



Н.Р. Соколова,
научный руководитель АНО «Равноправие»

ДОБЫЧА ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ: МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОСОБЕННОСТИ НАДЗОРА



Ключевые вопросы

- Способы добычи полезных ископаемых
- Специфика образуемых отходов
- Категории объектов добычи полезных ископаемых
- Добыча полезных ископаемых в рамках новой системы нормирования
- Способы обращения с отходами добычи полезных ископаемых
- Лицензирование пользования недрами
- Правовые и финансовые риски

СПОСОБЫ ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

Добыча полезных ископаемых — процесс извлечения твердых, жидких и газообразных полезных ископаемых из недр Земли с помощью технических средств. При разработке месторождений производится выемка полезного ископаемого и транспортировка его к местам дальнейшей переработки или полезного использования.

Выбор способа добычи полезных ископаемых определяется горно-геологическими условиями их залегания и обосновывается технико-экономическими расчетами.

Твердые полезные ископаемые добываются открытым, подземным или комбинированным (открыто-подземным) способом. Открытым способом добывается около 90 % бурых углей, 20 % каменных углей, 70 % руд черных и цветных металлов.

Жидкие и газообразные полезные ископаемые добываются путем бурения с поверхности земли скважин, через которые производится их откачка в специальные хранилища.



Полезные ископаемые, которые залегают непосредственно на поверхности земли (торф, нерудные строительные материалы и некоторые другие), добываются при полной механизации основных производственных процессов.

Начиная с 1960-х гг. стала развиваться добыча со дна моря твердых полезных ископаемых (золота, олова, алмазов, циркона, монацита, ильменита и др.), а также нефти и газа.

СПЕЦИФИКА ОБРАЗУЕМЫХ ОТХОДОВ

Наибольшее количество отходов (**более 86 %** от общего количества отходов, образующихся в Российской Федерации) образуется при добыче вскрышных, вмещающих пород и продуктов обогащения минерального сырья.

Отходы добычи полезных ископаемых — неиспользуемые продукты добычи и переработки минерального сырья, выделяемые из массы добытого полезного ископаемого при разработке месторождения, обогащении и химико-металлургической переработке.

Специфика добываемого вещества, а также способы и условия его добычи формируют специфику образуемых отходов.

В среднем под породные отвалы отводится 0,1 га площади земли на каждые 1000 т сырья, и они занимают сотни миллионов гектаров вполне плодородной земли. Большое количество буровых шламов и растворов образуется в результате бурения скважин при добыче топливно-энергетических полезных ископаемых.

Отходы добычи полезных ископаемых (табл. 1) представлены в блоке 2 Федерального классификационного каталога отходов, утвержденного Приказом Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242 (в ред. от 02.11.2018; далее — ФККО).

Таблица 1. Отходы добычи полезных ископаемых

Код по ФККО	Тип отходов	Отходы
2 00 000 00 00 0	Отходы добычи полезных ископаемых	Отходы проведения вскрышных работ при добыче полезных ископаемых
2 10 000 00 00 0	Отходы добычи топливно-энергетических полезных ископаемых	Отходы добычи и обогащения угля, отходы добычи сырой нефти и природного газа
2 20 000 00 00 0	Отходы добычи металлических руд	Отходы добычи и обогащения железных руд, руд цветных металлов
2 30 000 00 00 0	Отходы добычи прочих полезных ископаемых	Отходы добычи камня, песка и глины; минерального сырья для химической промышленности и производства минеральных удобрений; соли; прочих полезных ископаемых, не вошедшие в другие группы; добычи и агломерации торфа
2 80 000 00 00 0	Отходы очистки вод при добыче полезных ископаемых	Отходы очистки вод из горных выработок
2 90 000 00 00 0	Отходы прочих видов деятельности в области добычи полезных ископаемых, включая геолого-разведочные, геофизические и геохимические работы	Отходы при проведении геолого-разведочных, геофизических и геохимических работ в области изучения недр; прочих видов деятельности в области добычи сырой нефти, природного газа и газового конденсата, калийных солей, металлических руд, прочих полезных ископаемых



Стоит отметить особенный риск, сопряженный с добычей топливно-энергетических полезных ископаемых, а именно вероятность загрязнения почвы и водных объектов добываемой сырой нефтью в случае разлива и загрязнения атмосферного воздуха в результате выбросов природного газа.

