

## КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 14.07.2022 ГОДА № 343-ФЗ (правки в Закон о недрах об использовании отходов недропользования)

© ООО Юридическая компания «Шапалов Петров», 2022

### О ЧЁМ ЭТА ПРЕЗЕНТАЦИЯ

- Идея новых поправок в Закон о недрах связана с урегулированием использования отходов недропользования. Но и до этих правок отходы использовались, а потому надо понять, имеет ли место закрытие правовых лакун или же изменение правил игры.
- Лакуны, на наш взгляд, заключались в том, что Закон о недрах давал мало возможностей по использованию вскрыши или избыточно усложнял этот процесс. Ну и, наверное, аналогичная проблема могла возникать с отходами переработки (хвостами обогатительных фабрик, например) в тех случаях, когда они не принадлежали недропользователю (сомнительный сценарий). Насколько новые правки решили эти задачи, будет рассмотрено в этом комментарии.

- Однако нельзя исключать, что авторы поправок преследовали иную цель – подчинить отношения по переработке любых отходов недропользования Закону о недрах с тем, чтобы возникло дополнительное налогообложение.
- Для сравнения. В современной судебной практике мы видим ситуации, в которых хвост ЗИФ продается и покупатель его перерабатывает. Никакого НДС тут не возникает. Эти отношения не регулируются Законом о недрах.
- Если же продажа хвоста становится объектом регулирования Закона о недрах, то чтобы тут возникла логика, необходимо презюмировать, что хвост в момент его образования остается госсобственностью. Тогда понятно, при чем тут Закон о недрах и за что нужно заплатить НДС.

## ПРАВКИ В СТАТЬЮ 3 ЗАКОНА О НЕДРАХ

**Федеральные власти приобретают полномочие на:**

- 25.1)** установление порядка использования отходов недропользования, в том числе вскрышных и вмещающих горных пород, пользователями недр;
- 25.2)** установление порядка добычи полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования, в том числе из вскрышных и вмещающих горных пород;

Если в рассматриваемой норме речь идет про отход, принадлежащий государству, то логично, когда государство желает установить порядок использования своей собственности. Но даже если государство не собственник отхода, то оно может устанавливать универсальные правила поведения – разумные ограничения здесь допустимы. Сами правила изложены в новых ст. 23.4 и 23.5, поэтому оценка правил дана в комментариях к этим статьям.

## ПРАВКИ В СТАТЬЮ 12 ЗАКОНА О НЕДРАХ

**В лицензии необходимо будет указывать собственника вскрышных и вмещающих горных пород, образовавшихся при осуществлении пользования недрами на предоставленном в пользование участке недр и подлежащих использованию в соответствии с настоящим Законом (при наличии).**

Раньше вместо этого указывалось на право использования отходов. Но это указание не означало, что недропользователь всегда становился собственником отхода. Вопрос собственности на отходы решался по правилам гражданского законодательства. И из них следовало, что отходы переработки становились собственностью недропользователя (с оговорками), а вот вскрыша, как правило, оставалась государственным имуществом. Теперь вопрос права собственности на вскрышу предрешается до того, как начнется образование таких отходов: лицензия заранее определяет, кто будет собственником вскрыши.

## ПРАВКИ В СТАТЬЮ 12 ЗАКОНА О НЕДРАХ - 2

Более того, по-видимому, при таком подходе недропользователь становится собственником отхода в том числе и в части тех ценных компонентов, право на добычу которых ему не передавалось (скажем, на Госбалансе стоит золотая руда, а из отхода можно будет доизвлечь не только золото, но и сурьму, которая присутствует в этой руде, но Госбалансом не учтена).

## ПРАВКИ В СТАТЬЮ 22 ЗАКОНА О НЕДРАХ

**Вместо права использования отходов у недропользователя возникает набор прав:**

(1) использовать отходы недропользования, в том числе вскрышные и вмещающие горные породы, в соответствии с техпроектами, предусмотренными статьей 23.2 настоящего Закона, если иное не предусмотрено лицензией на пользование недрами или соглашением о разделе продукции, в порядке, установленном федеральным органом управления государственным фондом недр.

Первое полномочие, в принципе, сформулировано аналогично тому, что было в Законе о недрах ранее. И поэтому его можно понимать по-прежнему, то есть как выдачу недропользователю государством разрешения использовать собственность последнего: бери – не жалко. При этом из разъяснений Роснедр мы знаем, что вскрышу можно использовать, но нельзя продавать. Разрешенное использование было ограничено недропользовательскими целями (отсыпать дорогу в карьере, заложить выработку, например).

