



Согласования права государственной собственности на недра с правом собственности на отвалы и отходы горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств

В соответствии со ст. 12 Закона РФ «О недрах» недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Однако добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной, частной и в иных формах собственности. Словосочетание «иные ресурсы» предполагает открытый перечень получаемых результатов воздействия субъекта предпринимательской деятельности на участок недр.

Применяя нормы Закона РФ «О недрах», собственник, пользователь или владелец технико-технологического комплекса, осуществляя свои правомочия по отношению к этому комплексу, воздействуя на участок недр, являющийся государственной собственностью, получает в результате отвалы и отходы горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, а также горные выработки (карьеры, полости). Следует отметить специфичность правового режима получаемых в результате недропользования перечисленных объектов отношений. Такая специфичность обусловлена тем, что регулирование отношений указанных объектов осуществляется, с одной стороны, нормами частного права, устанавливающими правомочия по отношению к таким объектам. С другой стороны, нормами права, призванными защищать публичный интерес при реализации правомочий пользования участками недр. Следовательно, правовые проблемы возникают на границе двух правовых режимов.

Если рассматривать комплекс проблем более широко, то налицо коллизия норм частного и публичного права, так как законодательство Российской Федерации не учитывает специфику правового регулирования отношений, связанных с упомянутыми объектами, которые могут быть в любой форме собственности, с точки зрения воздействия на недра являющимися в соответствии с законодательством государственной собственностью.

Проблемы согласования права государственной собственности на недра с правомочиями на добытые полезные ископаемые, отвалы и отходы горнодобывающего

и связанного с ним перерабатывающих производств, а также горные выработки отмечены повсеместно, что создает трудности в правоприменительной практике. Поэтому целесообразно рассмотреть такие проблемы более подробно.

Закон РФ «О недрах» указывает на то, что этот Закон регулирует отношения, возникающие в связи с недропользованием и с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств. Пункт 3 ст. 6 Закона определяет использование этих отходов как один из видов пользования недрами. Частью 4 ст. 11 установлено, что лицензия удостоверяет право использования таких отходов.

В то же время в соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 22 пользователь недр имеет право использовать эти отходы. Более того, согласно п. 3 ст. 23.3 Закона РФ «О недрах» пользователи недр, осуществляющие первичную переработку получаемого ими из недр минерального сырья, обязаны обеспечить наиболее полное использование продуктов и отходов переработки (шламов, пылей, сточных вод и других), складирование, учет и сохранение временно неиспользуемых продуктов и отходов производства, содержащих полезные компоненты.

В свете приведенных норм остается открытым вопрос правомочий в отношении отвалов и других отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, в том числе после прекращения действия лицензии на пользование недрами. В органы управления государственным фондом недр неоднократно обращались пользователи участками недр, у которых закончился срок действия лицензии.

В то же время при наличии лицензии, предоставленной на срок отработки месторождения, не урегулировано решение проблемы использования получаемых в результате такой отработки отходов в соответствии с нормой п. 3 ст. 6 Закона РФ «О недрах».

Такая проблема обусловлена требованиями указанной нормы, на основании которой для использования этих отходов нужна лицензия.

Действительно, с одной стороны, согласно п. 4 ч. 1 ст. 22 Закона РФ «О недрах» пользователь недр имеет право использовать отходы своего горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если иное не оговорено в лицензии. С другой стороны, при

прекращении действия лицензии он уже не недропользователь и, следовательно, на основании ч. 3 ст. 12 этого Закона, являясь собственником таких отвалов, не вправе их использовать. Следует отметить справедливость мнения, высказанного в научной литературе: «...причины возникновения... проблемы во многом могут быть объяснены отсутствием механизмов определения правового режима отходов производства (к примеру, старых отвалов горного производства) в качестве особых объектов права».