Газовые выбросы, например, сернистый газ и другие соединения серы, оксиды углерода и азота, составляют в сумме свыше 1 млрд т в год.

Выброс пыли, содержащих соединения металлов, в десятки раз превышает выбросы природных источников (вулканы, лесные пожары, пыли, переносимые ветром, и др.); предприятия, добывающие уголь, являются основными и лидирующими источниками загрязнения атмосферного воздуха.

Потребление и загрязнение воды горнодобывающими отраслями составляет около 10 м³ на 1 т добытого полезного ископаемого.

КАТЕГОРИИ ОБЪЕКТОВ ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

Объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду (далее — НВОС), в зависимости от уровня воздействия подразделяются на четыре категории¹:

- объекты, оказывающие значительное НВОС и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий (далее — НДТ), — объекты I категории;
- объекты, оказывающие умеренное НВОС, — объекты II категории;
- объекты, оказывающие незначительное НВОС, — объекты III категории;
- объекты, оказывающие минимальное НВОС, — объекты IV категории.

Критерии отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий утверждены Постановлением Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029. Категория присваивается объекту в зависимости от осуществляемой деятельности, объемов производства или проектной мощности.

Так, объекты, осуществляющие деятельность по добыче сырой нефти и природного газа, железных руд, цветных металлов и угля, относятся к объектам **I категории**, объекты, осуществляющие деятельность по добыче и подготовке руд и песков драгоценных металлов, урановой и ториевой руд, — к объектам **II категории** (табл. 2).

Таблица 2. Категории объектов добычи полезных ископаемых

Категория объекта	Виды деятельности
I	<ul style="list-style-type: none">● добыча сырой нефти и природного газа, включая переработку природного газа;● добыча и обогащение железных руд;● добыча и подготовка руд цветных металлов — алюминия, меди, свинца, цинка, олова, марганца, хрома, никеля, кобальта, молибдена, тантала, ванадия, а также руд драгоценных металлов, за исключением руд и песков драгоценных металлов, оловянных руд, титановых руд, хромовых руд на рассыпных месторождениях;● добыча угля, включая добычу и обогащение каменного угля, антрацита и бурого угля
II	<ul style="list-style-type: none">● добыча и подготовка руд и песков драгоценных металлов, оловянных руд, титановых руд, хромовых руд на рассыпных месторождениях;● добыча урановой и ториевой руд, обогащение урановых и ториевых руд, производство ядерного топлива

¹ Пункт 1 ст. 4.2 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 27.12.2018).



ДОБЫЧА ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ В РАМКАХ НОВОЙ СИСТЕМЫ НОРМИРОВАНИЯ

Напомним, что с 01.01.2019 действует новая система экологического нормирования в зависимости от категории объекта НВОС².

Отличительные черты новой системы:

- дифференцирование мер государственного регулирования;
- введение технологического нормирования на принципах НДТ;
- замена разрешений на выбросы, сбросы, лимитов на отходы новыми документами — комплексным экологическим разрешением (далее — КЭР); декларацией о воздействии на окружающую среду; отчетностью о выбросах вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух; отчетностью об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов;
- экологическое стимулирование снижения загрязнения.

Меры государственного регулирования для объектов добычи полезных ископаемых I и II категорий показаны в табл. 3.

