке, установленном учетной политикой таких лиц в зависимости от способов и методов учета, определяемых самостоятельно». Кроме того, в письме говорится: «Побочные продукты производства (также, как отходы) составляют активы хозяйствующих субъектов и подлежат учёту, в порядке, установленном Федеральным законом от 06.12.2011 N 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (статья 9 Первичные учетные документы)».

В соответствии с пунктом 4 статьи 51.1 ФЗ-7 в письме предлагается формировать всю отчётность по результатам «осуществления производственного экологического контроля в соответствии с порядком, установленным статьёй 67 Закона N 7-ФЗ».

Пункт 6 статьи 51.1 ФЗ-7 запрещает передачу «юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем третьим лицам побочных продуктов производства, которые не соответствуют требованиям, установленным к сырью либо продукции в соответствии с законодательством Российской Федерации». Этот пункт также вызывает много вопросов. Как известно, требования к сырью или продукции регулируются законодательством Российской Федерации о техническом регулировании (Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27.12.2002 № 184-ФЗ) и стандартизации (Федеральный закон «О стандартизации в Российской Федерации» от 29.06.2015 № 162-ФЗ).

Таким образом, для каждого побочного продукта производства должен быть разработан и утверждён надлежащим образом комплекс требований и, прежде всего, требования к безопасности продукции. А далее возникает вполне естественный вопрос – выполнив требования пункта 6 и подготовив все необходимые документы, что будет делать дальше владелец (образователь) побочного продукта производства? Хорошо, если он будет перерабатывать этот продукт у себя на предприятии, то есть разрабатывая соответствующие требования, ориентируясь на собственные мощности. А если он хочет реализовать побочный продукт производства на стороне? В этом случае ему нужно найти для такого продукта потребителя. Но тогда возникает дилемма. Если владелец побочного продукта производства не может найти для него потребителя, то зачем разрабатывать для него какие-либо документы? Если же такой потребитель существует, скорее всего, он будет устанавливать свои требования к приобретаемому «веществу или предмету». Таким образом, пункт 6 явно выглядит излишним. А поскольку владельцу побочного продукта производства грозит ещё и перевод его собственности обратно в статус отхода (пункт 8 статьи 51.1 ФЗ-7), сопровождаемый экономическими санкциями, то этот владелец должен сначала изучить рыночную конъюнктуру, после чего убедиться в том, что он сможет реализовать «вещество или предмет», и только после этого будет решать все технические вопросы по переводу отхода в побочный продукт производства и готовить для этого необходимые сопровождающие документы.

По поводу пункта 6 статьи 51.1 ФЗ-7 в письме Минприроды России от 31.03.2023 №25-47/11570 «О побочных продуктах производства» даётся следующее разъяснение: «В отношении побочных продуктов, используемых для нужд собственного производства, оформление документов стандартизации не требуется, поскольку свойства такой продукции известны производителю основной продукции из технологических карт и регламентов основной продукции. В случае же, когда производитель планирует реализовать такие побочные продукты производства, документ стандартизации (сертификат соответствия, ГОСТ, ТУ) должен быть оформлен, поскольку свойства продукции, её хозяйственное назначение должны иметь документальное подтверждение». Если первая позиция выглядит вполне логично, то вторая по-прежнему вызывает большие сомнения, о чём было сказано ранее.

Условиями, при которых побочные продукты производства могут опять перейти в отходы, являются (пункт 8 статьи 51.1 ФЗ-7):

- 1) размещение побочных продуктов производства на объектах размещения отходов;
- 2) неиспользование побочных продуктов в собственном производстве либо передача другим лицам в качестве сырья или продукции по истечении трёхлетнего срока с даты отнесения веществ и (или) предметов к побочным продуктам производства.

Очевидно, что в первом случае это может быть сделано либо по ошибке, либо от безысходности, например, потому что у владельца побочных продуктов производства не оказалось подходящего места для складирования побочных продуктов. Удивительно, но нигде явно не говорится, что побочные продукты производства должны складироваться отдельно от отходов. Лишь косвенно это условие вытекает из формулировки пунктов 3 и 8 статьи 51.1 ФЗ-7.

Во втором случае владелец побочного продукта производства, не имеющий собственных мощностей по его переработке (если он их имеет, то знает их возможности и может все спокойно планировать), может просто оказаться заложником обстоятельств или рыночной конъюнктуры. В связи с этим следовало бы рассмотреть условия, при которых срок реализации побочных продуктов производства можно увеличить, введя соответствующую поправку в ФЗ-7.

Поскольку побочные продукты производства должны складироваться отдельно от отходов производства, то есть на собственных объектах, которых у промышленного предприятия может быть даже несколько, то возникают два вопроса. Во-первых, какие требования устанавливаются для этих объектов и каким нормативным актом? При этом надо иметь в виду, что каждый вид отходов предприятия совсем не обязательно размещается на отдельной площадке, они могут накапливаться и в смешанном состоянии. Для побочных продуктов производства накопление в смеси исклю-

чается (см., например, пункт 6 статьи 51.1 ФЗ-7). Поэтому для площадки, на которой размещается определённый вид побочного продукта производства, могут быть свои конкретные требования.

Во-вторых, при изменении статуса побочных продуктов производства и перевода их в отходы превратится ли площадка, где они складированы, в объект по размещению отходов (ОРО) и нужно ли будет вносить в Государственный реестр объект по размещению отходов (ГРОРО)?

С момента признания побочных продуктов производства отходами их образователь (владелец) обязан платить за них как за материал, который оказывает воздействие на окружающую среду. Регулируют вопросы этой оплаты статьи 16, 16.1-16.4 ФЗ-7.

В пункте 1 статьи 16 ФЗ-7 говорится, что плата за негативное воздействие на окружающую среду взимается за «хранение, захоронение отходов производства и потребление (размещение отходов), в том числе складирование побочных продуктов производства, признанных отходами в соответствии с пунктом 8 статьи 51.1 настоящего Федерального закона». Далее вполне логично пункт 4 статьи 16.1 ФЗ-7 устанавливает, что в случае признания побочных продуктов производства отходами «плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, при осуществлении которыми хозяйственной и (или) иной деятельности образовались такие побочные продукты».

Как гласит второй абзац пункта 1 статьи 16.2 ФЗ-7, особенности определения платёжной базы для исчисления платы за размещение отходов в случае признания побочных продуктов производства отходами устанавливаются правилами, утверждёнными в постановлении Правительства Российской Федерации от 03.03.2017 № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду».

В 2023 году вышло постановление Правительства Российской Федерации от 31.05.2023 № 881 «Об утверждении Правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельного положения акта Правительства Российской Федерации», в соответствии с которым постановление от 03.03.2017 № 255 утратило силу и в котором уже напрямую упоминались побочные продукты производства и приводились формулы расчёта платежей, когда побочные продукты производства меняли свой статус на отходы.

В соответствии с пунктом 6.2 статьи 16.3 ФЗ-7, переход побочных продуктов производства в отходы приводит к тому, что за них взимается плата с повышающим коэффициентом 52 (пункт 38 постановления от 31.05.2023 № 881), правда, такой коэффициент применяется только в ситуациях, «если побочные продукты производства размещены на объектах размещения отходов по истечении одиннадцати месяцев

с даты образования таких продуктов». При меньшем сроке размещения применяется коэффициент 1 (пункт 37 постановления от 31.05.2023 № 881).

Детализация того, где, когда и как вносится плата в случае признания побочных продуктов отходами, приведена в статье 16 ФЗ-7.

Оценивая в целом раздел законодательства, посвящённый обращению с побочными продуктами производства, следует признать его очень жёстким. На этом основании можно предположить, что желающих объявить о возникновении на их промышленных объектах побочных продуктов производства будет не слишком много, и, в первую очередь, это будут юридические лица и индивидуальные предприниматели, располагающие собственными мощностями по переработке продуктов производства, объявляемых побочными.

В соответствии с пунктом 10 статьи 51.1 ФЗ-89, Правительство Российской Федерации выпустило распоряжение от 27.12.2022 № 4249-р, в котором утверждён «перечень веществ и (или) предметов, образуемых в результате хозяйственной и (или) иной деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и не являющихся продукцией производства, которые не могут быть отнесены к побочным продуктам производства». В этот перечень входят, прежде всего, химические вещества повышенного уровня опасности: например, водный раствор этиленгликоля, содержащий соли мышьяка; растворы, содержащие соли ртути; растворы, содержащие оксиды ртути; ткань полипропиленовая, отработанная при очистке едкого натра от ртути в производстве хлора и каустика ртутным методом; вещества и (или) предметы, образуемые в результате хозяйственной деятельности и содержащие стойкие органические загрязнители.

В связи с этим возникает вопрос, откуда могут появляться эти вещества или предметы, если Минпромторг России подготовил проект постановления Правительства Российской Федерации, в котором значатся несколько групп товаров, производство и использование которых не допускается и в число которых входят, например, ртуть-содержащая продукция и стойкие органические загрязнители?

ФЗ-268 внёс также изменения в Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». В соответствии с этим законом (пункт 30 части 1 статьи 12), лицензированию подлежит «деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности», если только «сбор отходов I-IV классов опасности осуществляется не по месту их обработки, и (или) утилизации, и (или) обезвреживания, и (или) размещения».



## 2. ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ ИЛИ РИСКОВ ДЛЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 14.07.2022 № 268-ФЗ

№	Статья в акте	Формулировка статьи	Дефект	Последствие, риски
<b>Вторичные ресурсы</b>				
1	ФЗ-89, статья 1	«Вторичные ресурсы – это отходы, которые или части которых могут быть повторно использованы для производства товаров, выполнения работ, оказания услуг или получения энергии и которые получены в результате раздельного накопления, сбора или обработки отходов либо образованы в процессе производства».	Не определено, что такое «части отходов». Часть можно трактовать различным образом.	Сложности в выделении из массы отходов той их части, которую можно отнести ко вторичным ресурсам.
2			Непонятно, почему речь идёт о повторном использовании отходов, а не просто об их использовании («последующем использовании»).	Сложности в выделении из массы отходов той их части, которую можно отнести ко вторичным ресурсам.
3			Раздельное накопление, сбор или обработка отходов возможны лишь в том случае, если этому предшествовал процесс производства, в ходе которого отходы образовались.	Сложности в выделении из массы отходов той их части, которую можно отнести ко вторичным ресурсам.
4	ФЗ-89, статья 17.1, пункт 1	«Отходы, которые или части которых могут быть повторно использованы для производства товаров, выполнения работ, оказания услуг или получения энергии, в соответствии с настоящим Федеральным законом могут быть отнесены к вторичным ресурсам».	Непонятно, почему речь идёт о повторном использовании отходов, а не просто об их использовании («последующем использовании»).	Сложности в выделении из массы отходов той их части, которую можно отнести ко вторичным ресурсам.
5	ФЗ-89, статья 17.1, пункт 3	«Юридические лица, индивидуальные предприниматели, в результате хозяйственной и (или) иной деятельности которых образовались вторичные ресурсы, обеспечивают их утилизацию самостоятельно либо передачу другим лицам в целях утилизации».	Не указано, кто принимает решение о том, что данные отходы – это вторичный ресурс.	Сложности во взаимодействии с надзорными органами, поскольку придётся доказывать, что материал, с которым происходит обращение, это вторичный ресурс.



№	Статья в акте	Формулировка статьи	Дефект	Последствие, риски
6	ФЗ-89, статья 17.1, пункт 3	«В иных случаях индивидуальные предприниматели, юридические лица, в результате хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются отходы I и II классов опасности, передают данные отходы федеральному оператору в соответствии с договорами на оказание услуг по обращению с отходами I и II классов опасности».	Не прописаны обязательства федерального оператора по обращению с переданными ему отходами I и II классов опасности как с вторичными ресурсами.	Сложности во взаимодействии с федеральным экологическим оператором, который может отказываться принимать материал, не имеющий подтверждения, что это вторичный ресурс. Кроме того, проблематика заключается ещё и в том, что не выдается акт утилизации, неизвестны сроки утилизации. Поэтому рекомендуем ограничить обязанности природопользователя передать отходы 1 и 2 класса ФЗО без указания на утилизацию и ее подтверждение. А уже в обязанностях ФЗО предусматривать необходимость утилизации.
7	ФЗ-7, статья 5, пункт 3	«К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся... установление перечня видов продукции (товаров), производство и использование которых не допускаются в связи с тем, что отходы от использования такой продукции (товаров) не подлежат обработке и (или) утилизации либо их обработка и (или) утилизация затруднительны».	Возникает опасность закрытия отдельных предприятий и производств.	Если будет принято решение о прекращении производства продукции, сопровождающейся образованием отходов, которые в силу тех или иных причин (прежде всего в силу их экологической опасности) не могут подвергаться обработке как вторичный ресурс, существует риск закрытия как отдельных производств (цехов), так и целых предприятий.
<b>Вторичное сырье</b>				
8	ФЗ-7, статья 1	«Вторичное сырьё – продукция, полученная из вторичных ресурсов непосредственно (без обработки) или в соответствии с технологическими процессами, методами и способами, предусмотренными документами в области стандартизации Российской Федерации, которая может использоваться в производстве другой продукции и (или) иной хозяйственной деятельности».	1. Непонятно, каким образом вторичные ресурсы могут превратиться во вторичное сырьё без обработки. 2. Условия получения вторичных ресурсов в соответствии с технологическими процессами, методами и способами, предусмотренными документами в области стандартизации Российской Федерации, крайне осложняют реализацию вторичных ресурсов «на сторону».	1. Без описания того, как данный вторичный ресурс превратился во вторичное сырьё (без обработки) он может не восприниматься как вторичный ресурс и на него не будут распространяться возможные для этого вида материала преференции. Кроме того, могут возникнуть вопросы и у надзорных органов. 2. Осуществление процедуры безадресной стандартизации будет связано с финансовыми и временными затратами. При отсутствии конкретного потребителя этого вторичного сырья эта деятельность не будет иметь смысла. При наличии конкретного потребителя данного вторичного сырья, требования к нему могут отличаться от требований, необходимых при осуществлении процедур стандартизации, поэтому эта процедура может оказаться бесполезной.

№	Статья в акте	Формулировка статьи	Дефект	Последствие, риски
9	ФЗ-89, статья 24	«При производстве ... продукции, выполнении работ с использованием определённой доли вторичного сырья в их составе, ... могут применяться следующие меры экономического стимулирования: - предоставление налоговых льгот; - предоставление льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов и в отношении уплаты экологического сбора; - предоставление средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации».	1. Детализация или пояснения относительно экономического стимулирования при использовании вторичного сырья в законодательстве пока отсутствуют. 2. Непонятен размер «определённой доли» вторичного сырья. 3. Отсутствует в статье 24 ФЗ-89 возможность применения преференций при закупках для государственных и муниципальных нужд, а также при закупках для нужд госкорпораций («зелёные закупки») для такой продукции.	1. Без нормативных, правовых, методических или иных документов, устанавливающих правила получения льгот или средств бюджетов различного уровня, у производителя продукции будут большие сложности в получении упомянутых льгот. 2. Без официального закрепления доли вторичного сырья, используемого в производстве, производителю будет трудно доказать, что он имеет право на льготы. Кроме того, необходимо установить, какие виды льгот возможны для различной доли используемого вторичного сырья. 3. Без требований по преференциям при закупке для государственных и муниципальных нужд, а также «зелёных закупок», экономических стимулов будет недостаточно.
10	ФЗ-488, статья 14	В государственной информационной системе промышленности должна содержаться информация ... об использовании ... вторичного сырья в процессе промышленной деятельности».	Отсутствуют сведения, в каком формате должны вноситься в ГИСП соответствующие данные об использовании вторичного сырья.	Если требование предоставлять информацию в ГИСП будет обязательным для предприятий, использующих вторичное сырье, должны быть разработаны и утверждены соответствующие формы представления такой информации.
<b>Побочные продукты производства</b>				
11	ФЗ-7, статья 51.1, пункт 1	«Юридические лица, индивидуальные предприниматели, в результате хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются не являющиеся продукцией производства вещества и (или) предметы, самостоятельно осуществляют их отнесение к отходам либо побочным продуктам производства вне зависимости от факта включения таких веществ и (или) предметов в федеральный классификационный каталог отходов (ФККО)...».	1. Расплывчатое понятие побочных продуктов производства. Явно требуется добавить к слову продукция определение «основная» (или «сопряжённая») 2. Двойственность ситуации с отходом, который признан побочным продуктом производства, но по-прежнему числится в ФККО.	1. Сложности в выделении из массы отходов той части, которую можно отнести к побочным продуктам. 2. Присутствие отхода, который на данном производстве квалифицирован как побочный продукт производства, в ФККО явно чревато конфликтом с надзорными органами, которые могут требовать плату за негативное воздействие на окружающую среду, ссылаясь на его присутствие в ФККО.