Увеличивающееся количество неучтенных горнодобывающими предприятиями отходов, хранящихся в отвалах, наносит ощутимый вред окружающей среде и населению. Указанная проблема обусловлена тем, что, с одной стороны, эти отвалы являются собственностью пользователя недр или землепользователя, которая является объектом регулирования гражданского законодательства. Действительно, на основании п. 2 ст. 226 Гражданского кодекса РФ лицо, в собственности, владении или пользовании которого находится земельный участок, водный объект или иной объект, где находятся брошенные отвалы и сливы, образующиеся при добыче полезных ископаемых, имеет право обратиться в свою собственность, приступив к их использованию или совершив иные действия, свидетельствующие об обращении вещи в собственность. С другой стороны, процедура использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств является одним из видов пользования недрами, предусмотренным ст. 6 Закона РФ «О недрах».

На основании вышесказанного можно сформулировать два предложения.

1. С целью конкретизации принадлежности и, как следствие, установления субъекта ответственности следует законодательно определить статус отвалов и отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств. Как один из вариантов решения проблемы возможно следующее.

В случае если указанные отвалы и отходы определены как движимое имущество, такое имущество следует рассматривать в качестве собственности недропользователя, который может реализовать свое право по истечении срока действия лицензии на пользование недрами.

Если такое имущество будет зарегистрировано как недвижимость, тогда его следует рассматривать как элемент струк-

турной составляющей участка недр, который будет иметь статус государственной собственности. При этом субъекты предпринимательской деятельности будут иметь право воспользоваться им при наличии лицензии на пользование недрами.

Учет указанного предложения позволит установить статус этого имущества, а следовательно, определить субъекта ответственности за его содержание.

2. Остающиеся после разработки месторождений полезного ископаемого отходы и отвалы горнодобывающего производства должны принадлежать бывшему пользователю недр до тех пор, пока он в состоянии выполнять обязанности по его содержанию (платежи за пользование землей, обеспечение функционирования систем безопасности, обеспечение экологических требований и т.д.). Очевидно, что основная нагрузка по соблюдению таких обязанностей будет лежать на контрольно-надзорных органах. В противном случае эта собственность должна перейти государству.

То есть независимо от того, закончился ли срок действия лицензии на пользование недрами, бремя содержания таких отходов необходимо возложить на пользователя недр. В случае его несостоятельности такие отходы должны перейти государству.

Переработка отходов горнодобывающих и связанных с ним перерабатывающих производств в случае принадлежности таких отходов государству должна осуществляться на основании как лицензии на разведку и добычу соответствующих полезных ископаемых, так и лицензий на использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, предусмотренных п. 3 ст. 6 и ч. 4 ст. 11 Закона РФ «О недрах».

В случае если владелец лицензии на пользование участком недр будет осуществлять переработку отходов своего горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств в не-

полном объеме, на основании решения уполномоченных органов переработка таких отходов может быть предоставлена другим лицам с выдачей им соответствующих лицензий. В случае если перерабатываемые отходы находятся в границах участка недр или земельного участка других лиц, условия лицензии на пользование участком недр должны учитывать интересы всех заинтересованных лиц.

На основании ч. 2 ст. 22 Закона РФ «О недрах» пользователь недр обязан обеспечить:

✓ сохранность разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и (или) в иных хозяйственных целях;

✓ ликвидацию в установленном порядке горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию.

В соответствии с нормами ст. 24 этого Закона одним из основных требований по обеспечению безопасного ведения работ, связанных с пользованием недр, является управление деформационными процессами горного массива, обеспечивающее безопасное нахождение людей в горных выработках.

Согласно ст. 26 до завершения процесса ликвидации или консервации пользователь недр несет ответственность, возложенную на него указанным Законом.

При полной или частичной ликвидации или консервации предприятия либо подземного сооружения горные выработки и буровые скважины должны быть приведены в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей среды, зданий и сооружений, а при консервации — также сохранность месторождения, горных выработок и буровых скважин на все время консервации.

Консервация и ликвидация горных выработок и иных сооружений, связанных с пользованием недрами, осуществляются за счет средств предприятий — пользователей недр.