Таблица 3. Меры государственного регулирования для объектов I и II категорий

Объекты I категории	Объекты II категории
Прохождение государственной экологической экспертизы (далее — ГЭЭ)	—
Постановка объекта НВОС на государственный учет с присвоением кода и категории	
Нормирование на принципах НДТ	—
Получение КЭР	Представление декларации о воздействии на окружающую среду
Установление закрытого перечня регулируемых загрязняющих веществ	
Ведение учета в области обращения с отходами	
Проведение производственного экологического контроля (далее — ПЭК)	
Оснащение стационарных источников системами автоматического контроля выбросов и сбросов	—
Представление отчетности об осуществленных объемах воздействия	
Разработка программ повышения экологической эффективности или планов мероприятий по охране окружающей среды и представление отчетности об их выполнении	
Федеральный государственный экологический надзор	Федеральный и региональный государственный экологический надзор

СПОСОБЫ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

ГОСТ Р 55100-2012 «Ресурсосбережение. Наилучшие доступные технологии обращения с отходами в горнодобывающей промышленности. Аспекты эффективного применения» определены методы обращения с отходами, образующимися в сфере добычи и переработки полезных ископаемых, на основе принципов НДТ.

² См. Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 25.12.2018).



Стоит отметить целесообразность корректировки способов обращения с данными отходами с учетом приоритетов государственной политики в этой сфере.

Выбор способа обращения с отходами в основном зависит от следующих факторов:

- свойства отходов;
- уровень затрат;
- экологические факторы;
- риск создания аварийной/чрезвычайной ситуации с отрицательными последствиями.

В соответствии с ИТС 16-2016 «Горнодобывающая промышленность. Общие процессы и методы» использование вскрышных и вмещающих пород, хвостов обогащения при проведении рекультивационных работ способствует комплексному использованию природных ресурсов (полезных ископаемых), снижению негативного воздействия на компоненты окружающей среды от объектов размещения отходов.

Использование отходов горнодобывающей деятельности (вскрышных и вмещающих пород, хвостов) при ликвидации горных выработок (карьеров, шахт) путем заполнения выработанного пространства карьера вскрышными и вмещающими породами следует расценивать как ликвидацию горных выработок, являющуюся одной из стадий технической рекультивации.

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Предоставление недр в пользование, в т.ч. предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, включающей текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами³.

Предоставление участка (участков) недр в пользование на условиях соглашения о разделе продукции оформляется **лицензией на пользование недрами**. Лицензия удостоверяет право пользования указанным участком (участками) недр на условиях соглашения, определяющего все необходимые условия пользования недрами⁴.

Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. Между уполномоченными на то органами государственной власти и пользователем недр может быть заключен договор, устанавливающий условия пользования таким участком, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора⁵.

³ Часть 1 ст. 11 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (в ред. от 03.08.2018; далее — Закон № 2395-1).

⁴ Часть 2 ст. 11 Закона № 2395-1.

⁵ Часть 3 ст. 11 Закона № 2395-1.



Виды лицензий на пользование недрами

Виды лицензий на пользование недрами показаны на рисунке.



Виды лицензий на пользование недрами

Лицензия **на геологическое изучение недр** удостоверяет право ведения поисков и оценки месторождений полезных ископаемых.

Лицензия **на добычу полезного ископаемого** дает право на разведку и разработку месторождений, а также на переработку отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если иное не оговаривается в лицензии.

Лицензия **на право строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых**, удостоверяет право пользования определенными участками недр для подземного хранения нефти, газа, захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод и иных нужд.

Лицензия **на право образования особо охраняемых объектов**, имеющих научное, культурное, эстетическое, лечебно-оздоровительное и иное назначение, удостоверяет право на открытие научных и учебных полигонов, геологических заповедников, выделение памятников природы, использование в научных, лечебно-оздоровительных или коммерческих целях пещер и иных природных подземных полостей.

Допускается одновременное предоставление **нескольких лицензий** на право добычи полезных ископаемых по группе близрасположенных месторождений одному заявителю, если экономически рентабельной является только общая разработка указанных месторождений одним предприятием.