№	Статья в акте	Формулировка статьи	Дефект	Последствие, риски
12	ФЗ-7, статья 51.1, пункт 3	«Юридические лица, индивидуальные предприниматели, в результате хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются побочные продукты производства, осуществляют их отдельный учёт обособленно от учёта основной продукции производства и отходов».	Нет указаний на то, каким образом должен осуществляться этот отдельный учёт. Кроме того, в контексте рассматриваемого законодательства побочные продукты производства не «образуются» (в отличие от отходов), а выпускаются, производятся.	Отсутствие утверждённых форм учёта побочных продуктов, обособленного от учёта основной продукции производства и отходов производства, чревато конфликтом с надзорными органами. Нет гарантии, что представление побочных продуктов производства в отчёте по программе производственного экологического контроля (ПЭК) удовлетворит надзорные органы. Письменных разъяснений Минприроды России по этому поводу недостаточно.
13	ФЗ-7, статья 51.1, пункт 6	«Не допускается передача юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем третьим лицам побочных продуктов производства, которые не соответствуют требованиям, установленным к сырью либо продукции в соответствии с законодательством Российской Федерации».	Навязывает владельцу побочных продуктов производства деятельность (подготовку документов), которая может оказаться избыточной и лишённой смысла. В результате будет снижен интерес к переводу отходов в побочные продукты производства.	Осуществление процедуры «безадресной» стандартизации будет связано с финансовыми и временными затратами. При отсутствии конкретного потребителя такого побочного продукта производства эта деятельность не будет иметь смысла. При наличии конкретного потребителя данного побочного продукта производства требования к нему могут отличаться от требований, необходимых при осуществлении процедур стандартизации, поэтому эта процедура может оказаться бесполезной.
14	ФЗ-7, статья 51.1, пункт 8	«Побочные продукты производства признаются отходами в случае: 1) размещения побочных продуктов производства на объектах размещения отходов; 2) неиспользования побочных продуктов в собственном производстве либо передачи другим лицам в качестве сырья или продукции по истечении трёхлетнего срока с даты отнесения веществ и (или) предметов к побочным продуктам производства».	1. Слишком жёсткие условия для нынешних социально-экономических условий, при которых предприятия не будут заинтересованы в переводе отходов в побочные продукты производства. 2. Нет требований для площадок складирования побочных продуктов производства. 3. Не определён статус карт размещения побочных продуктов производства, переведённых обратно в отходы.	1. Высокие ставки платежей (повышающий коэффициент 52) в том случае, когда предприятие не успело превратить побочные продукты производства в собственную основную (или сопряжённую) продукцию и/или реализовать их потребителю. 2. При отсутствии нормативно установленных требований к площадкам складирования побочных продуктов производства у надзорных органов могут возникнуть претензии к владельцам побочных продуктов. 3. Возможны претензии надзорных органов к владельцам побочных продуктов, которые признаны отходами, на предмет того, что они размещены на площадке, которая значится в ГРОРО.



---

### **3. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 14.07.2022 № 343-ФЗ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О НЕДРАХ» И ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

#### **3.1. ПОПРАВКИ В ФЗ «О НЕДРАХ»**

Федеральный закон от 14.07.2022 № 343-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внёс изменения в ряд федеральные законы, а именно в:

- Федеральный закон от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (в редакции Федерального закона от 03.03.1995 № 27-ФЗ);
- Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»;
- Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»;
- Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

В Федеральном законе от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» с 01.09.2023 появится новая преамбула:

«Настоящий Закон регулирует отношения, возникающие в области использования и охраны недр, разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, использования отходов недропользования (вскрышных и вмещающих горных пород, шламов, хвостов обогащения полезных ископаемых и иных отходов геологического изучения, разведки, добычи и первичной переработки минерального сырья, содержащих полезные ископаемые и полезные компоненты или не содержащих полезных ископаемых и полезных компонентов), специфических минеральных ресурсов (рап лиманов и озёр, торфа, сапропеля и других минеральных ресурсов), подземных вод, включая попутные воды (воды, извлечённые из недр вместе с нефтью, газом и газовым конденсатом (далее – углеводородное сырьё)), и вод, использованных пользователями недр».

Ключевая позиция этой преамбулы состоит в том, что с 2023 года регулировать отношения, возникающие при использовании отходов недропользования будет ФЗ «О недрах», что включает:

- «установление порядка использования отходов недропользования, в том числе вскрышных и вмещающих горных пород...» (пункт 25.1 части первой статьи 3 ФЗ «О недрах»);

- «установление порядка добычи ...полезных компонентов из отходов недропользования, в том числе из вскрышных и вмещающих горных пород» (пункт 25.2 части первой статьи 3 ФЗ «О недрах»);
- использование «отходов недропользования, в том числе вскрышных и вмещающих горных пород, пользователями недр» (пункт 3 части первой статьи 6 ФЗ «О недрах»);
- использование «для ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с пользованием недрами, рекультивации земель вскрышные и вмещающие горные породы, отходы недропользования V класса опасности, образовавшиеся при осуществлении пользования недрами, а также отходы производства черных металлов IV и V классов опасности, золошлаковые отходы V класса опасности от сжигания угля, фосфогипс V класса опасности, принадлежащие пользователю недр или переданные ему собственниками таких отходов...» (пункт 8 части первой статьи 22 ФЗ «О недрах»).

В извлечениях из различных статей ФЗ «О недрах» обращает на себя внимание следующее:

- вскрышные и вмещающие горные породы относятся к отходам недропользования, а регулирование обращения с ними входит в компетенцию ФЗ «О недрах»;
- для ликвидации последствий воздействия на недра можно использовать сами отходы недропользования, но только V класса опасности, а также «отходы производства черных металлов IV и V классов опасности, золошлаковые отходы V класса опасности от сжигания угля, фосфогипс V класса опасности»; практически это означает, что перечисленные виды отходов будут в недрах размещаться (захораниваться);
- отходы недропользования V класса опасности, образовавшиеся при осуществлении пользования недрами на предоставленном в пользование участке недр, помимо ликвидации горных выработок и иных сооружений могут быть использованы и на собственные производственные и технологические нужды (статьи 23.4 и 23.5 ФЗ «О недрах»);
- можно осуществлять захоронение в недрах отходов производства и потребления, но при этом необходимо учитывать и требования других федеральных законов (часть шестая статьи 1 ФЗ «О недрах»);
- из отходов недропользования можно и нужно извлекать полезные компоненты, при этом определение того, что такое «полезные компоненты», в ФЗ «О недрах» отсутствует (нет определения полезных компонентов и в других отраслях природоохранного законодательства, например, в Федеральных законах от 24.06.1998

№ 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Правда, в «Правилах рациональной комплексной переработки минерального сырья (твёрдые полезные ископаемые) ПБ 03-234-98, утверждённых постановлением Госгортехнадзора России от 15.09.98 № 59, такое определение есть: «полезный компонент – составная часть полезного ископаемого, имеющая промышленное значение и используемая в общественном производстве».

Статья 23.2 ФЗ «О недрах» устанавливает, что добыча полезных компонентов из отходов недропользования, в том числе из вскрышных и вмещающих горных пород, «осуществляется в соответствии с утверждёнными техническими проектами разработки ...устанавливаемыми федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти». Совместный приказ Минприроды России № 246 и Роснедра № 03 от 25.04.2023 «Об утверждении порядка добычи полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования, в том числе из вскрышных и вмещающих горных пород» определяет правила этой добычи.

Статья 23.5 ФЗ «О недрах» допускает передачу вскрышных и вмещающих горных пород «пользователю недр в целях использования данным пользователем передаваемых вскрышных и вмещающих горных пород для собственных производственных и технологических нужд, ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами, рекультивации земель...», а также «для собственных производственных и технологических нужд, не связанных с осуществлением пользования недрами». Она также устанавливает, что хранение вскрышных и вмещающих горных пород «должно осуществляться отдельно» и что объекты хранения вскрышных и вмещающих горных пород «не относятся к объектам размещения отходов производства и потребления...».

Статья 23.5 ФЗ «О недрах» устанавливает, что вскрышные и вмещающие горные породы, подлежащие использованию для добычи полезных ископаемых и полезных компонентов для собственных производственных и технологических нужд, для ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами, для рекультивации земель, для ведения горных работ и для передачи иному пользователю недр, «не являются отходами производства и потребления независимо от факта их включения в федеральный классификационный каталог отходов...». Однако они становятся отходами производства и потребления:

- если истёк срок их использования в указанных выше целях (для добычи полезных ископаемых и полезных компонентов, для собственных производственных и технологических нужд, для ликвидации горных выработок и иных сооружений, свя-

занных с использованием недр), для рекультивации земель, для ведения горных работ и для передачи иному пользователю недр), установленный для этого техническими проектами или иной проектной документацией;

- если владелец недр, право пользования которыми досрочно прекращено, с этого момента и в течение одного года не приступил к их использованию для ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недр, рекультивацией земель;
- если владелец недр, право пользования которыми досрочно прекращено, с этого момента и в течение пяти лет не использовал весь накопленный объем вскрышных и вмещающих горных пород.

Статья 26 ФЗ «О недрах» посвящена ликвидации и консервации объектов, связанных с использованием недр. Если раньше такими объектами были горные выработки и буровые скважины, то теперь статья регулирует и вопросы ликвидации и консервации объектов хранения отходов недропользования и объектов хранения вскрышных и вмещающих горных пород. В часть первую данной статьи включено следующее положение: «При этом пользователи недр при ликвидации или консервации объектов хранения отходов недропользования и объектов хранения вскрышных и вмещающих горных пород обязаны осуществить приведение таких объектов в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения и охрану окружающей среды».

В преамбуле понятие «отходы недропользования» охватывает вскрышные и вмещающие горные породы, а в статье 26 ФЗ «О недрах» вскрышные и вмещающие горные породы стоят особняком от отходов недропользования. А далее, в части первой статьи 27 ФЗ «О недрах» уже говорится об отходах недропользования, включающих вскрышные и вмещающие горные породы. Кстати, в совместном приказе Минприроды России № 247 и Роснедра № 04 от 25.04.2023 «Об утверждении Порядка использования отходов недропользования, в том числе вскрышных и вмещающих горных пород, пользователями недр» вскрышные и вмещающие горные породы в некоторых пунктах включаются в отходы недропользования (как отходы V класса опасности), а в некоторых пунктах рассматриваются как отдельные материалы.

В части третьей статьи 26 ФЗ «О недрах» указывается, что для ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недр, «могут использоваться вскрышные и вмещающие горные породы, отходы недропользования V класса опасности, образовавшиеся при осуществлении пользования недр, а также отходы производства черных металлов IV и V классов опасности, золошлаковые отходы V класса опасности от сжигания угля, фосфогипс V класса опасности, принадлежащие пользователю недр или переданные ему собственниками таких отходов в установленном порядке, в соответствии с техническими проектами» или иной предусмотренной настоящим Законом проектной документацией. Установлен-



ный порядок передачи вскрышных и вмещающих горных пород прописан в совместном приказе Минприроды России № 247 и Роснедра № 04 от 25.04.2023 «Об утверждении Порядка использования отходов недропользования, в том числе вскрышных и вмещающих горных пород, пользователями недр». Он предусматривает направление в Роснедра договора, предусматривающего передачу вскрышных и вмещающих горных пород, и акта приёма-передачи. Поскольку следствием передачи вскрышных и вмещающих горных пород должна быть транспортировка, следовало бы указать, должна ли эта транспортировка лицензироваться.

Подпункт 7.4 статьи 11 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» устанавливает, что «проект ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами, и (или) проект рекультивации земель, предусматривающие использование вскрышных и вмещающих горных пород, отходов недропользования V класса опасности, образовавшихся при осуществлении пользования недрами, а также отходов производства чёрных металлов IV и V классов опасности, золошлаковых отходов V класса опасности от сжигания угля, фосфогипса V класса опасности, подлежат государственной экологической экспертизе федерального уровня».

### **3.1.1. ПЕРЕЧЕНЬ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ОТНОШЕНИЯ С ОТХОДАМИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В СООТВЕТСТВИИ С ТРЕБОВАНИЯМИ ФЗ «О НЕДРАХ» (НЕПОЛНЫЙ)**

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2001 № 921 «Об утверждении Правил утверждения нормативов потерь полезных ископаемых при добыче, технологически связанных с принятой схемой и технологией разработки месторождения».
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1095 «Об утверждении Положения о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре)».
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.11.2021 № 1905 «Об утверждении Правил подготовки и утверждения региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространённым полезным ископаемым».
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.08.2022 № 2473-р «Об утверждении перечня основных видов стратегического минерального сырья».
5. Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 27.02.2002 г. № 90 «Об оценке, апробации и учёте прогнозных ресурсов твёрдых полезных ископаемых по состоянию на 1 января 2003 г. и в последующие годы».
6. Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 11.12.2006

№ 278 «Об утверждении Классификации запасов и прогнозных ресурсов твёрдых полезных ископаемых».

7. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 06.09.2012 № 265 «Об утверждении Порядка постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса».

8. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 14.06.2016 № 352 «Об утверждении Правил подготовки проектной документации на проведение геологического изучения недр и разведки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых».

9. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 24.10.2016 № 555 «Об утверждении Перечней первичной геологической информации о недрах и интерпретированной геологической информации о недрах, представляемых пользователем недр в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, фонды геологической информации субъектов Российской Федерации по видам пользования недрами и видам полезных ископаемых».

10. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 04.09.2018 № 413 «Об утверждении официальной статистической Методологии оценки запасов полезных ископаемых в натуральном и стоимостном измерениях и их изменений за год».

11. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 20.05.2021 № 350 «Об утверждении Порядка составления и ведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых».

12. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Федерального агентства по недропользованию от 23.08.2022 № 547/04 «Об утверждении Порядка представления геологической информации о недрах в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, фонды геологической информации субъектов Российской Федерации».

13. Приказ Федерального агентства по недропользованию от 31.10.2007 № 1538 «О порядке представления и организации рассмотрения материалов по обоснованию отнесения запасов полезных ископаемых к некондиционным и нормативов содержаний полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горнодобывающего и перерабатывающего производства».

### **3.2. ПОПРАВКИ В ФЗ «ОБ ОТХОДАХ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ»**

Федеральный закон от 14.07.2022 № 343-ФЗ внёс ряд поправок в Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ФЗ-89), которые

вступают в силу с 01.09.2023. Было уточнено определение понятия «объекты размещения отходов». В нынешнем понимании это «специально оборудованные сооружения, предназначенные для размещения отходов, в том числе отходов недропользования (за исключением объектов хранения вскрышных и вмещающих горных пород, которые подлежат использованию в соответствии с Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах»), и включающие в себя объекты хранения отходов и объекты захоронения отходов». Таким образом, из этого определения следует, что требования к объектам хранения вскрышных и вмещающих горных пород, подлежащих использованию, отличаются от требований к размещению отходов недропользования, подлежащих хранению и захоронению, хотя последние также являются отходами недропользования, однако такое отличие не детализировано.