## ПРАВКИ В СТАТЬЮ 22 ЗАКОНА О НЕДРАХ - 2

**Вместо права использования отходов у недропользователя возникает набор прав:**

(2) осуществлять добычу полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования, в том числе из вскрышных и вмещающих горных пород, образовавшихся при осуществлении пользования недрами на предоставленном в пользование участке недр, в порядке, установленном настоящим Законом.

И вот второе полномочие «пробивает» это ограничение, разрешая даже добычу из отходов. Добыча подразумевает право на реализацию полученного результата. Возникает вопрос, а кто собственник отхода в той ситуации, которую эта норма регулирует? Если лицензия говорит, что собственником стал недропользователь, то зачем ему давать разрешение? Наверное, эта норма про ситуацию, когда собственником остается государство. Она позволяет в этом случае не оформлять новую лицензию, но при этом за такое извлечение придется заплатить налог.

## ПРАВКИ В СТАТЬЮ 22 ЗАКОНА О НЕДРАХ - 3

На недропользователя возлагается обязанность по сохранению полезных ископаемых и полезных компонентов, содержащихся в отходах недропользования, в том числе во вскрышных и вмещающих горных породах, образовавшихся при осуществлении пользования недрами на предоставленном в пользование участке недр.

Не совсем понятно. Если недропользователь собственник, то почему от него требуют сохранения полезных ископаемых в отходах. Надо понимать, что речь о тех отходах, права собственности на которые не передавались недропользователю по лицензии. Но тогда возникает противоречие: ведь одновременно недропользователю даровано право извлекать из отходов полезные ископаемые. Ну и как можно и извлечь ПИ из отхода, и сохранить ПИ в отходе!? Возможно, нам объяснят, что сохранение допускает извлечение, но без потерь, или еще как-то.

## НОВАЯ СТАТЬЯ 23.4 ЗАКОНА О НЕДРАХ

Новая ст. 23.4 объясняет, как можно использовать невскрышные отходы недропользования: (1) для добычи полезных ископаемых и полезных компонентов; (2) для собственных производственных и технологических нужд; (3) для ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами; (4) для рекультивации земель.

В принципе тут уже нет ничего нового по отношению к тому, что было прокомментировано выше. Формально из правил не вытекает, что государство влазит в регулирование чужой собственности, а в отношении своей собственности она может устанавливать приведенные ограничения использования. Тем более, что это и ограничениями сложно назвать.

## НОВАЯ СТАТЬЯ 23.5 ЗАКОНА О НЕДРАХ

Новая ст. 23.5 регламентирует использование вскрыши. Перечень целей использования этого типа отходов включает все те же цели, которые перечислены в ст. 23.4 для прочих отходов недропользования, но дополнительно включает право использования вскрыши: (5) для ведения горных работ; (6) для передачи иному пользователю недр в ограниченных целях. Детальная регламентация использования вскрыши должна быть отражена в техпроекте.

Будучи государственной собственностью, судьбу вскрыши определяет государство. В том числе оно вправе обусловить приобретение недропользователем права собственности на условиях соблюдения в последующем правил. Но для налоговых целей надо понять, считать ли вскрышу ДПИ и в какой момент.

До принятия обсуждаемых поправок в Закон о недрах со вскрыши, размещенной в отвале, НДС не платился, поскольку она не становилось собственностью недропользователя.

## НОВАЯ СТАТЬЯ 23.5 ЗАКОНА О НЕДРАХ - 2

Если саму вскрышу признать ДПИ и передать на нее право собственности в момент ее извлечения из карьера, то ее придется облагать в этот же момент НДС.

Вряд ли так задумывалось, поэтому передавать право собственности надо на вскрышу в момент начала ее использования. Как оно будет сформулировано в лицензии, надо будет посмотреть.

Но применительно к такому виду использования как извлечение из вскрыши ПИ, значение имеет не момент перехода права собственности, а что признавать ДПИ. Пункт 3 ст. 337 НК РФ говорит нам, что ДПИ будет не сама вскрыша. Поэтому для этого случая НДС не будет возникать в момент передачи права собственности на вскрышу, а лишь в момент завершения ее переработки.

# SHARP | SHAPOVALOV <sup>®</sup> PETROV

TAX • LEGAL

---



Сергей Шаповалов,  
партнер  
[www.sharplaw.ru](http://www.sharplaw.ru)  
[s.shapovalov@sharplaw.ru](mailto:s.shapovalov@sharplaw.ru)  
+7 (495) 771-75-17



SHAPOVALOV  
PETROV