В ст. 49 Закона РФ «О недрах» установлено, что лица, виновные в невыполнении требований по приведению ликвидируемых или консервируемых горных выработок и буровых скважин в состояние, обеспечивающее безопасность населения, а также требований по сохранности месторождений полезных ископаемых, горных выработок и буровых скважин на время их консервации, несут административную, уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Несмотря на систему норм, регулирующих отношения, связанные с использованием и сохранностью оставшихся после прекращения права пользования недрами горных выработок, возникают проблемы, отмеченные в процессе правоприменительной практики. Такие проблемы обусловлены тем, что после изъятия лицензии на право пользования недрами субъект предпринимательской деятель-

ности уже не имеет права на проведение мониторинговых мероприятий, так как такие мероприятия требуют технико-технологического воздействия на участок недр. Действительно, на основании ч. 7 ст. 9 Закона РФ «О недрах» права и обязанности пользователя недр возникают с даты государственной регистрации лицензии на пользование участком недр. При этом согласно ч. 3 ст. 11 этого Закона 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.

Как результат при прекращении удостоверенного лицензией права пользования недрами, в том числе по инициативе как пользователя недр, так и органов, предоставивших лицензию, никто не вправе требовать от недропользователя соблюдения изложенных в лицензии обязательств по охране недр и как следствие этого — охране природной среды. Следовательно, расходы по ликвидации или консервации горных выработок несет на себе государство.

Можно возразить против сказанного, указав на наличие в Законе РФ «О недрах» п. 8 и 9 ч. 2 ст. 22, устанавливающих обязанность пользователей недр выполнять мероприятия по ликвидации и консервации горных выработок и рекультивации земель. В этом Законе можно также указать на наличие ст. 26, нормы которой предписывают порядок ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Но, как было упомянуто выше, этот порядок осуществляется только в рамках упомянутых правоотношений. Следует также отметить, что сам этот порядок также нуждается в существенной доработке.

Поэтому ничто не мешает пользователю недр прекратить работы на месторождении из-за конъюнктуры рынка или на одном из конечных этапов эксплуатации участка недр, чтобы избежать затрат средств на ликвидационные, консервационные мероприятия и рекультивацию земель, предусмотренных ч. 6 ст. 26 Закона «О недрах».

Специалистам известно, что без проведения таких мероприятий процессы, которые повсеместно отмечены при нарушении сплошности структуры толщи пород, могут иметь катастрофические последствия.

Законодательство не учитывает специфику функционирования предприятия горнодобывающего комплекса, включающего горные выработки. То есть специфика процесса пользования недрами такова, что в подавляющем большинстве случаев воздействие на комплекс массива пород во много раз усиливается при прекращении деятельности, связанной с использованием недрами. Особенно остро эта проблема проявляется на конечных стадиях эксплуатации месторождения. Именно с этим



PROMEK
www.npo-promek.ru

**ДРОБЛЕНИЕ
И СОРТИРОВКА
ПОД КЛЮЧ**

- ДРОБИЛКИ, ГРОХОТА, КОНВЕЙЕРЫ
- ДСК – ОТ ПРОЕКТА ДО ПРОДУКТА
- МОБИЛЬНЫЕ УСТАНОВКИ KEESTRACK
- ЗАПЧАСТИ

+7 (343) 253 72 32

связано значительно увеличившееся количество техногенных аварий и катастроф.

Из этого следует, что законодательство о недрах не учитывает публично-правовой подход, который определен п. 1 ст. 9 Конституции РФ при реализации публичного интереса.

До настоящего времени остается открытым вопрос принадлежности искусственных полостей, образованных в процессе пользования недрами. Такое обстоятельство, с одной стороны, не способствует обеспечению публичного интереса, так как непонятно, кто должен нести бремя ответственности за содержание систем обеспечения безопасности. С другой стороны, ущемляет частный интерес из-за отсутствия определенности в правовом статусе такой полости как имущественного комплекса.

Указанную ситуацию также целесообразно рассмотреть с иной точки зрения. Например, у недропользователя на балансе числятся горные выработки, среди которых имеются непродуктивные. Для их содержания с последующей ликвидацией необходимо вложение немалых средств. Чтобы избежать вложения этих средств, недропользователь реорганизуется на основании норм ст. 17.1 Закона РФ «О недрах», не включая эти горные выработки в разделительный баланс или передаточный акт (ст. 58 и 59 Гражданского кодекса РФ). В результате на проведение консервационных или ликвидационных мероприятий затрачиваются значительные государственные средства. Еще более значительные средства государство вынуждено вкладывать в ликвидацию катастрофических последствий из-за не проведенных вовремя соответствующих ликвидационных, консервационных и мониторинговых мероприятий.