Содержание лицензии на пользование недрами

Лицензия на право пользования недрами должна содержать:

- данные о пользователе недр, получившем лицензию, и органах, предоставивших лицензию, а также основание предоставления лицензии;
- данные о целевом назначении работ, связанных с использованием недрами;
- указание границ участка недр, предоставляемого в пользование;
- указание границ земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с использованием недрами;



- сроки действия лицензии и сроки начала работ (подготовки технического проекта, выхода на проектную мощность, представления геологической информации на государственную экспертизу);
 - условия, связанные с платежами, взимаемыми при пользовании недрами, земельными участками, акваториями;
 - согласованный уровень добычи минерального сырья, право собственности на добытое минеральное сырье;
 - соглашение о праве собственности на геологическую информацию, получаемую в процессе пользования недрами;
 - условия выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей среды, безопасному ведению работ;
 - порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель.
- Два последних пункта отражают информацию об обращении с отходами.

Срок действия лицензии на пользование недрами

Лицензии на пользование недрами разных видов имеют разный срок действия:

- лицензия для геологического изучения недр выдается на срок не более 5 лет;
- для добычи полезных ископаемых и в целях, не связанных с их добычей, — на срок до 20 лет;
- при совмещении геологического изучения недр и добычи полезных ископаемых — на срок до 25 лет;
- на право строительства и эксплуатации отдельных видов подземных сооружений, образования особо охраняемых объектов — без ограничения срока действия.

ПРАВОВЫЕ И ФИНАНСОВЫЕ РИСКИ

Правовые риски при несоблюдении природоохранных и лицензионных требований заключаются в том, что право на пользование недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено Роснедрами либо их территориальным подразделением непосредственно или по представлению органов государственного геологического, экологического надзора, государственного горного надзора в следующих случаях:

- возникновение непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами;
- нарушение пользователем недр существенных условий, определенных в лицензии;
- систематическое нарушение пользователем недр норм и правил в области использования и охраны недр, установленных законодательством;
- возникновение чрезвычайных обстоятельств (стихийных бедствий, военных действий и др.);



- пользователь не приступил к пользованию недрами в соответствии со сроками и требованиями, установленными в лицензии;

- ликвидация предприятия, которому была предоставлена лицензия.

Финансовые риски заключаются в применении к виновным лицам мер административного воздействия в виде штрафных санкций или приостановления деятельности на срок до 90 суток.

Однако экономическая составляющая убытков для предприятия может выражаться не столько в предъявлении штрафных санкций, сколько во взимании на порядок больших сумм в счет компенсации вреда, причиненного компонентам окружающей среды (табл. 4).

Таблица 4. Финансовые риски при несоблюдении природоохранных и лицензионных требований

Норма КоАП РФ ⁶	Нарушение	Максимальная административная санкция для юридических лиц	Санкция по гражданско-правовой ответственности
Статья 7.3	Пользование недрами без лицензии либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией	1 млн руб.	Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды (утв. Приказом Минприроды России от 08.07.2010 № 238)
Статья 8.6	Порча земель	80 тыс. руб./приостановление деятельности на срок до 90 суток	
Статья 8.10	Нарушение требований по рациональному использованию недр	1 млн руб.	
Статья 8.13	Нарушение правил охраны водных объектов	300 тыс. руб./приостановление деятельности на срок до 90 суток	Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства (утв. Приказом Минприроды России от 13.04.2009 № 87)
Статья 8.21	Нарушение правил охраны атмосферного воздуха	250 тыс. руб./приостановление деятельности на срок до 90 суток	В настоящее время не установлена ⁷

При этом иски о компенсации вреда окружающей среде могут быть предъявлены в течение 20 лет.

Правоприменительная практика привлечения к уголовной ответственности за данные правонарушения, имеющие признаки состава преступления, отсутствует. Однако размер имущественной ответственности иногда исчисляется миллиардами рублей. А риски имиджевых потерь могут нанести зачастую не меньший урон текущей деятельности добывающего предприятия. 🌱

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

⁷ На портале regulation.gov.ru размещен проект Приказа Минприроды России «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного атмосферному воздуху как компоненту окружающей среды» (regulation.gov.ru/projects#npa=80749).