В пункте 14 совместного приказа Минприроды России и Роснедра от 25.04.2023 №247/04 «Об утверждении Порядка использования отходов недропользования, в том числе вскрышных и вмещающих горных пород, пользователями недр» говорится, что в технических проектах, предусматривающих использование вскрышных и вмещающих горных пород, должны быть требования к объектам их хранения, то есть к «специально оборудованным сооружениям и местам», но формулировки этих требований отсутствуют.

В пункте 11 статьи 12 ФЗ-89 содержится положение, которое повторяет статью 23.5 ФЗ «О недрах», а именно «для ликвидации горных выработок могут использоваться вскрышные и вмещающие горные породы, отходы недропользования V класса опасности, образовавшиеся при осуществлении пользования недрами, а также отходы производства черных металлов IV и V классов опасности, золошлаковые отходы V класса опасности от сжигания угля, фосфогипс V класса опасности в соответствии с проектом ликвидации горных выработок».

### **3.3. ПОПРАВКИ В ФЗ «ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ»**

Поправки, которые были внесены в Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» ФЗ «О недрах», и которые вступают в силу с 01.09.2023, в основном касаются того, как и когда вносится плата за воздействие на окружающую среду отходов недропользования, в том числе вскрышных и вмещающих горных пород. Статья 16 дополнена пунктом 3 следующего содержания: «Плата за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов недропользования, являющихся вскрышными и вмещающими горными породами, которые подлежат использованию в соответствии с Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах», не взимается, за исключением случаев, если такие горные породы признаны отходами производства и потребления». Таким образом, если вскрышные и вмещающие горные породы предназначены для использования и об этом есть документальное подтверждение, то плата за их размещение не взимается.

В тех случаях, когда вскрышные и вмещающие горные породы признаны отходами производства и потребления, плата за них взимается в соответствии с положениями статей 16.1 и 16.2 ФЗ-7, то есть плательщиками являются владельцы недр, платёжной базой является объем вскрышных и вмещающих горных пород, а отчётным периодом – календарный год, в котором такие породы признаны отходами производства и потребления.

В статье 16.3 ФЗ-7 (пункт 6) дополнительно оговаривается «коэффициент 0 при размещении отходов недропользования, из которых осуществляется добыча ... полезных компонентов... в течение срока фактического осуществления такой добычи в соответствии с указанным техническим проектом ...». Таким образом, в течение всего времени, когда идёт извлечение полезных компонентов из отходов недропользования при условии, что эта добыча осуществляется в соответствии с утверждённой проектной документацией, за размещение этих отходов платежи не взимаются.

Природоохранные требования при ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами, рекультивации земель с использованием вскрышных и вмещающих горных пород, отдельных отходов производства и потребления, сформулированы в статье 46.1 ФЗ-7.

Во-первых, в этих работах «допускается использование вскрышных и вмещающих горных пород, отходов недропользования V класса опасности, образовавшихся при осуществлении пользования недрами, а также отходов производства черных металлов IV и V классов опасности, золошлаковых отходов V класса опасности от сжигания угля, фосфогипса V класса опасности».

Во-вторых, они должны осуществляться в соответствии с проектами, получившими положительное заключение государственной экологической экспертизы.

В-третьих, для отходов, которые предполагается использовать при ликвидации горных выработок и рекультивации земель, должен быть точно установлен класс опасности (преимущественно V класс опасности, а в случае отходов производства черных металлов – IV или V класс опасности).

В-четвёртых, «при проведении рекультивации земель использование отходов недропользования V класса опасности (за исключением вскрышных и вмещающих горных пород), образовавшихся при осуществлении пользования недрами, отходов производства черных металлов IV и V классов опасности, золошлаковых отходов V класса опасности от сжигания угля для проведения работ по рекультивации земель, связанных с восстановлением плодородного слоя почвы, не допускается».



## 4. ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ ИЛИ РИСКОВ ДЛЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 14.07.2022 № 343-ФЗ

№	Статья в акте	Формулировка статьи	Дефект	Последствие, риски
1	ФЗ «О недрах», статья 23.4, пункт 6) и 7)	«Вскрышные и вмещающие горные породы, ... могут быть использованы пользователем недр: 6) для передачи иному пользователю недр в целях использования данным пользователем передаваемых вскрышных и вмещающих горных пород; 7) для передачи иному лицу в целях использования таким лицом передаваемых вскрышных и вмещающих горных пород для собственных производственных и технологических нужд, не связанных с осуществлением пользования недрами».	Следствием передачи вскрышных и вмещающих горных пород должна быть транспортировка, однако не указано, должна ли эта транспортировка лицензироваться.	Сложности во взаимодействии с надзорными органами, поскольку придётся доказывать, что транспортировка соответствует природоохранным требованиям.
2	ФЗ-89, статья 1	«Объекты размещения отходов – специально оборудованные сооружения, предназначенные для размещения отходов, в том числе отходов недропользования (за исключением объектов хранения вскрышных и вмещающих горных пород, которые подлежат использованию в соответствии с Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах»), и включающие в себя объекты хранения отходов и объекты захоронения отходов».	Из определения следует, что требования к объектам хранения вскрышных и вмещающих горных пород отличаются от требований к размещению вообще отходов недропользования, но не указывается, в чем это различие.	Сложности во взаимодействии с надзорными органами, поскольку придётся доказывать, какие отходы размещаются на данной площадке.



---

## **5. ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ ОТ 14.07.2022 № 268-ФЗ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОТХОДАХ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ» И ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» ОТ 14.07.2022 № 343-ФЗ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О НЕДРАХ» И ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» ДЛЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ МАТЕРИАЛОВ**

### **5.1. ОТХОДЫ ВЫЩЕЛАЧИВАНИЯ БОКСИТОВ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ГЛИНОЗЁМА («КРАСНЫЙ ШЛАМ»), КОД ФККО: 35522111495**

«Красный шлам» представляет собой остаток выщелачивания бокситов раствором NaOH. Химический состав этого шлама значительно колеблется [1, 2] в зависимости от состава исходных бокситов и технологии выщелачивания. Содержание основных компонентов в красном шламе, образующемся на различных предприятиях, варьируется в достаточно широких пределах: 6,8–65,7% Fe<sub>2</sub>O<sub>3</sub>; 2,12–33% Al<sub>2</sub>O<sub>3</sub>; 0,6–23,8% SiO<sub>2</sub>; 0,19–46% CaO; 2,5–22,6% TiO<sub>2</sub>; 0–12,36% Na<sub>2</sub>O; 1–30% – влага, летучие, редкоземельные металлы. Однако в большинстве случаев приблизительный состав красного шлама следующий: 41% Fe<sub>2</sub>O<sub>3</sub>; 17% Al<sub>2</sub>O<sub>3</sub>; 10% SiO<sub>2</sub>; 9% CaO; 9% TiO<sub>2</sub>; 5% Na<sub>2</sub>O; 10% – влага, летучие, редкоземельные металлы. В красном шламе содержатся значительные количества производных La, Ce, Pr, Nd и других редкоземельных металлов с суммарным содержанием 506 – 2 500 г/т, включая 90 – 110 г/т Sc<sub>2</sub>O<sub>3</sub>. Из-за столь высоких различий в их составе нельзя выделить одну, подходящую для всех видов шлама, технологию переработки.

По фазовому составу красный шлам разных заводов также сильно различается. Размер частиц красного шлама очень мал и в среднем составляет от 100 нм до 200 мкм.

В силу больших объёмов образования красного шлама и значительных масштабов негативного влияния на окружающую среду шламонакопителей, где он, как правило, размещается, проблеме разработки технологий утилизации красного шлама в мире уделяется много внимания [3]. Широкое разнообразие состава бокситового шлама послужило причиной разработки огромного числа технически осуществимых способов применения. Так, в частности, красный шлам научились использовать при производстве цемента, кирпича, облицовочной плитки, керамики, стеклокерамики, пеностекла и бетона; гравия и железнодорожного балласта; таких металлов, как железо, титан, лантаниды, скандий, галлий, иттрий; мелиоранта для почвы и др.



Реально от 2 до 3 млн. тонн ежегодно используется [3] в производстве цемента, в дорожном строительстве и в качестве сырья для производства металлического железа. Немецкими специалистами разработаны способы изготовления строительных материалов на основе красного шлама и кремнезёмистых материалов. Разработана электро-мембранная технология для переработки красного шлама с извлечением ценных элементов.

И в то же время следует признать, что несмотря на многообразие описаний возможных направлений использования красного шлама, упоминание о которых можно найти в литературных источниках, сведений о широкомасштабном внедрении тех или иных технологий найти не удаётся.

В настоящее время отходы выщелачивания бокситов при производстве глинозёма (красный шлам) включены в Федеральный классификационный каталог отходов (ФККО) с кодом 35522111495. Рассмотрим применение к красному шламу норм Федерального закона от 14.07.2022 № 268-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (268-ФЗ), или, скорее, норм 89-ФЗ и 7-ФЗ, модифицированных 268-ФЗ.

### **5.1.1. КРАСНЫЙ ШЛАМ КАК ВТОРИЧНЫЙ РЕСУРС, ВТОРИЧНОЕ СЫРЬЕ ИЛИ ПОБОЧНЫЙ ПРОДУКТ**

В соответствии со статьёй 1 ФЗ-89, вторичные ресурсы – это «отходы, которые или части которых могут быть повторно использованы для производства товаров, выполнения работ, оказания услуг или получения энергии и которые получены в результате раздельного накопления, сбора или обработки отходов либо образованы в процессе производства». Поскольку красный шлам образуется в процессе производства глинозёма из бокситов, а также поскольку его можно использовать для производства различных видов промышленной продукции, по крайней мере, на уровне сравнительно небольших партий, то, безусловно, его можно считать вторичным ресурсом.

Остаётся только одна проблема: не определено должностное лицо либо специалист, которые имеют полномочия заявить, что красный шлам – это вторичный ресурс. Таким образом, представитель надзорного органа, который осуществляет администрирование платы за НВОС – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, может поставить под сомнение принимаемое хозяйствующим субъектом решение не вносить плату за воздействие подобного материала на окружающую среду. Даже то, что материал, называемый вторичным ресурсом, размещён на площадке в соответствии с пунктом 5 статьи 17.1 ФЗ-89 отдельно от материалов, которые официально называются отходами производства, может не убедить представителя надзорного органа.

Сам факт признания образовавшегося в ходе производства материала вторичным ресурсом накладывает на его производителя ряд обязательств. В пункте 3 статьи 17.1 ФЗ-89 устанавливается, что «юридические лица, индивидуальные предприниматели, в результате хозяйственной и (или) иной деятельности которых образовались вторичные ресурсы, обеспечивают их утилизацию самостоятельно либо передачу другим лицам в целях утилизации». Таким образом, образователь красного шлама обязан заниматься его превращением во что-то или избавляться от него. Отсутствие широкомасштабного использования красного шлама для производства каких-либо видов продукции означает, что эти обязательства крайне трудно выполнимы. Пока, правда, нет ясности, когда образователь красного шлама будет наказан и каким образом, если он, назвав красный шлам вторичным сырьём, будет хранить его бесконечно долго в определённом месте.

Поскольку красный шлам может считаться вторичным ресурсом, его нельзя захоранивать (пункт 2 статьи 17.1 ФЗ-89), правда, это требование вступает в силу с 1 января 2030 года.

Теперь рассмотрим обращение с красным шламом с точки зрения отнесения его к категории «вторичного сырья».

В соответствии со статьёй 1 ФЗ-89, вторичное сырьё – это «продукция, полученная из вторичных ресурсов непосредственно (без обработки) или в соответствии с технологическими процессами, методами и способами, предусмотренными документами в области стандартизации Российской Федерации, которая может использоваться в производстве другой продукции и (или) иной хозяйственной деятельности». Первая возможность превращения вторичного ресурса во вторичное сырьё выглядит крайне странно – непонятно, как сам по себе, без всякого воздействия, вторичный ресурс может превратиться во вторичное сырьё, если только не приказом по предприятию. Следовательно, для такого превращения нужны какие-то операции по обработке вторичного ресурса.

Интересно, что в ГОСТ Р 55099-2012 «Наилучшие доступные технологии обращения с отходами в цементной промышленности. Аспекты эффективного применения» в таблице 1, озаглавленной «Перечень отходов, применяемых в ЕС в качестве сырьевого материала, распределённых по различным группам в соответствии с их химическим составом», красный шлам упоминается в качестве сырьевого материала, но сведения о том, использовался ли он напрямую или специально обрабатывался, отсутствуют.

Если обратиться к литературным данным, в которых изучаются возможности использования красного шлама для производства различной продукции, то можно видеть, что при его обработке используются различные приёмы – обезвоживание, сушка, экстракция, спекание, плавка, фильтрация, дробление, обработка различ-

ными химическими препаратами и др. Именно в ходе такой первичной обработки красный шлам и обращается в сырьё для производства конкретной промышленной продукции. Однако на этом пути возникает требование о том, что обработка должна проходить «в соответствии с технологическими процессами, методами и способами, предусмотренными документами в области стандартизации Российской Федерации». Осуществить это требование практически невозможно, поскольку состав красного шлама зависит [1, 2] от состава исходного сырья и технологии. Кроме того, каждое производство должно предъявлять [4] свои требования к тому сырью, в котором оно нуждается и которое ему могут передать. А это значит, что каждый технологический маршрут потребует применения своей процедуры стандартизации. Поэтому вряд ли стоит рекомендовать предприятию, где образуется красный шлам, заниматься решением проблемы его перевода из категории «вторичный ресурс» в категорию «вторичное сырьё». И вряд ли материальные стимулы, которые обещает статья 3 ФЗ-7, если при производстве продукции будет использоваться «определённая доля вторичного сырья», компенсируют затраты и организационные проблемы предприятия при этом переводе.

Рассмотрим последствия отнесения красного шлама к категории «побочный продукт». В статье 51.1 ФЗ-7 говорится: «К побочным продуктам производства могут быть отнесены вещества и (или) предметы, образующиеся при производстве основной продукции, в том числе при выполнении работ и оказании услуг, и не являющиеся целью данного производства, работ или услуг, если такие вещества и (или) предметы пригодны в качестве сырья в производстве либо для потребления в качестве продукции в соответствии с законодательством Российской Федерации». Если судить по тому, как красный шлам [1-3] используется или его предполагается использовать для производства какой-либо продукции, то его обязательно предварительно подвергают какой-либо обработке, то есть напрямую он никогда не используется. Таким образом, по определению красный шлам нельзя признать побочным продуктом.

### **5.1.2. КРАСНЫЙ ШЛАМ КАК ОТХОД НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ**

В соответствии с поправками, внесёнными в Федеральный закон от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» ФЗ-343, с 01.09.2023 ФЗ «О недрах» будет регулировать отношения, возникающие в области использования отходов недропользования, к которым относятся шламы и хвосты обогащения полезных ископаемых, отходы первичной переработки минерального сырья, содержащие полезные компоненты. Он будет также устанавливать:

- порядок использования отходов недропользования (пункт 25.1 части первой статьи 3 ФЗ «О недрах»);

- порядок добычи полезных компонентов из отходов недропользования (пункт 25.2 части первой статьи 3 ФЗ «О недрах»);
- использование отходов недропользования (пункт 3 части первой статьи 6 ФЗ «О недрах»).

Поскольку красный шлам представляет собой остаток выщелачивания бокситов раствором NaOH, то есть является результатом первичной обработки алюминиевой руды и одновременно шламом, то с 01.09.2023 все операции с ним должны попасть под регулирование ФЗ «О недрах». Таким образом, вероятно, с 01.09.2023 он должен потерять статус отхода производства. Поскольку шламонакопители, где размещён в настоящее время красный шлам, сейчас относятся к объектам размещения отходов (отходов производства), то в соответствии с поправками в ФЗ-89 (абзац 10 статьи 1) они сохраняют свой статус, поскольку теперь в объектах размещения отходов можно будет размещать и отходы недропользования.