Нормами ст. 1.2 Закона РФ «О недрах» законодатель разделил собственность на недра и собственность на ресурсы недр. Однако образовавшиеся после добычи полезного ископаемого полости в струк-

туре массива участка недр также являются определенным ресурсом. При этом такой ресурс может принести как пользу, если, например, применить его как хранилище, так и необратимые негативные последствия вследствие его обрушения из-за отсутствия мониторинговых и соответствующих инженерных мероприятий.

Требуется также уточнение правового регулирования принадлежности карьеров, которые являются результатом разработки месторождения полезного ископаемого открытым способом. С одной стороны, это объект недвижимости. Тогда это чья-то собственность. С другой стороны, кому эта собственность принадлежит? На практике в условиях пользования недрами, которые устанавливаются в лицензионных соглашениях, принадлежность карьеров, как правило, не прописывается.

В правоприменительной практике нередко возникает противоположная ситуация. Повсеместно отмечены горные выработки, которые не зарегистрированы, и неизвестно, на баланс какого лица они находятся. Однако владельцы лицензии на пользование недрами, получившие горный отвод с такими неучтенными выработками, используют их для целей получения прибыли, не обременяя себя их содержанием (налоги, мониторинговые мероприятия и т.п.). В случае наступления аварийных обстоятельств недропользователь не несет за указанные последствия ответственности. В результате затрагивается публичный интерес.

Таким образом, остающиеся после разработки месторождений полезного ископаемого открытым способом карьеры должны принадлежать бывшему пользователю недр до тех пор, пока он в состоянии выполнять обязанности по его содержанию (платежи за пользование землей, обеспечение функционирования систем безопасности, обеспечение экологических требований и т.д.). Очевидно,

что основная нагрузка по контролю за соблюдением таких обязанностей будет лежать на контрольно-надзорных органах. В противном случае эта собственность должна перейти государству.

Консервационные, ликвидационные и рекультивационные работы должны проводиться в рамках правоотношений, удостоверенных лицензией на пользование недрами. Поэтому необходимо ст. 6 Закона РФ «О недрах» дополнить нормами, предусматривающими следующие виды пользования недрами:

- ✓ работы по ликвидации горных выработок с последующими мониторинговыми мероприятиями до полной, безопасной для окружающей среды, населения и инженерных сооружений стабилизации массива;

- ✓ консервационные работы с последующим поддержанием участка недр в безопасном для людей и окружающей среды состоянии.

В нормах законодательства Российской Федерации о недрах необходимо закрепить обязанность недропользователя постановки на баланс бесхозных горных выработок, которые находятся на предоставленном ему участке недр. При этом такие обязательства должны быть закреплены в условиях конкурсов и аукционов. Целью реализации недропользователем таких обязательств являются мероприятия, направленные на поддержание выработок в безопасном для окружающей среды и населения состоянии.

Необходимо в ст. 6 Закона РФ «О недрах» предусмотреть такой вид пользования недрами, как использование участка недр для целей хранения или захоронения жидких и газообразных веществ, в процессе их нагнетания. При этом в ст. 7 этого Закона необходимо внесение поправок, которые позволят придать такому участку недр статус горного отвода. ■

*Шишков А. Ю.,
Зам. начальника Севзапнедра*



Общество с ограниченной ответственностью

«ЭКСПЕРТ ПРОЕКТ»



- Экспертиза проектной документации
- Экспертиза результатов инженерных изысканий
- Проверка сметной документации
- Проверка достоверности определения сметной стоимости

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации

Соблюдение договорных сроков
Гибкая система расчетов Высокий профессионализм

Свидетельства об аккредитации
№РОСС RU.0001.610115 от 03.06.2013, №РОСС RU.0001.610250 от 13.03.2014

195112, Санкт-Петербург, Малоохтинский пр., д. 68, лит. А, офис 401

Тел.: (812) 242-81-01, 242-81-02

http://spb-exp.ru e-mail: info@spb-exp.ru