В ряде изменённых статей ФЗ «О недрах» (пункт 8 части первой статьи 22, часть третья статьи 26 ФЗ «О недрах»), Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (подпункт 7.4 статьи 11), ФЗ-7 (статья 46.1 ФЗ-7) и ФЗ-89 (пункт 11 статьи 12 ФЗ-89) говорится о возможности использования отходов недропользования V класса опасности для ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с пользованием недрами, а также для рекультивации земель. Однако это вряд ли будет распространяться на красный шлам, хотя он и имеет V класс опасности. В этом случае на него, скорее всего, будет распространяться распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.07.2017 № 1589-р «Об утверждении перечня видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается», хотя он и перестанет быть отходом производства.

При этом следует ещё понимать, что красный шлам можно отнести к некондиционным запасам по смыслу Постановления Правительства Российской Федерации от 26.12.2001 № 899 «Об утверждении правил отнесения запасов полезных ископаемых к некондиционным запасам и утверждения нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или отходах горнодобывающего и перерабатывающего производства». Однако окончательное решение по этому поводу должно принимать Федеральное агентство по недропользованию на основании материалов, которые представляет заинтересованная сторона.

В соответствии со статьями 23.4 и 23.5 ФЗ «О недрах» отходы недропользования V класса опасности, образовавшиеся при осуществлении пользования недрами на предоставленном в пользование участке недр, помимо ликвидации горных выработок и иных сооружений могут быть использованы и на собственные производственные и технологические нужды.

Одним из направлений использования отходов недропользования на собственные нужды является извлечение из них полезных компонентов (статья 23.2 ФЗ «О недрах»). В случае красного шлама в нём этих полезных компонентов более чем достаточно [1, 2]. Однако эта добыча полезных компонентов должна осуществляться в соответствии с утверждёнными техническими проектами разработки, «устанавливаемыми федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти». Совместный приказ Минприроды Российской Федерации и Роснедра 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» определяет правила этой добычи.

В статье 16.3 ФЗ-7 (пункт 6) устанавливается «коэффициент 0 при размещении отходов недропользования, из которых осуществляется добыча ... полезных компонентов... в течение срока фактического осуществления такой добычи в соответствии с указанным техническим проектом ...» Следовательно, в течение всего времени, когда идёт извлечение полезных компонентов из отходов недропользования, при условии, что эта добыча осуществляется в соответствии с утверждённой проектной документацией, за размещение этих отходов платежи не взимаются. Таким образом, становится привлекательной задача внедрения технологий, с помощью которых из красного шлама можно извлекать (выделять) полезные компоненты.

### **5.1.3. СОПОСТАВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С КРАСНЫМ ШЛАМОМ ФЗ-268 И ФЗ-343**

В конце весны 2023 года было принято постановление Правительства Российской Федерации от 31.05.2023 № 881 «Об утверждении Правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельного положения акта Правительства Российской Федерации», которое учитывает поправки, внесённые ФЗ-268 и ФЗ-343 в ФЗ-7 относительно платы за воздействие на окружающую среду. В соответствии с этим документом, в частности, постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2017 № 255 утратило силу.

Согласно пункту 5 нового документа, «плату за негативное воздействие обязаны вносить юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации, континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации хозяйственную и (или) иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, ... при этом при размещении отходов, за исключением твёрдых коммунальных отходов, лицами, обязанными вносить плату, являются юридические

лица и индивидуальные предприниматели, при осуществлении которыми хозяйственной и (или) иной деятельности образовались отходы».

Дополнительное уточнение того, как осуществляется плата за отходы недропользования, содержится в пункте 26: «Для отходов V класса опасности, образованных при добыче полезных ископаемых, в том числе при дроблении, измельчении, просушке, сортировке, очистке и обогащении руд (для урановой и ториевой руд – при первичном обогащении таких руд), включая выщелачивание металлических руд, очистку и обогащение руд и песков драгоценных металлов, очистке и обогащении угля, агломерации железных руд и твёрдого топлива, при исчислении платы за размещение отходов применяются ставки платы для отходов V класса опасности (практически неопасные) добывающей промышленности».

Постановление Правительства Российской Федерации от 13.09.2016 № 913 (ред. от 24.01.2020) «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах» определило ставку платы для отходов V класса опасности добывающей промышленности в 2018 году в размере 1,1 рубля за тонну отходов, а Постановление Правительства Российской Федерации от 20.03.2023 № 437 «О применении в 2023 году ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду» сохранило её в 2023 году на том же уровне.

Таким образом, независимо от того, к какой категории относить красный шлам, к отходам производства или к отходам недропользования, плата за его размещение не должна измениться.

Манипуляции с красным шламом с точки зрения отнесения его к вторичному ресурсу, вторичному сырью или к побочному продукту производства, то есть регулирование в рамках ФЗ-268, чреватые различными организационными сложностями и не могут вызывать энтузиазма у образователей красного шлама. Рассмотрим, почему это так.

Во-первых, придание красному шламу статуса вторичных ресурсов автоматически означает, что они должны утилизироваться (статья 17.1 ФЗ-89). Правда, это требование вступает в силу с 1 января 2030 года. С момента признания красного шлама вторичным ресурсом должно быть обеспечено отдельно от других отходов, что является дополнительной проблемой для образователя красного шлама. Не очень понятно, что придется тогда делать с уже существующими накопителями красного шлама.

В-третьих, перевод красного шлама из вторичного ресурса во вторичное сырье требует разработки стандартизованных способов или технологий. Но это будет иметь смысл, если существует потенциальный его потребитель, имеющий конкретные требования к этому сырью. Существует риск того, что красный шлам как вторичное сырье не будет востребован.

В-четвертых, придание красному шламу, включенного как отход в ФККО, его образвателем статуса побочного продукта производства, может встретить претензии со стороны надзорных органов, которые по-прежнему будут считать его обычным отходом и требовать плату за НВОС. Появится также необходимость в специальной отчетности за побочный продукт производства в соответствии с приказом Минприроды России от 24 марта 2023 года №150. Наконец, если по каким-либо причинам красный шлам в статусе побочного продукта производства не будет в установленные сроки утилизирован, на образователя красного шлама будут наложены серьезные санкции.

В то же время, при регулировании в рамках ФЗ-343 единственная задача, которую стоит решать, – это разрабатывать и внедрять технологии для извлечения из него полезных компонентов. При этом пока нет никаких особых ограничений (если только они не заложены в проект извлечения), осуществлять эту деятельность можно достаточно долго и каких-либо штрафных санкций для неё не предусмотрено.

Правда, надо иметь в виду, что часть полезных компонентов, составляющих красный шлам, входят в перечень видов стратегического минерального сырья, утверждённый распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.08.2022 № 2473-р «Об утверждении перечня основных видов стратегического минерального сырья». Поэтому нельзя исключить, что накопители красного шлама придётся подвергнуть процедуре горно-правового аудита с геолого-экономической оценкой и дальнейшей его апробацией.

## **5.2. ОТХОДЫ ПЕРЕРАБОТКИ НЕФЕЛИНОВОЙ РУДЫ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ГЛИНОЗЁМА («НЕФЕЛИНОВЫЙ ШЛАМ»), КОД ФККО: 3552211495**

По сравнению с бокситом, нефелиновые руды и концентраты характеризуются [5-7] относительно небольшим содержанием оксида алюминия (до 30%) при высоком содержании кремнезёма (более 40%). Однако при комплексной переработке нефелинового сырья рационально используются все его составляющие и, наряду с глинозёмом, получают сода, поташ и высококачественный цемент. Это делает переработку нефелинового сырья экономически целесообразной, несмотря на сравнительно низкое содержание в нём глинозёма.

Для переработки нефелинового сырья в зависимости от его состава и свойств могут быть применены различные способы. Наиболее распространена технологическая схема комплексной переработки нефелинового концентрата способом спекания. Этот способ включает: 1) производство глинозёма с получением в качестве побочных продуктов содо-поташного раствора и нефелинового шлама; 2) производство соды и поташа из содо-поташного раствора; 3) производство цемента из нефелинового шлама.

Состав нефелинового шлама определяется в значительной степени наличием полезных компонентов, сопутствующих глинозёму в нефелиновой руде. Как и в случае с красным шламом, состав нефелинового шлама зависит и от химического состава руды, и от технологии её переработки. В качестве примера можно привести химический состав [7] нефелинового шлама Ачинского глинозёмного комбината: SiO<sub>2</sub> – 22,10 мас. %; Al<sub>2</sub>O<sub>3</sub> – 1,9 мас. %; Fe<sub>2</sub>O<sub>3</sub> – 0 мас. %; CaO – 55,29 мас. %; MgO – 1,65-1,74% мас. %; Na<sub>2</sub>O – 1,19 мас. %. В другом исследованном нефелиновом шламе состав компонентов несколько отличался: SiO<sub>2</sub> – 26 мас. %; Al<sub>2</sub>O<sub>3</sub> – 2,9 мас. %; Fe<sub>2</sub>O<sub>3</sub> – 3,52-3,61% мас. %; CaO – 48 мас. %; MgO – 1,17 мас. %; K<sub>2</sub>O – 1,19 мас. %.

Нефелиновый шлам широко используется [5-7] в производстве строительных материалов, в дорожном строительстве, в сельском хозяйстве, а также при рекультивации деградированных земель.

Известен документ, разработанный ОАО «Ачинский глиноземный комбинат», который носит название ТУ 5743-039-05785164-2001 «Шлам нефелиновый (белитовый)». В соответствии с этим документом, предприятие применяло нефелиновый шлам для производства цементного клинкера и портландцемента, силикатного кирпича, бетона и строительных растворов, а также в дорожном строительстве.

В информационно-техническом справочнике ИТС 6-2015 «Производство цемента» в таблице 1.4 ИТС 62015 нефелиновый шлам рассматривается в качестве сырья для производства клинкера.

И в то же время следует признать, что несмотря на многообразие описаний возможных направлений использования нефелинового шлама, упоминание о которых можно найти в литературных источниках, сведений о широкомасштабном внедрении тех или иных технологий найти не удаётся.

В настоящее время отходы переработки нефелиновой руды при производстве глинозёма (нефелиновый шлам) включены в Федеральный классификационный каталог отходов (ФККО) с кодом 35522111495. Рассмотрим применение к нефелиновому шламу норм Федерального закона от 14.07.2022 № 268-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (268-ФЗ), или, скорее, норм 89-ФЗ и 7-ФЗ, модифицированных 268-ФЗ.

### **5.2.1. НЕФЕЛИНОВЫЙ ШЛАМ КАК ВТОРИЧНЫЙ РЕСУРС, ВТОРИЧНОЕ СЫРЬЕ ИЛИ ПОБОЧНЫЙ ПРОДУКТ**

В соответствии со статьёй 1 ФЗ-89 вторичные ресурсы – это «отходы, которые или части которых могут быть повторно использованы для производства товаров, выполнения работ, оказания услуг или получения энергии и которые получены в результате раздельного накопления, сбора или обработки отходов либо образованы



в процессе производства». Поскольку нефелиновый шлам образуется в процессе производства глинозёма из нефелиновой руды, а также его можно использовать для производства различных видов промышленной продукции, по крайней мере, на уровне сравнительно небольших партий, то, безусловно, его можно считать вторичным ресурсом.

Остаётся только одна проблема: не определены должностное лицо либо специалист, которые имеют полномочия заявить, что нефелиновый шлам – это вторичный ресурс. Таким образом, представитель надзорного органа может поставить под сомнение принимаемое хозяйствующим субъектом решение не вносить плату за воздействие подобного материала на окружающую среду. Даже то, что материал, называемый вторичным ресурсом, размещён на площадке в соответствии с пунктом 5 статьи 17.1 ФЗ-89 отдельно от материалов, которые официально называются отходами производства, может не убедить представителя надзорного органа.

Сам факт признания образовавшегося в ходе производства материала вторичным ресурсом накладывает на его производителя ряд обязательств. В пункте 3 статьи 17.1 ФЗ-89 устанавливает, что «юридические лица, индивидуальные предприниматели, в результате хозяйственной и (или) иной деятельности которых образовались вторичные ресурсы, обеспечивают их утилизацию самостоятельно либо передачу другим лицам в целях утилизации». Таким образом, образователь нефелинового шлама обязан заниматься его превращением во что-либо или избавляться от него. В случае с ОАО «Ачинский глинозёмный комбинат» эта проблема была решена, по крайней мере частично, путём разработки ТУ 5743-039-05785164-2001 «Шлам нефелиновый (белитовый)».

Поскольку нефелиновый шлам может считаться вторичным ресурсом, его нельзя захоранивать (пункт 2 статьи 17.1 ФЗ-89); правда, это требование вступает в силу с 1 января 2030 года.

Рассмотрим нефелиновый шлам с точки зрения отнесения его к категории «вторичного сырья». В соответствии со статьёй 1 ФЗ-89, вторичное сырьё – это «продукция, полученная из вторичных ресурсов непосредственно (без обработки) или в соответствии с технологическими процессами, методами и способами, предусмотренными документами в области стандартизации Российской Федерации, которая может использоваться в производстве другой продукции и (или) иной хозяйственной деятельности». Первая возможность превращения вторичного ресурса во вторичное сырьё выглядит крайне странно – непонятно, как сам по себе, без всякого воздействия, вторичный ресурс может превратиться во вторичное сырьё, если только не приказом по предприятию. Следовательно, для такого превращения нужны какие-то операции по обработке вторичного ресурса.

Можно отметить, что в информационно-техническом справочнике ИТС 6-2015 «Производство цемента» в таблице 1.4 ИТС 62015 нефелиновый шлам рассматривается

в качестве сырья для производства клинкера, но сведения о том, использовался ли он напрямую или специально обрабатывался, отсутствуют.

Если обратиться к литературным данным, в которых изучаются возможности использования нефелинового шлама для производства различной продукции, то можно видеть, что при его обработке используются различные приёмы – обезвоживание, прокаливание, измельчение и др. Именно в ходе такой первичной обработки нефелиновый шлам и обращается в сырьё для производства конкретной промышленной продукции. По крайней мере, в одном случае мы имеем документ, где описывается обработка вторичного ресурса, а именно ТУ 5743-039-05785164-2001 «Шлам нефелиновый (белитовый)», когда нефелиновый шлам превращается во вторичное сырьё. Таким образом, по крайней мере, в отдельных случаях вторичный ресурс «нефелиновый шлам» может быть признан вторичным сырьём.

Рассмотрим последствия отнесения нефелинового шлама к категории «побочный продукт». В статье 51.1 ФЗ-7 говорится: «К побочным продуктам производства могут быть отнесены вещества и (или) предметы, образующиеся при производстве основной продукции, в том числе при выполнении работ и оказании услуг, и не являющиеся целью данного производства, работ или услуг, если такие вещества и (или) предметы пригодны в качестве сырья в производстве либо для потребления в качестве продукции в соответствии с законодательством Российской Федерации». Если судить по ТУ 5743-039-05785164-2001, то нефелиновый шлам может в определённых условиях признаваться и как побочный продукт производства.

### **5.2.2. НЕФЕЛИНОВЫЙ ШЛАМ КАК ОТХОД НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ**

В соответствии с поправками, внесёнными в Федеральный закон от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» ФЗ-343, с 01.09.2023 ФЗ «О недрах» будет регулировать отношения, возникающие в области использования отходов недропользования, к которым относятся шламы и хвосты обогащения полезных ископаемых, отходы первичной переработки минерального сырья, содержащие полезные компоненты. Он будет также устанавливать:

- порядок использования отходов недропользования (пункт 25.1 части первой статьи 3 ФЗ «О недрах»);
- порядок добычи полезных компонентов из отходов недропользования (пункт 25.2 части первой статьи 3 ФЗ «О недрах»);
- использование отходов недропользования (пункт 3 части первой статьи 6 ФЗ «О недрах»).

Поскольку нефелиновый шлам представляет собой остаток первичной обработки нефелиновой руды и одновременно является шламом, то с 01.09.2023 все операции

с ним должны попасть под регулирование ФЗ «О недрах». Таким образом, вероятно, с 01.09.2023 он должен потерять статус отхода производства. Поскольку шламонакопители, где в настоящее время размещён нефелиновый шлам, сейчас относятся к объектам размещения отходов (отходов производства), то в соответствии с поправками в ФЗ-89 (абзац 10 статьи 1) они сохранят свой статус, поскольку теперь в объектах размещения отходов можно будет размещать и отходы недропользования.

В ряде изменённых статей ФЗ «О недрах» (пункт 8 части первой статьи 22, часть третья статьи 26 ФЗ «О недрах»), Федеральном законе от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (подпункт 7.4 статьи 11), ФЗ-7 (статье 46.1 ФЗ-7) и ФЗ-89 (пункт 11 статьи 12 ФЗ-89) говорится о возможности использования отходов недропользования V класса опасности для ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с пользованием недрами, а также для рекультивации земель.

Если судить по составу нефелинового шлама, то никаких особо ценных компонентов он не содержит, в частности, в нём нет видов сырья, которые могут быть отнесены к стратегическим видам в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.08.2022 № 2473-р «Об утверждении перечня основных видов стратегического минерального сырья». Нет в нём и ценных компонентов, перечисленных в распоряжении Правительства Российской Федерации от 25.07.2017 № 1589-р «Об утверждении перечня видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается». Поэтому вполне вероятно, что его можно будет использовать для ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с пользованием недрами, а также для рекультивации земель. Естественно, что его можно будет использовать и по тем направлениям, которые обозначены в ТУ 5743-039-05785164-2001.

### **5.2.3. СОПОСТАВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С НЕФЕЛИНОВЫМ ШЛАМОМ ФЗ-268 И ФЗ-343**

В конце весны 2023 года было принято постановление Правительства Российской Федерации от 31.05.2023 № 881 «Об утверждении Правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельного положения акта Правительства Российской Федерации», которое учитывает поправки, внесённые ФЗ-268 и ФЗ-343 в ФЗ-7 относительно платы за воздействие на окружающую среду. В соответствии с этим документом, в частности, постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2017 № 255 утратило силу.

Согласно пункту 5 нового документа, «плату за негативное воздействие обязаны вносить юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации, континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации хо-

зяйственную и (или) иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, ... при этом при размещении отходов, за исключением твёрдых коммунальных отходов, лицами, обязанными вносить плату, являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, при осуществлении которыми хозяйственной и (или) иной деятельности образовались отходы».

Дополнительное уточнение относительно того, как осуществляется плата за отходы недропользования, содержится в пункте 26: «Для отходов V класса опасности, образованных при добыче полезных ископаемых, в том числе при дроблении, измельчении, просушке, сортировке, очистке и обогащении руд (для урановой и ториевой руд – при первичном обогащении таких руд), включая выщелачивание металлических руд, очистку и обогащение руд и песков драгоценных металлов, очистке и обогащении угля, агломерации железных руд и твёрдого топлива, при исчислении платы за размещение отходов применяются ставки платы для отходов V класса опасности (практически неопасные) добывающей промышленности».

Постановление Правительства Российской Федерации от 13.09.2016 № 913 (ред. от 24.01.2020) «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах» определило ставку платы для отходов V класса опасности добывающей промышленности в 2018 году в размере 1,1 рубля за тонну отходов, а Постановление Правительства Российской Федерации от 20.03.2023 № 437 «О применении в 2023 году ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду» сохранило её в 2023 году на том же уровне.

Таким образом, независимо от того, к какой категории относить нефелиновый шлам, к отходам производства или к отходам недропользования, плата за его размещение не должна измениться.

Манипуляции с нефелиновым шламом с точки зрения отнесения его к вторичному ресурсу, вторичному сырью или к побочному продукту производства, подпадающим под регулирование в рамках ФЗ-268, вполне возможны, однако воспользоваться ими смогут лишь те организации, у которых налажено использование нефелинового шлама для производства полезной продукции. В то же время, при регулировании в рамках ФЗ-343 можно избавляться от нефелинового шлама, используя его для ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами, а также для рекультивации земель. Естественно, в этом случае потребуются разрабатывать и утверждать надлежащим образом технические проекты, но это могут сделать и организации, которые заинтересованы в получении нефелинового шлама.

### **5.3. ПРАВОВОЙ СТАТУС КРАСНОГО ШЛАМА И НЕФЕЛИНОВОГО ШЛАМА (РАЗЪЯСНЕНИЕ ГОРНОГО ИНЖЕНЕРА)**

Отходы выщелачивания бокситов при производстве глинозёма (красный шлам) и отходы переработки нефелиновых руд при производстве глинозёма (нефелиновый шлам) необходимо идентифицировать как отходы недропользования и, естественно, они не являются отходами производства.

Часть полезных компонентов, слагающих красный шлам, вообще входят в перечень основных видов стратегического минерального сырья (распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.08.2022 № 2473-р «Об утверждении перечня основных видов стратегического минерального сырья»). В соответствии с требованиями законодательства о недрах, необходимо провести горно-правовой аудит объектов, геолого-экономическую оценку минерального сырья с дальнейшей процедурой апробации (стадия геологического изучения).

При проведении идентификации красного шлама и нефелинового шлама необходимо принимать во внимание требования специальных норм законодательства, а именно Федерального закона от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (ФЗ «О недрах») и связанных с ним подзаконных специальных нормативных правовых актов.

Специальные требования законодательства о недрах в части обращения с отходами недропользования: разведка и добыча полезных ископаемых, в том числе использование отходов недропользования, признается самостоятельным видом пользования недрами (статья 6 ФЗ «О недрах»). Следовательно, право использования указанных отходов недропользования должно удостоверяться лицензией на пользование недрами (статья 11 ФЗ «О недрах»). Недропользователь имеет право использовать данные отходы недропользования, образовавшиеся в результате его деятельности, для собственных производственных и технологических нужд, если иное не оговорено в лицензии или в соглашении о разделе продукции (статья 22 ФЗ «О недрах»).

Месторождения и проявления полезных ископаемых – естественное или техногенное скопление (отходы недропользования), концентрация полезных ископаемых в участке земной коры. Месторождения и проявления полезных ископаемых являются составной частью недр. Важно отметить, что полезные ископаемые – минеральное сырьё, не добытое из недр, является государственной собственностью. Только с момента извлечения из недр продукты добычи приобретают физическую определённую и участвуют в гражданском обороте в качестве самостоятельных вещей. Следовательно, «добыча полезных ископаемых» является первоначальным (критерий правопреемственности) способом приобретения права собственности на минеральное сырьё. Этот способ не предусмотрен отдельно в статье 218 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ). Установление и переход права собственности на отходы недропользования определяется изначально тем, что указанные

отходы являются особыми объектами гражданского оборота. Право собственности на эти отходы определяется первоначально с учётом права государственной собственности на недра.

Нормативные определения «недра», «добыча», «недропользование», как правило, используются применительно к извлечению минерального сырья (полезного ископаемого) из техногенных месторождений условно. При извлечении минералов из некондиционного сырья, в том числе отходов недропользования, имеется в виду, что полезное ископаемое уже добыто и перешло из одного юридического состояния (георесурс, часть недр) в другое юридическое состояние – минеральное сырьё, извлечённое из недр. Минералы добываются уже не из земной коры, а из отходов недропользования. Применяя существующую юридическую конструкцию, техногенные месторождения/проявления приравнивают к «участку недр». Извлечение минералов из отходов недропользования приравнивается к добыче. При этом право собственности, как и в случае с разработкой природных месторождений, возникает у недропользователя по первоначальному основанию.

Право собственности на отходы недропользования определяется недропользователем в случае, если право собственности на соответствующие виды полезного ископаемого, при добыче или переработке которого эти отходы недропользования образовались, перешло к нему по условиям лицензии на пользование недрами. Если по условиям лицензионного соглашения добытые из недр полезные ископаемые недропользователю не принадлежат, то распоряжаться отходами недропользования, отчуждать их в пользу третьих лиц он не имеет права.

Руды – это природное минеральное образование, содержащее соединения полезных компонентов (минералов, металлов) в концентрациях, делающих извлечение этих компонентов экономически целесообразным. Понятие руды изменяется в результате технологии переработки. С течением времени круг (номенклатура) используемых руд и минералов, в том числе полученных продуктов и промпродуктов, расширяется.

Красный шлам и нефелиновый шлам – это продукты переработки руд с содержанием ценных компонентов ниже, чем в исходном материале.

Красный шлам и нефелиновый шлам в основном состоят из породообразующих попутных минералов и некоторого количества полезных компонентов, дальнейшее доизвлечение которых целесообразно и технологически возможно по усовершенствованным технологическим схемам с целью повышения извлечения основных и попутных компонентов.

По сути дела, красный шлам и нефелиновый шлам являются некондиционными запасами по смыслу Постановления Правительства Российской Федерации от 26.12.2001

№ 899 «Об утверждении правил отнесения запасов полезных ископаемых к некондиционным запасам и утверждения нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или отходах горнодобывающего и перерабатывающего производства».

Красный шлам и нефелиновый шлам по своей сути не являются отходами производства и потребления по смыслу статьи 1 ФЗ-89, так как не удаляются, не предназначены для удаления или не подлежат удалению.

На такую деятельность автоматически не могут распространяться требования природоохранного законодательства, включая требования к получению лицензии на обращение с отходами, оформлению паспортов, разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, расчёту и внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов производства и потребления.

#### **5.4. ПРАВОВОЙ СТАТУС ВСКРЫШНЫХ ПОРОД (РАЗЪЯСНЕНИЕ ГОРНОГО ИНЖЕНЕРА)**

Конституционные права собственности на природные ресурсы закреплены в основном законе Российской Федерации – Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12.12.1993 г. с поправками от 14.03.2020 г. Так, согласно статье 9 Конституции Российской Федерации:

1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.
2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Статьёй 36 Конституции Российской Федерации установлено:

1. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.
2. Владение, пользование и распоряжение землёй и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.
3. Условия и порядок пользования землёй определяются на основе федерального закона.

В соответствии со статьёй 72 Конституции Российской Федерации:

1. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землёй, недрами, водными и другими природными ресурсами.

2. Правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр установлены Федеральным законом «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1 (ФЗ «О недрах»), который обеспечивает защиту интересов государства и граждан Российской Федерации, а также прав пользователей недр.

Статья 1.2. ФЗ «О недрах» определяет собственность на недра:

«Недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности».

Право пользования недрами, предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации на основании ст. 11 ФЗ «О недрах», оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, определяющей основные условия пользования недрами.

Запасы полезных ископаемых и подземных вод, геологическая информация о предоставляемых в пользование участках недр подлежат государственной экспертизе, за исключением установленных статьёй 29 ФЗ «О недрах».

На основании статьи 29 ФЗ «О недрах» результаты проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых и подземных вод оформляются заключением государственной экспертизы запасов полезных ископаемых и подземных вод, которое является основанием для их постановки на государственный баланс.

«Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых и подземных вод может проводиться в течение всего срока геологического изучения недр, предусмотренного абзацем вторым части первой статьи 10 настоящего Закона, при условии представления на государственную экспертизу документов и материалов, позволяющих дать объективную оценку количества и качества запасов полезных ископаемых



и подземных вод, их промышленного значения, горно-технических, гидрогеологических, экологических и других условий их добычи».

В соответствии с требованиями статьи 31 ФЗ «О недрах», с целью учёта состояния минерально-сырьевой базы ведётся государственный баланс запасов полезных ископаемых.

Государственный баланс должен содержать сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, об их размещении, о степени промышленного освоения, добыче, потерях и об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых на основе классификации запасов полезных ископаемых.

В качестве геологической основы используются балансовые запасы полезного ископаемого и попутных компонентов по месторождению, утверждённые «Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых» (ФБУ ГКЗ).

Горные породы, слагающие вскрышу – запасы общераспространённых полезных ископаемых, не утверждённые ФБУ ГКЗ, не переданные в пользование недропользователю, являются государственной собственностью, которая складывается в специальные отвалы для дальнейшего обязательного определения её балансовой принадлежности в соответствии с требованиями законодательства о недрах, в том числе, Порядка постановки запасов полезных ископаемых на Государственный баланс и их списания с Государственного баланса, утверждённого приказом Минприроды России от 06.09.2012 № 265 «Об утверждении порядка постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списании с государственного баланса».

Понятие «пользователи недр» закреплено в ФЗ «О недрах». В соответствии с требованиями статьи 9, пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если иное не установлено федеральными законами.

Для осуществления отдельных видов деятельности, связанных с использованием недрами, требуются лицензии. Пользователи недр должны иметь такие лицензии на осуществление соответствующих видов деятельности, связанных с использованием недрами, или привлекать для осуществления этих видов деятельности лиц, имеющих такие лицензии – абзац пятый статьи 9 ФЗ «О недрах».

Права и обязанности пользователя недр возникают с даты государственной регистрации лицензии на пользование участком недр – абзац седьмой статьи 9 ФЗ «О недрах».

В соответствии с требованиями статьи 11 ФЗ «О недрах», предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде

лицензии, которая удостоверяет право пользования участком недр в определённых границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговорённых условий.

Согласно статье 19.1 ФЗ «О недрах», пользователи недр, осуществляющие разведку и добычу полезных ископаемых или по совмещённой лицензии геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых, в границах предоставленных им в соответствии с ФЗ «О недрах» горных отводов и (или) геологических отводов, имеют право на основании утверждённого технического проекта для собственных производственных и технологических нужд осуществлять добычу общераспространённых полезных ископаемых в порядке, установленном соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Формирование совместно с субъектами Российской Федерации региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространённым полезным ископаемым, относится к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования (пункт 6.1 статьи 3 ФЗ «О недрах»).

Из этого следует, что полезное ископаемое может быть отнесено к общераспространённым полезным ископаемым (ОРПИ) только на основании перечня ОРПИ субъекта Российской Федерации.

### **Пример**

*На территории Республики Саха (Якутия) такой порядок установлен Постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 22.06.2013 № 213 (ред. от 22.08.2022) «Об утверждении Порядка пользования участками недр местного значения, Порядка добычи общераспространённых полезных ископаемых пользователями недр, осуществляющими геологическое изучение, разведку и добычу иных полезных ископаемых, и Порядка пользования недрами собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков».*

*Пунктом 2 Порядка установлено, что пользователи недр, осуществляющие разведку и добычу полезных ископаемых или по совмещённой лицензии геологическое изучение, разведку и добычу иных полезных ископаемых, за исключением подземных вод, в границах предоставленных им горных отводов и (или) геологических отводов имеют право на основании утверждённого технического проекта для собственных производственных и технологических нужд осуществлять добычу общераспространённых полезных ископаемых в настоящем Порядке.*

*На основании пунктов 3 и 4 Порядка, «при отсутствии балансовых запасов общераспространённых полезных ископаемых пользователю недр до начала добычи не-*

*обходимо провести геологоразведочные работы, по результатам которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке инициировать проведение государственной экспертизы запасов общераспространённых полезных ископаемых и постановки их на Государственный баланс запасов полезных ископаемых.*

*При наличии балансовых запасов ОРПИ пользователям недр – утвердить технический проект на разработку месторождения общераспространённых полезных ископаемых.*

*Передача балансовых запасов общераспространённых полезных ископаемых из нераспределённого фонда недр пользователю недр, осуществляющему разведку и добычу иных полезных ископаемых или по совмещённой лицензии геологическое изучение, разведку и добычу иных полезных ископаемых, в границах предоставленных им горных отводов и (или) геологических отводов, производится на основании распоряжения республиканского органа управления государственным фондом недр, принимаемого в течение 20 рабочих дней со дня подачи заявления пользователем недр и оплаты разового платежа, рассчитываемого по методике, установленной федеральным органом управления государственным фондом недр».*

В соответствии со статьёй 3 ФЗ «О недрах» и Положением о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утверждённым Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.2000 № 726, по всем субъектам Российской Федерации утверждены «Перечни общераспространённых полезных ископаемых».

В соответствии с пунктом 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 02.11.2021 № 1905 «Об утверждении правил подготовки и утверждения региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространённым полезным ископаемым», к общераспространённым полезным ископаемым могут быть отнесены полезные ископаемые, соответствующие одновременно следующим критериям, в том числе:... б) характеризуются значительными площадями распространения на территории субъекта Российской Федерации или локализацией во вскрышных и вмещающих породах месторождений полезных ископаемых, неметаллов, горючих полезных ископаемых».

На основании статьи 19.1 ФЗ «О недрах» юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющий лицензию на пользование недрами с целевым назначением и видами работ – геологическое изучение, включающее поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведка и добыча полезных ископаемых, в том числе использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, может осуществлять добычу общераспространённых полезных ископаемых, слагающих вскрышу, для собственных нужд, в частности для укрепле-

ния дорог, без получения соответствующей лицензии на основании утверждённого технического проекта.

Согласно подпункту 1 пункта 1 статьи 336 Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ), объектом обложения налогом на добычу полезных ископаемых (НДПИ) признаются полезные ископаемые, добытые из недр на территории Российской Федерации на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 337 НК РФ устанавливает, какие полезные ископаемые признаются добытыми полезными ископаемыми для целей исчисления НДПИ. Добытым полезным ископаемым признается продукция горнодобывающей промышленности и разработки карьеров (если иное не предусмотрено пунктом 3 статьи 337 НК РФ, содержащаяся в фактически добытом (извлечённом) из недр (отходов, потерь) минеральном сырье (породе, жидкости и иной смеси), первая по своему качеству соответствующая национальному стандарту, региональному стандарту, международному стандарту, а в случае отсутствия указанных стандартов для отдельного добытого полезного ископаемого – стандарту организации (пункт 1 статьи 337 НК РФ).

Вскрышные горные породы – общераспространённые полезные ископаемые, являются одним из видов добытых полезных ископаемых, признаваемых объектом налогообложения (подпункт 10 пункта 2 статьи 337 НК РФ).

В соответствии с требованиями пункта 1 статьи 338 НК РФ, налоговая база определяется налогоплательщиком самостоятельно в отношении каждого добытого полезного ископаемого (в том числе полезных компонентов, извлекаемых из недр попутно при добыче основного полезного ископаемого) так как специальных норм обложения НДПИ для вскрышных горных пород – общераспространённых полезных ископаемых, представленных преимущественно рыхлыми окисленными и выветрелыми образованиями кор выветривания – глинисто-песчано-дресвяно-щебнистым агрегатом сложного лимонит- (монтмориллонит)- гидрослюдисто- (галлуазит)- карбонат- калишпат- кварцевого состава с обломками в различной степени выветрелых исходных пород (доломитов, песчаников, метасоматитов гумбеитовой и джаспероидной формаций), попутно добываемых из вскрышных пород для собственных нужд недропользователем, ведущим разработку месторождения, главой 26 НК РФ не установлено.

Налоговая база определяется и в отношении полезных ископаемых, извлекаемых из недр попутно при добыче основного полезного ископаемого. При этом не имеет значения, что добыча попутного полезного ископаемого не указана в лицензии недропользователя.

Вскрышные горные породы – общераспространённые полезные ископаемые, которые не относятся к отходам производства в соответствии с положениями ФЗ-89.

В данном случае также не применимы требования подпункта 2 пункта 1 статьи 336 НК РФ, так как «отходы производства и потребления (далее – отходы) – вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

Вскрышные горные породы – общераспространённые полезные ископаемые, которые не образовались в процессе производства или потребления при ведении горных работ, к отходам (потерям) добывающего производства не относятся и, следовательно, нормы подпункта 2 пункта 1 и подпункта 4 пункта 2 статьи 336 НК РФ к ним не применимы.

Вскрышные горные породы – общераспространённые полезные ископаемые, которые являются попутным полезным ископаемым и фактически добыты недропользователем из недр на месторождении.

Законом ФЗ «О недрах» закреплены основные требования по охране недр, в том числе обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр.

В процессе ведения горных работ на месторождении недропользователь обязан вести оперативный геологический, маркшейдерский учёт с формированием техногенных месторождений минерального сырья местного значения (общераспространённых полезных ископаемых) из складированных вскрышных пород в местах их складирования.

Вовлечение в переработку минерального сырья техногенных месторождений обеспечит:

- сохранение истощающихся ресурсов в недрах, более полное и рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов;
- повышение производительности труда за счёт 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;
- производство дешёвых стройматериалов;
- ликвидацию или сокращение источников загрязнения окружающей среды, освобождение занимаемых им земель и их рекультивацию, что способствует улучшению экологической обстановки.

В случае наличия договора аренды земельного участка и намерения юридического лица или индивидуального предпринимателя реализовать право использования ОРПИ для личных бытовых нужд (без проведения взрывных работ) в соответствии со статьёй 19 ФЗ «О недрах», необходимо руководствоваться стандартными условиями пользования недрами собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков, а именно:

а) участок недр, находящийся под земельным участком, не содержит общераспространённые полезные ископаемые, числящиеся на государственном балансе;

б) участок недр, находящийся под земельным участком, не объявлен в установленном порядке геологическим заповедником, заказником либо памятником природы и культуры, не отнесён к особо охраняемым природным территориям.

С целью определения соответствия земельного участка условиям п.п. а), б) собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков направляют в орган управления государственным фондом недр субъекта Российской Федерации запрос с приложением следующих документов:

а) данные о заявителе (для юридического лица – копии уставных документов, место нахождения, для физического лица – копия документа, удостоверяющего личность);

б) цель и назначение предполагаемого вида использования участка недр, находящегося под земельным участком:

по участкам недр, предназначенным для добычи общераспространённых полезных ископаемых, указываются виды, направления использования, предполагаемые объёмы и способы (методы) добычи, сроки использования участка недр для заявленных целей и обязательства по рекультивации нарушенных земель после окончания добычи;

по участкам недр, предназначенным для строительства подземных сооружений, бытовых колодцев или скважин, указываются вид, размеры и целевое назначение, способ и сроки его эксплуатации;

в) схемы расположения земельных участков на топографической основе с определёнными географическими координатами и местонахождение земель, на которых планируется проведение работ;

г) копии правоустанавливающих документов на земельный участок (свидетельство о регистрации права собственности, договор аренды, выписка из земельного кадастра);

д) справка об отсутствии учтённых государственным балансом запасов полезных ископаемых и особо охраняемых природных территорий, выданная уполномоченным органом государственной власти и органами местного самоуправления.

При добыче общераспространённых полезных ископаемых для своих нужд собственники земельного участка, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельного участка обязаны выполнять требования, установленные субъектом Российской Федерации.

Стандартные требования:

- а) осуществлять добычу на участках недр, имеющих ограждения с предупредительными аншлагами;
- б) соблюдать требования по рациональному использованию и охране недр, по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недр, по охране окружающей среды;
- в) представлять отчёт о количестве добытого по каждому виду полезного ископаемого и области его применения, реализации в орган управления государственным фондом недр до 05 февраля года, следующего за отчётным, по согласованной форме;
- г) извещать орган управления государственным фондом о завершении добычных работ на участках недр не позднее чем за 15 календарных дней до их завершения;
- д) по окончании добычных работ в 2-месячный срок произвести рекультивацию нарушенных земель.

### **Судебная практика по этому вопросу**

*Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 24.06.2014 № 1314-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Кирпичный» и гражданина Халенкова Артура Васильевича на нарушение конституционных прав и свобод частью четвертой статьи 7 Закона Российской Федерации «О недрах»» (далее - определение № 1314-О), судом сделан вывод, что из положений Закона о недрах (статьи 7 и 11) вытекает, что недра как часть земной коры не являются частью земельного участка (земной поверхности), находятся в государственной собственности и выступают в качестве самостоятельного объекта гражданских прав. Следовательно, собственник земельного участка не имеет каких-либо прав в отношении недр, находящихся под данным участком.*

Факт пользования недрами при отсутствии лицензии представляет собой состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 7.3 Кодекса об административных нарушениях Российской Федерации (КоАП РФ).

В результате самовольного использования недр по сути происходит изъятие запасов полезных ископаемых как одного из природных компонентов окружающей природ-

ной среды, тем самым причиняется вред государственной собственности, поскольку недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство, и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью (часть 1 статьи 1.2 ФЗ «О недрах»).

И в данном случае не важно, что добытое полезное ископаемое фактически находится в виде породного отвала (например – включённого/учтённого в ГРОРО) на территории недропользователя. Сам факт изъятия и утраты запасов полезных ископаемых, содержащихся в недрах, являющихся государственной собственностью, в результате безлицензионной добычи, как и иные способы ухудшения свойств недр, составляют правонарушение, в результате которого причиняется вред, подлежащий взысканию.

Учитывая, что вскрышные горные породы как объект гражданских прав являются собственностью Российской Федерации, оборотоспособность таких объектов регулируется с учётом ч. 3 ст. 129 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), в соответствии с требованиями которой «земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах».

Для пользования недрами, в соответствии с ФЗ «О недрах», установлен специальный разрешительный режим. Пользование недрами осуществляется на основании специального разрешения – лицензии.

В соответствии со статьёй 11 ФЗ «О недрах», лицензия на пользование недрами является документом, удостоверяющим право пользователя недр на пользование участком недр в определённых границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении пользователем недр предусмотренных данной лицензией условий.

Учитывая, что полезные ископаемые при их использовании являются исчерпаемыми, т.е. теряют свои натуральные свойства в процессе их использования, то, с учётом статьи 606 ГК РФ, они являются потребляемыми вещами, а их использование одновременно является распоряжением в трактовке ГК РФ. Полномочиями по распоряжению имуществом с учётом статей 209, 220, 223 ГК РФ наделён только собственник.

В соответствии с требованиями пунктов 7 и 9 статьи 4 ФЗ «О недрах», распоряжение совместно с федеральными органами государственной власти государственным фондом недр на своих территориях и установление порядка пользования участками недр местного значения отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Под добычей полезных ископаемых понимается извлечение их из недр в целях промышленного и иного хозяйственного использования в природном виде или после



первичной обработки (очистки, обогащения) (пункт 47 ГОСТ Р 59071–2020 «Национальный стандарт Российской Федерации. Охрана окружающей среды. Недра. Термины и определения» (утверждён и введён в действие Приказом Росстандарта от 01.10.2020 № 732-ст)).

Между тем, в соответствии с пунктом 3 статьи 6 ФЗ «О недрах» «недра предоставляются в пользование для: ...в том числе разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств».

При этом, с целью соблюдения требований статей 11, 22, 23, 23.3, 35 ФЗ «О недрах», с учётом положений «Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2018 г. № 2914-р) и Перечня поручений по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента, направленных на развитие перспективной минерально-сырьевой базы от 28 июня 2022 года, необходимо проведение первичной геолого-экономической оценки (ГЭО) продуктов добычи и переработки полезных ископаемых с целью подтверждения в установленном порядке отнесения отходов недропользования к отходам производства.

С учётом вышеизложенного, непроведение первичной ГЭО и обязательной процедуры апробации прогнозных ресурсов в рамках осуществления Государственного геологического контроля (надзора) при проведении контрольно-надзорных мероприятий может быть квалифицировано как административное правонарушение по части 2 статьи 7.3 КоАП РФ с предъявлением требования о возмещении вреда, причинённого недрам.

### **5.5. ОТРАБОТАННАЯ УГОЛЬНАЯ ФУТЕРОВКА ЭЛЕКТРОЛИЗЁРОВ (ЛОМ УГОЛЬНОЙ ФУТЕРОВКИ АЛЮМИНИЕВЫХ ЭЛЕКТРОЛИЗЁРОВ), КОД ФККО: 9 12 110 05 21 4**

Отработанная угольная футеровка электролизёров (ОУФЭ), которой на предприятиях Российской Федерации образуется [8] ежегодно сотни тысяч тонн, содержит много компонентов, как токсичных, так и относящихся к категории полезных компонентов (см. таблицу ниже). Несмотря на большое количество предложений по переработке ОУФЭ, защищённых патентами, практически ни одно из них не внедрено [8] в промышленном масштабе на алюминиевых предприятиях; она обычно складировается вблизи алюминиевых заводов. ОУФЭ складировается в виде кусков различной формы и различного размера, а при переработке ОУФЭ первичной стадией является её дробление. Крошка ОУФЭ чаще всего используется в металлургической промышленности.

В соответствии со статьёй 1 ФЗ-89, вторичные ресурсы – это «отходы, которые или части которых могут быть повторно использованы для производства товаров, вы-

полнения работ, оказания услуг или получения энергии и которые получены в результате раздельного накопления, сбора или обработки отходов либо образованы в процессе производства».

Поскольку ОУФЭ можно использовать для производства различных видов промышленной продукции, по крайней мере, на уровне сравнительно небольших партий, то, безусловно, её можно считать вторичным ресурсом.

Остаётся только одна проблема: не определено должностное лицо либо специалист, которые имеют полномочия заявить, что ОУФЭ – это вторичный ресурс. Таким образом, представитель надзорного органа, который осуществляет администрирование платы за НВОС – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, может поставить под сомнение принимаемое хозяйствующим субъектом решение не вносить плату за воздействие подобного материала на окружающую среду. Даже то, что материал, называемый вторичным ресурсом, размещён на площадке в соответствии с пунктом 5 статьи 17.1 ФЗ-89 отдельно от материалов, которые официально называются отходами производства, может не убедить представителя надзорного органа.

Сам факт признания образовавшегося в ходе производства материала вторичным ресурсом накладывает на его производителя ряд обязательств. В пункте 3 статьи 17.1 ФЗ-89 устанавливает, что «юридические лица, индивидуальные предприниматели, в результате хозяйственной и (или) иной деятельности которых образовались вторичные ресурсы, обеспечивают их утилизацию самостоятельно либо передачу другим лицам в целях утилизации». Таким образом, образователь ОУФЭ обязан заниматься её превращением во что-то или избавляться от неё.

Филиал АО «РУСАЛ Урал» в Каменске-Уральском решает эту проблему путём продажи ОУФЭ, соответствующее объявление размещено в Интернете [11]. При этом в объявлении не приводится никаких характеристик ОУФЭ или ссылок на соответствие товара каким-либо стандартизованным требованиям. Из информации в публичных источниках также нельзя понять, насколько успешной оказывается такая форма продвижения товара.

Можно отметить, что в информационно-техническом справочнике ИТС 11-2019 «Производство алюминия» ОУФЭ упоминается как отход, часть которого может реализовываться сторонним потребителям в зависимости от рыночного спроса (см. [10]), но сведения о том, нуждается ли этот материал в специальной обработке или может превращаться во вторичное сырьё напрямую, отсутствуют.

В соответствии со статьёй 1 ФЗ-89, вторичное сырьё – это «продукция, полученная из вторичных ресурсов непосредственно (без обработки) или в соответствии с технологическими процессами, методами и способами, предусмотренными документами в области стандартизации Российской Федерации, которая может использо-

ваться в производстве другой продукции и (или) иной хозяйственной деятельности». Первая возможность превращения вторичного ресурса во вторичное сырьё выглядит крайне странно – непонятно, как сам по себе, без всякого воздействия, вторичный ресурс может превратиться во вторичное сырьё, если только не приказом по предприятию. Следовательно, для такого превращения нужны какие-то операции по обработке вторичного ресурса.

Поскольку наиболее распространённым методом подготовки ОУФЭ к какому-либо применению или к реализации на сторону является его дробление, то можно считать, что ОУФЭ отвечает по крайней мере одному требованию, предъявляемому ко вторичному сырью. Что касается требования осуществлять получение вторичного сырья из вторичного ресурса «в соответствии с технологическими процессами, методами и способами, предусмотренными документами в области стандартизации Российской Федерации», то здесь можно сослаться на «Правила рациональной комплексной переработки минерального сырья (твёрдые полезные ископаемые) ПБ 03-234-98», утверждённые постановлением Госгортехнадзора России от 15.09.1998 № 59, в которых описаны стандартизованные процедуры дробления твёрдых материалов. Поэтому имеется возможность придания ОУФЭ статуса вторичного сырья.

Теперь рассмотрим возможности придания ОУФЭ статуса побочного продукта производства. В статье 51.1 ФЗ-7 говорится: «К побочным продуктам производства могут быть отнесены вещества и (или) предметы, образующиеся при производстве основной продукции, в том числе при выполнении работ и оказании услуг, и не являющиеся целью данного производства, работ или услуг, если такие вещества и (или) предметы пригодны в качестве сырья в производстве либо для потребления в качестве продукции в соответствии с законодательством Российской Федерации». В то же время ОУФЭ образуется при выполнении ремонтных работ, то есть работ по восстановлению производственной деятельности. Таким образом, ОУФЭ не может являться побочным продуктом производства, поскольку её образование не связано с основной производственной деятельностью.

Состав отработанной футеровки для различных технологий плавки [10]				
Компонент	Технология А	Технология В	Söderberg Technology	Основные вещества
Фториды (мас.%)	10,9	15,5	18,0	Na <sub>3</sub> AlF <sub>6</sub> , NaF, CaF <sub>2</sub>
Цианиды (ppm)	680	4480	1040	NaCN, NaFe (CN) <sub>6</sub>
Общий алюминий (мас.%)	13,6	11,0	12,5	Al <sub>2</sub> O <sub>3</sub> , NaAl <sub>11</sub> O <sub>17</sub>
Углерод (мас.%)	50,2	45,5	38,4	Графитовый
Натрий (мас.%)	12,5	16,3	14,3	Na <sub>3</sub> AlF <sub>6</sub> , NaF
Алюминий металлический (мас.%)	1,0	1,0	1,9	Металл
Кальций (мас.%)	1,3	2,4	2,4	CaF <sub>2</sub>
Железо (мас.%)	2,9	3,1	4,3	Fe <sub>2</sub> O <sub>3</sub>
Литий	0,03	0,03	0,6	Li <sub>3</sub> AlF <sub>6</sub> , LiF
Титан (мас.%)	0,23	0,24	0,15	TiB <sub>2</sub>
Магний (мас.%)	0,23	0,09	0,2	

**5.6. ПЕРЕЧЕНЬ ОБЪЕКТОВ РАЗМЕЩЕНИЯ «ОТХОДОВ ПРОИЗВОДСТВА» (С 01.09.2023 «ОТХОДЫ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ»), ПЕРЕВЕДЁННЫХ В СТАТУС «УЧАСТОК НЕДР» С ЗАПАСАМИ/РЕСУРСАМИ МИНЕРАЛЬНОГО СЫРЬЯ (ПОЛЕЗНОГО ИСКОПАЕМОГО) И УЧТЁННЫХ В СООТВЕТСТВИИ С ТРЕБОВАНИЯМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ В «ГОСУДАРСТВЕННОМ КАДАСТРЕ МЕСТОРОЖДЕНИЙ И ПРОЯВЛЕНИЙ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ» ФГБУ «РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГЕОЛОГИЧЕСКИЙ ФОНД»:**

**1. УЧАСТОК НЕДР: МУРЗИНСКОЕ МЕСТОРОЖДЕНИЕ**

Код ФККО 20011099205 – скальные вскрышные породы в смеси практически неопасные

**Название объекта учёта:** Отчёт «Оценка прогнозных ресурсов минерального сырья местного значения (Алтайский край, Краснощековский район, ООО «Артель Старателей «Поиск»», породы вскрыши Мурзинского месторождения), перспективных на выявление техногенных месторождений общераспространённых полезных ископаемых. Лицензия БАР 00126 БР

**Реестровый номер:** 34533553

**Вид объекта учёта:** геологический отчёт

**Инвентарный номер объекта учёта в каталоге:** 6108

**Дата представления геологической информации о недрах в фонды:** 25.08.2022

**Сведения об ограничении доступа к геологической информации:** отсутствуют

**Условия предоставления:** в порядке, установленном недропользователем

**Ключевые слова:** ООО «БИК», роговик, алевролит, песчаник, аргиллит, известняк, глина, глины, кварц и кварциты, пески

**Тип геологической информации о недрах:** интерпретированная

<https://efgi.ru/object/34533553>

## **2. УЧАСТОК НЕДР: ДРЯГУНОВСКОЕ ТЕХНОГЕННОЕ МЕСТОРОЖДЕНИЕ СТРОИТЕЛЬНОГО ПЕСКА**

Код ФККО 20012002405 – песчаные вскрышные породы практически неопасные

**Название объекта учёта:** «Отчёт о результатах оценочных работ на Дрягуновском техногенном месторождении строительного песка»

**Реестровый номер:** 33773978

**Вид объекта учёта:** геологический отчёт

**Инвентарный номер объекта учёта в каталоге:** 45183

**Дата представления геологической информации о недрах в фонды:** 24.07.2008

**Сведения об ограничении доступа к геологической информации:** отсутствуют

**Условия предоставления:** предоставление в порядке, установленном Правительством Российской Федерации

**Ключевые слова:** ГГУ «Поиск», песчано-гравийные отложения, песчано-гравийная смесь

**Участок недр:** Дрягуновское техногенное месторождение

**Тип геологической информации о недрах:** интерпретированная

**Вид носителя геологической информации о недрах:** электронная версия, бумажный, сканобразы

<https://efgi.ru/object/33773978>

### **3. УЧАСТОК НЕДР: КОВДОРСКОЕ ТЕХНОГЕННОЕ МЕСТОРОЖДЕНИЕ ХВОСТОВ МОКРОЙ МАГНИТНОЙ СЕПАРАЦИИ (ХВОСТОВ ММС)**

Код ФККО 22131001395 – отходы (хвосты) мокрой магнитной сепарации железных руд

**Название объекта учёта:** «Отчёт о геологоразведочных работах по разведке 1-го поля хвостохранилища Ковдорского ГОКа с изучением вещественного состава сырья по керновым пробам с подсчётом запасов промышленных категорий хвостов по состоянию на 01.01.1991 г. (Ковдорское техногенное месторождение хвостов ММС)»

**Реестровый номер:** 3093778

**Вид объекта учёта:** геологический отчёт

**Инвентарный номер объекта учёта в каталоге:** 4949

**Дата представления геологической информации о недрах в фонды:** 04.04.1997

**Сведения об ограничении доступа к геологической информации:** отсутствуют

**Условия предоставления:** предоставление в порядке, установленном Правительством Российской Федерации

**Ключевые слова:** ОАО «Ковдорский ГОК», подсчёт запасов, апатитовые руды, железные руды

**Участок недр:** Ковдорское техногенное месторождение хвостов ММС

**Тип геологической информации о недрах:** интерпретированная

<https://efgi.ru/object/3093778>

### **4. УЧАСТОК НЕДР: КИРОВГРАДСКИЕ ПИРИТНЫЕ ОГАРКИ (ТЕХНОГЕННОЕ МЕСТОРОЖДЕНИЕ)**

Код ФККО 31277000000 – отходы производства пиритов обожжённых (колчедана серного обожжённого)

**Название объекта учёта:** «Отчёт о результатах геологического изучения и оценки запасов горной массы и полезных ископаемых техногенного месторождения «Кировградские пиритные огарки»

**Реестровый номер:** 33774251

**Вид объекта учёта:** геологический отчёт

**Инвентарный номер объекта учёта в каталоге:** 45751

**Дата представления геологической информации о недрах в фонды:** 26.08.2011

**Сведения об ограничении доступа к геологической информации:** отсутствуют

**Условия предоставления:** предоставление в порядке, установленном Правительством Российской Федерации

**Ключевые слова:** ООО «Уральская геотехнологическая компания», поиски и разведка, золото в отвалах, медь, цинк, серебро, золото

**Участок недр:** Кировградские пиритные огарки (техногенное месторождение)

**Тип геологической информации о недрах:** интерпретированная

**Вид носителя геологической информации о недрах:** сканобразы, электронная версия, бумажный

<https://efgi.ru/object/33774251>

## **5. УЧАСТОК НЕДР: ПОРОДНЫЙ ОТВАЛ БЫВШЕЙ ШАХТЫ 3–2 БИС ШАХТЫ «СТЕПАНОВСКАЯ»**

Код ФККО 21122111205 – вмещающая порода при добыче угля подземным способом

**Название объекта учёта:** Материалы на Оперативное изменение состояния запасов техногенного месторождения «Породный отвал бывшей шахты 3–2 бис шахты «Степановская» ОАО «Ростовуголь» в г. Новошахтинске Ростовской области». Оперативное изменение состояния запасов на 01.10.2019г

**Реестровый номер:** 33748660

**Вид объекта учёта:** геологический отчёт

**Инвентарный номер объекта учёта в каталоге:** 18869

**Дата представления геологической информации о недрах в фонды:** 10.02.2020

**Сведения об ограничении доступа к геологической информации:** отсутствуют

**Условия предоставления:** в порядке, установленном недропользователем

**Ключевые слова:** ООО «Квадро М», поиски и разведка, подсчёт запасов, горнотехническое сырьё, техногенное сырьё

**Участок недр:** нет данных

**Тип геологической информации о недрах:** интерпретированная

<https://efgi.ru/object/33748660>

## **6. УЧАСТОК НЕДР: ХВОСТОХРАНИЛИЩЕ ЗМЕИНОГОРСКОЙ БАРИТОМОЕЧНОЙ ФАБРИКИ**

Код ФККО 22241131205 – отходы (хвосты) гравитационного обогащения руд драгоценных металлов

**Название объекта учёта:** Геологоразведочные работы на техногенном месторождении «Хвостохранилище Змеиногорской баритомоечной фабрики» (с подсчётом запасов золота на 01.09.2012 г.). Лицензия БАР 01197 БЭ. Договор б/н. ТКЗ № 106.

**Реестровый номер:** 325277

**Вид объекта учёта:** геологический отчёт

**Инвентарный номер объекта учёта в каталоге:** 513101

**Дата представления геологической информации о недрах в фонды:** 22.04.2014

**Сведения об ограничении доступа к геологической информации:** отсутствуют

**Условия предоставления:** предоставление в порядке, установленном Правительством Российской Федерации

**Ключевые слова:** ОАО «РАЭ», золото, серебро

**Тип геологической информации о недрах:** интерпретированная

<https://efgi.ru/object/325277>

## **7. УЧАСТОК НЕДР: МАЛЫШЕВСКОЕ РУДОУПРАВЛЕНИЕ. КОНДИЦИИ НА МИНЕРАЛЬНОЕ СЫРЬЁ (ТЭО, ТЭДЫ). СЛЮДА, КЕРАМИЧЕСКОЕ СЫРЬЕ, СТЕКОЛЬНОЕ СЫРЬЕ**

Код ФККО 23930000000 – отходы добычи драгоценных камней, мусковита, кварца, слюды и т. д.

**Название объекта учёта:** «Оценка техногенного месторождения Отвал № 6 с подсчётом запасов полевого шпата и мусковита по состоянию на 01.06.2004»

**Реестровый номер:** 352110

**Вид объекта учёта:** геологический отчёт

**Инвентарный номер объекта учёта в каталоге:** 483555

**Дата представления геологической информации о недрах в фонды:** нет данных

**Сведения об ограничении доступа к геологической информации:** отсутствуют

**Условия предоставления:** предоставление в порядке, установленном Правитель-



ством Российской Федерации

**Ключевые слова:** Малышевское рудоуправление, кондиции на минеральное сырьё (ТЭО, ТЭДы), слюда, керамическое сырьё, стекольное сырьё

**Участок недр:** отвал № 6

**Тип геологической информации о недрах:** интерпретированная

**Вид носителя геологической информации о недрах:** электронная версия, бумажный

<https://efgi.ru/object/352110>



---

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

14 июля 2022 года были приняты два Федеральных закона – № 268-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и № 343-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Главной их целью было формирование законодательных и нормативных правовых условий, способствующих вовлечению отходов различного происхождения в производство полезной продукции. Для достижения этой цели был внесен ряд изменений в такие законы, как Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» и Федеральный закон от 21.02.1992 №2395-1 «О недрах».

Основным приемом, заложенным в новое регулирование, является делегирование образователям отходов права по собственному усмотрению (и на основании собственных соображений) относить выбранные ими виды отходов к потенциальному сырью для производства какой-либо продукции. Такое решение, принятое образователем отходов, с одной стороны, имеет для него определенное положительное значение, но, с другой стороны, накладывает на него серьезные обязательства. Положительным следствием упомянутого решения является закрепленное законодательством право прекратить внесение платы за размещение отходов с момента, когда им придан новый статус.

Необходимо отметить, что само право производить продукцию из отходов или из материалов, которые еще не стали отходами, существовало и ранее. Новое регулирование с одной стороны более явно его обозначили, а с другой добавили ряд правил и ограничений в отношении складирования таких материалов и сроков их использования, а также ввели коэффициенты к плате за размещение отходов в случае несоблюдения таких сроков и правил.

Среди возникающих при таком решении обязательств, которые придется выполнять природопользователю, меняющего их статус, является необходимость организации отдельного хранения (складирования) и учета отходов, не подлежащих использованию и отходов, подлежащих использованию. Для крупнотоннажных отходов это существенное обременение, особенно в случаях, когда предприятия относятся к I категории ОНВОС. В других случаях оно также содержит определенные риски.

Значимым обязательством является также необходимость в течение определенного срока, установленного законодательством, осуществить либо утилизацию выбранных отходов (в соответствии с утвержденным проектом), либо их передачу юридическому лицу, который нуждается в них, как в производственном сырье, или может их использовать каким-либо иным образом. Невыполнение этого важнейшего обязательства в течение установленного нормативного срока будет чревато для образователя отходов экономическими санкциями. Не использованные или не переданные отходы, которым их образователь придавал новый статус, теряют этот статус. Они снова будут рассматриваться как обычные отходы определенного класса опасности. При этом, с образователя отходов будет взыскиваться платеж за размещение отходов со значительным повышающим коэффициентом. Не стоит забывать, что материалы, оставшиеся на площадке складирования такого «отхода» при истечении срока, срока не просто станут отходами, но и превратят саму площадку в незаконный ОРО с вероятным предписанием его ликвидировать. Таким образом, государство собирается наказывать природопользователя. Таким образом, значительный риск придания отходам иного статуса для предприятия может заключаться в колебаниях рыночного спроса на подобный материал.

С практической точки зрения для того, чтобы избежать реализации этого риска, образователь отходов, который собирается придать им новый статус, должен быть абсолютно уверен в том, что:

- во-первых, он располагает возможностями для организации размещения (складирования) и учета отходов, которым он придал новый статус;
- во-вторых, он располагает необходимыми материальными, технологическими и техническими средствами для переработки тех отходов, которым он придал новый статус, в нормативно установленный срок, или у него есть потребитель (покупатель) тех отходов, которым он придал новый статус, либо в исходном их состоянии, либо в дополнительно переработанном состоянии.

Проводя анализ основных аспектов нового законодательства в сфере обращения с отходами, авторы доклада обращают внимание на то, что регулирование в сфере обращения с отходами производства и потребления и в сфере обращения с отходами недропользования осуществляется в определенной мере независимо друг от друга, хотя для отдельных видов отходов (вскрышных и вмещающих пород) по аналогичным схемам.

Если речь идет об отходах производства и потребления, то в зависимости от состава, направления, способа или технологии использования выбранным отходам может быть придан такой статус, как «вторичные ресурсы», «вторичное сырье» или «побочные продукты производства», смысл которых разъясняется новым природоохранным законодательством (соответствующими статьями ФЗ-89 и ФЗ-7).

Что касается «вторичных ресурсов», то главное, что о них сказано в ФЗ-89 (статья 17.1), касается невозможности их захоронения. При этом, однако, неясно, как долго выбранные отходы могут находиться в этом статусе и какие это будет иметь последствия для образователя отходов.

«Вторичные ресурсы» могут переходить в статус «вторичного сырья» (статья 1 ФЗ-7), но опять же совершенно неясно, как долго они могут находиться в этом статусе и какие это будет иметь последствия для образователя отходов. Само же «вторичное сырье» может быть получено из «вторичных ресурсов», в том числе, «в соответствии с технологическими процессами, методами и способами, предусмотренными документами в области стандартизации Российской Федерации». Не очень понятен смысл этого условия, создающего дополнительные риски и ограничения для образователя отходов, поскольку потенциальный потребитель «вторичного сырья» однозначно будет предъявлять свои требования к необходимой для него продукции, а как будут обеспечены эти требования, для него значения не будет иметь.

Авторы обращают особое внимание, что безусловным успехом законодателя является построение вполне логичной схемы обращения для понятия «побочных продуктов производства» (статья 51.1 ФЗ-7), предусматривающая их размещение (складирования) отдельно от других отходов, не имеющих особый статус; требования по исключению их негативного воздействия на окружающую среду; определенный срок нахождения отходов в этом статусе (3 года); систему учета их движения; порядок расчета и внесения платы за их воздействие на окружающую среду, в том числе, в случае утраты ими статуса «побочные продукты производства» (повышающий коэффициент 52).

Изменения, которые вносит в законодательство ФЗ-343, могут иметь перспективы для полезного использования отходов недропользования, в том числе, для целей извлечения полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования. Благодаря этим изменениям значительно расширяется возможности использования для ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами, а также для рекультивации земель не только отходов недропользования, но и отходов производства и потребления, которым трудно найти иное применение (статья 22 ФЗ «О недрах», статья 12 ФЗ-89). Для этого, правда, проект ликвидации горных выработок, проект рекультивации земель должны быть подвергнуты экологической экспертизе (статья 11 ФЗ-174), и это содержит определенные риски для природопользователей, которым нужно подготовить и согласовать такие проекты.

Особое внимание уделено в новом законодательстве проблеме извлечения полезных компонентов и полезных ископаемых из отходов недропользования, в том числе, из вскрышных и вмещающих пород, которые доминируют среди отходов недро-

пользования. Регулирование обращения с ними осуществляется приблизительно по той же схеме, что и с «побочными продуктами производства». При этом нигде отходам недропользования не придается статус ни «вторичных ресурсов», ни «вторичного сырья», ни «побочных продукты производства». Они везде фигурируют как обобщенные группы отходов. Авторы обращают внимание, что в законодательстве нельзя найти и определений «полезного компонента» и «полезного ископаемого».

Отходы недропользования, включая вскрышные и вмещающие породы, не считаются отходами, даже если они включены в ФККО, при условии отдельного их размещения и использования в соответствии с утвержденным в установленном порядке техническим проектом. В этом случае плата за их размещение не взимается. Однако нарушение требований по их размещению и невыполнение условий технического проекта разработки может вернуть их обратно в статус отходов определенного класса опасности с последующим введением повышающего коэффициента при начислении платы за размещение. С этим связаны риски для тех структур, которые намерены заниматься переработкой отходов недропользования.

Авторы доклада, обращают вниманием, что важным существующим риском остается то, что на местах представители надзорных органов могут не обращать внимание на изменение статуса отходов недропользования, и, поскольку они остаются в ФККО, требовать внесения платы за их размещение.

Также авторы доклада, обращают внимание на определенную разобщенность отраслей законодательства, регулирующих обращение с отходами в целом и регулирующих ликвидацию объектов накопленного вреда окружающей среде. Устранение объектов накопленного вреда окружающей среде, в число которых входят шламо-накопители, хвостохранилища и некоторые другие объекты, образовавшиеся при добыче и переработке полезных ископаемых, регулирует Глава XIV.1 ФЗ-7 (статьи 80.1 и 80.2). В соответствии со сложившейся практикой ликвидация подобных объектов происходит без предварительного исследования находящихся в них отходов на предмет присутствия в них полезных компонентов и полезных ископаемых путем выравнивания ландшафта и закрытия затем всей массы отходов в конечном итоге нейтральным грунтом и плодородным слоем. То есть, потенциальные источники полезного сырья просто захораниваются, и это никак не согласуется с духом и буквой нового законодательства в сфере обращения с отходами.

Кроме того, следует обратить внимание регулятора, на то, что несмотря на существенные успехи по формированию правовых механизмов экономики замкнутого цикла, мы продолжаем принципиально исходить из подхода регулирования непосредственно «отходов» (для получения мер экономического стимулирования по общему правилу необходимо в любом случае материал вначале «назначить» отходом). В перспективе для успешного развития принципов экономики замкнутого

цикла следует уделить внимание регулирования подходов минимизации образования отходов.

Подводя итоги оценки, можно выделить следующие основные риски, связанные с формированием экономики замкнутого цикла и достижением корреспондирующих национальных целей:

### **ПОЛИТИЧЕСКИЕ**

- Наднациональное регулирование в рамках ЕАЭС и односторонние ограничительные меры («санкции»).

### **ЭКОНОМИЧЕСКИЕ**

- Несвоевременное или недостаточное финансирование.
- Ухудшение условий привлечения внебюджетных средств.
- Изменение (снижение) стоимости первичного сырья.
- Падение спроса на вторичные ресурсы.
- Высокая волатильность цен на вторичное сырье.

### **ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ**

- Инертность промышленных предприятий при изменении нормативного регулирования.
- Риск изменения ранее принятых решений.
- Затяжные бюрократические процессы.

## **ИТОГОВЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

Во-первых, необходимо подчеркнуть, что новеллы законодательства непосредственно относятся к вопросам формирования правового механизма экономики замкнутого цикла. Реализации мероприятий предприятиями по использованию «вторичных ресурсов», «вторичного сырья» и «побочных продуктов производства» в отраслях экономики прямо связано с достижением национальной цели по обеспечению эффективного обращения с отходами производства и потребления, определённой указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Во-вторых, в целом реализация требований нового законодательства в какой-то мере может решить задачи расширения производственной сырьевой базы и снижения объемов накопления неиспользуемых отходов. Однако, как и любой новый правовой институт выполнение положений законодательства создает для предприятий

достаточно большое количество рисков организационного, финансово-экономического и технологического плана.

В-третьих, исходя из того, что ведомственный нормотворческий и разъяснительный процесс оказывает в большинстве своем позитивное регулирующее воздействие на различные виды общественных отношений, особенно в виду формирования единообразной правоприменительной практики, представляется целесообразным проведении ревизии системы существующих ведомственных писем разъяснительного характера в области обращения с отходами, их проверки и отмены тех, которые уже устарели, а также в формировании актуальных разъяснений новых норм Федеральных законов № 268-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и № 343-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В-четвертых, учитывая, что синергетический эффект от развития деловой активности в сфере эффективного обращения с отходами и материалами в стране соответствует национальным приоритетам, высокую важность приобретает именно степень участия и вовлеченности бизнеса в национальном проекте «Экология», для чего необходимо развитие методологии учета мероприятий по использованию «вторичных ресурсов», «вторичного сырья» и «побочных продуктов производства» в рамках строки «внебюджетные источники» нацпроекта, что одновременно обеспечит исключение ненадлежащего толкования правовых норм.

В-пятых, в рыночных условиях наиболее эффективным признается развитие экономических механизмов, которые позволят выработать рыночную систему стимулирования внедрения экологически чистых и рентабельных технологий, установить четкий экономический механизм рационального природоохранного регулирования. Ключевым направлением взаимодействия бизнеса и государства видится внедрение лучших практик вовлечения в хозяйственный оборот отходов (конкретные примеры объемов вовлечения отходов и создания продукции) с указанием экологического и экономического эффектов, а также дальнейшая нормативная детализация порядка экономического стимулирования при использовании вторичного сырья.



---

## ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

1. Налоговый кодекс Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ;
2. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ;
3. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ;
4. Федеральный закон от 14.07.2022 № 268-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
5. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ФЗ-89);
6. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ФЗ-7);
7. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;
8. Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»;
9. Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учёте»;
10. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»;
11. Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»;
12. Федеральный закон от 14.07.2022 № 343-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
13. Федеральный закон от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (в редакции Федерального закона от 03.03.1995 № 27-ФЗ);
14. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»;
15. Модельный закон «Об отходах производства и потребления», принятый постановлением от 31.10.2007 № 29-15 Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств (СНГ);
16. Перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента, направленных на развитие перспективной минерально-сырьевой базы (утверждён Президентом Российской Федерации 28.06.2022 № Пр-1130);

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.07.2015 № 757 «О порядке создания, эксплуатации и совершенствования государственной информационной системы промышленности»;
18. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2017 № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду»;
19. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.05.2023 № 881 «Об утверждении Правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельного положения акта Правительства Российской Федерации»;
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.09.2016 № 913 (ред. от 24.01.2020) «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах»;
21. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.03.2023 № 437 «О применении в 2023 году ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду»;
22. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.11.2021 № 1905 «Об утверждении правил подготовки и утверждения региональных перечней полезных ископаемых»;
23. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2000 № 726 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации»;
24. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2001 № 899 «Об утверждении правил отнесения запасов полезных ископаемых к некондиционным запасам и утверждения нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или отходах горнодобывающего и перерабатывающего производства»;
25. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.07.2017 № 1589-р «Об утверждении перечня видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается»;
26. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.12.2022 № 4249-р;
27. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.08.2022 № 2473-р «Об утверждении перечня основных видов стратегического минерального сырья»;
28. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.12.2018 № 2914-р

- «Об утверждении Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года»;
29. Совместный приказ Минприроды Российской Федерации и Роснедра 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»;
  30. Совместный приказ Минприроды России и Роснедра от 25.04.2023 № 247/04 «Об утверждении Порядка использования отходов недропользования, в том числе вскрышных и вмещающих горных пород, пользователями недр»;
  31. Приказ Минприроды России от 06.09.2012 № 265 «Об утверждении порядка постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списании с государственного баланса»;
  32. Письмо Минприроды России от 31.03.2023 №25-47/11570 «О побочных продуктах производства»;
  33. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 22.06.2013 № 213 (ред. от 22.08.2022) «Об утверждении Порядка пользования участками недр местного значения, Порядка добычи общераспространённых полезных ископаемых пользователями недр, осуществляющими геологическое изучение, разведку и добычу иных полезных ископаемых, и Порядка пользования недрами собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков»;
  34. ГОСТ Р 55099-2012 «Наилучшие доступные технологии обращения с отходами в цементной промышленности. Аспекты эффективного применения»;
  35. ГОСТ 30772-2001 «Ресурсосбережение. Отходы. Термины и определения»;
  36. ГОСТ Р 59071-2020 «Национальный стандарт Российской Федерации. Охрана окружающей среды. Недр. Термины и определения». Утверждён и введён в действие приказом Росстандарта от 01.10.2020 № 732- ст;
  37. ПБ 03-234-98 «Правила рациональной комплексной переработки минерального сырья (твёрдые полезные ископаемые)». Утверждены постановлением Госгортехнадзора России от 15.09.1998 № 59;
  38. ТУ 5743-039-05785164-2001 «Шлам нефелиновый (белитовый)»;
  39. Справочник химика. <https://www.chem21.info/info/772500/>.

## ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ К РАЗДЕЛУ 5

[1] Зиновеев Д.В., Грудинский П.И., Дюбанов В.Г., Коваленко Л.В., Леонтьев Л.И. Обзор мировой практики переработки красных шламов. Часть 1. Пирометаллургические способы. Известия высших учебных заведений. Чёрная металлургия. 2018. Том 61. № 11. С. 843–858.

[2] Grafe M., Power G., Klauber C. Bauxite residue issues: III. Alkalinity and associated chemistry. Hydrometallurgy. 2011. vol. 108. № 1-2. pp. 60–79

[3] Вардан Г. А., Аверюшкин А. С., Калугин М. М., Карамян Г. Г., Г. А. Мартоян. Современные подходы к решению проблем, связанных с утилизацией красного шлама. Отделение физических наук РАН. Распоряжение РАН от 24 октября 2017 г. № 10106-765.

[4] Абрамов А. А. Переработка, обогащение и комплексное использование твёрдых полезных ископаемых. Том 2. Технология обогащения полезных ископаемых. Издательство Московского государственного горного университета, Москва, 2004, 510 сс.

[5] Логинова И. В., Шопперт А. А., Рогожников Д. А., Кырчиков А. В. Производство глинозёма и экономические расчёты в цветной металлургии: учебное пособие. Екатеринбург. Издательство УМЦ УПИ. 2016. 253 сс.

[6] Получение глинозёма из нефелинового сырья. <https://67shop.ru/kamni/nefelin-primenenie.html>.

[7] Комплексное использование нефелинового шлама в производстве строительных материалов. <https://top-technologies.ru/ru/article/view?id=37445>.

[8] Сомов В. В., Немчинова Н. В., Пьявкина А. А. О способах утилизации отработанной футеровки электролизёров алюминиевого производства. Вестник ИрГТУ. №5. 2015 с. 155-161.

[9] Holywell G., Бро Р. Обзор полезных методов обработки, восстановления или повторного использования отработанной футеровки. Общество минералов, металлов и материалов. 2013.65 (11): 1442. [https://ru.zahn-info-portal.de/wiki/Spent\\_potlining](https://ru.zahn-info-portal.de/wiki/Spent_potlining).

[10] Бой отработанной угольной футеровки электролизёра.

[https://nelikvid.biz/katalog/nelikvidnoe-oborudovanie/himicheskaya-produktsiya-syre-i-materialy-nefteprodukty/ugol-torf-toplivnye-brikety-slantsy/ugol-toplivnye-brikety\\_31387.html](https://nelikvid.biz/katalog/nelikvidnoe-oborudovanie/himicheskaya-produktsiya-syre-i-materialy-nefteprodukty/ugol-torf-toplivnye-brikety-slantsy/ugol-toplivnye-brikety_31387.html).

---

## АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ



**Петров Вадим Олегович**

Председатель Общественного совета при Росгидромете,  
МРА (Master of Public Administration)



**Соловьянов Александр Александрович**

Директор АНО Международный научно-исследовательский  
институт устойчивого развития, профессор UNESCO,  
академик РАН, д.х.н,



**Бутов Игорь Иванович**

Директор ОУ «Институт рационального природопользования  
и охраны недр», горный инженер



**Кобенко Александр Владимирович**

Член координационного совета, председатель Комитета  
по переработке отходов и вторичным ресурсам Общероссийской  
общественной организации «Деловая Россия»



**Закондырин Александр Евгеньевич**

Председатель Общественного совета при Минприроды России,  
к.ю.н., д.э.н



**Губайдуллин Руслан Харисович**

Исполнительный директор Ассоциации организаций,  
операторов и специалистов в сфере обращения с отходами  
«Чистая страна», к.э.н.



**Коптев-Дворников Владимир Евгеньевич**

Сопредседатель Экологической палаты России, профессор  
НИУ «Высшая школа экономики», к.э.н.