



**SHARP** | SHAPOVALOV  
TAX • LEGAL | PETROV

# Прохождение государственной экологической экспертизы в отношении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых



**А.В. Вакуленко** — Директор правового департамента Группы компаний Auriant Mining, Партнёр Юридической компании «Шаповалов Петров», Кандидат юридических наук, Член Общества экспертов России по недропользованию

**В** процессе подготовки проектов разработки месторождений полезных ископаемых и последующей эксплуатации месторождений у пользователей недр часто возникают вопросы о необходимости проведения государственной экологической экспертизы (далее — ГЭЭ) таких проектов и законности требований территориальных органов Роснедр представлять положительное заключение ГЭЭ при согласовании с ними данных проектов.

Такие вопросы возникают потому, что в процессе отработки месторождений при добыче полезных ископаемых в карьерах открытых горных работ образуются вскрышные породы, которые временно складываются в отвалах горных пород, с целью последующего их использования для рекультивации карьерных выемок.

Чтобы дать ответы на эти вопросы нужно иметь представление о требованиях нормативных правовых актов, судебной практике и мнении Минприроды России и Росприроднадзора по этим вопросам.

**Необходимо ли проходить ГЭЭ технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых?**

ГОСТ 30772-2001. «Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение.

Обращение с отходами. Термины и определения» **относит вскрышные породы к отходам производства** (п. 3.11 ГОСТ).

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» **объектами размещения отходов являются, в том числе, и отвалы горных пород.**

На основании с п. 7.2. ст. 11 Федерального закона от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (с учетом изменений, внесенных в данный пункт Федеральным законом от 29.12.2014 г. № 458-ФЗ) далее — Закон об экологической экспертизе) объектом ГЭЭ федерального уровня является **проектная документация объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I–V классов опасности, в том числе проектная документация на строительство, реконструкцию объектов, используемых для обезвреживания и (или) размещения отходов I–V классов опасности, а также проекты вывода из эксплуатации указанных объектов, проекты рекультивации земель, нарушенных при размещении отходов I–V классов опасности, и земель, используемых, но не предназначенных для размещения отходов I–V классов опасности.**

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (с учетом изменений, внесенных в данную статью Федеральным законом от 29.12.2014 г. № 458-ФЗ) (далее — Закон об отходах) **размещением отходов является хранение и захоронение отходов, а хранением — складирование отходов в специализированных объектах сроком более чем одиннадцать месяцев в целях утилизации, обезвреживания, захоронения.**

Таким образом, «хранением» отходов признается их складирование, отвечающее определенным критериям: продолжительности по времени (более чем 11 месяцев), а также цели (утилизация, обезвреживание или захоронение). В том случае, если складирование осуществляется с целью иной, чем утилизация, обезвреживание или захоронение, такое складирование не является «размещением отходов».

**Захоронением** отходов, согласно той же статье 1 Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», признается «изоляция отходов, не подлежащих дальнейшей утилизации, в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую среду».

При этом, в соответствии с межгосударственными стандартами ГОСТ 17.5.1.01-83 «Охрана природы. Рекультивация земель. Термины и определения» и ГОСТ 17.5.1.03-86 «Охрана природы. Земли. Классификация вскрышных и вмещающих пород для биологической рекультивации земель» **для рекультивации карьерных выемок могут использоваться только вскрышные и вмещающие породы, не содержащие радиоактивные элементы и токсичные соединения** в концентрациях, опасных для жизни человека и животных. Использование для рекультивации карьерных выемок и искусственно созданных полостей отходов производства и потребления возможно при условии, что они не содержат вредные вещества и при этом будет обеспечено отсутствие негативного воздействия на окружающую среду. На данное требование указано, в частности, в письме Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 2 июня 2014 г. № 05-12-44/11342.

Таким образом, использование вскрышных пород (V класс опасности) для рекультивации карьерных выемок не имеет целью «предотвращение попадания вредных веществ в окружающую среду» (признак «захороне-

ния»); более того, использование для рекультивации вскрышных пород, содержащих вредные вещества, не допускается. Использование вскрышных пород (V класс опасности) для рекультивации карьерных выемок осуществляется для восстановления нарушенных земель в сельскохозяйственных, лесохозяйственных, водохозяйственных, строительных, рекреационных, природоохраняемых и санитарно-оздоровительных целях. В процессе данной деятельности в недра не вносятся какие-либо вещества, которые в них отсутствовали до этого, так как для рекультивации используются вскрышные породы, извлеченные из недр.

**В процессе временного складирования отходов в отвалах также не происходит их обезвреживание либо утилизация.**

Из изложенного можно сделать вывод, что временное складирование вскрышных пород (V класс опасности) (даже более 11 месяцев) в отвалах горных пород **с целью последующего их использования для рекультивации карьерных выемок не является «размещением отходов»** по смыслу ст. 1 Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», посколь-

ку не отвечает ни признакам «захоронения», ни признакам «хранения» отходов, согласно приведенным выше определениям этих терминов.

**Соответственно, можно было бы прийти к выводу о том, что, так как такое временное складирование вскрышных пород (V класс опасности) не является «размещением отходов» по смыслу ст. 1 Закона об отходах, то пользователям недр не нужно проходить ГЭЭ технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых в соответствующей части.**

**Вместе с тем, к сожалению, у Минприроды России и Росприроднадзора существует иное мнение, подкреплённое судебной практикой.**

Так, в соответствии с письмом Минприроды России от 19 мая 2014 г. № 05-12-44/10285: «рекультивация карьерных выемок и искусственно созданных полостей с использованием отходов производства и потребления **фактически является размещением (захоронением) отходов**» и такая рекультивация: **«возможна при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы...».** ▶

# РЕКЛАМА

## Так держать!



Редакция журнала «Золото и Технологии» поздравляет Правовой департамент Группы компаний Auriant Mining и его директора Алексея Владимировича Вакуленко с победой в конкурсе «Лучший юридический департамент» в 2017 году в номинации «Добыча и переработка сырья», организованном журналом «Корпоративный юрист».

В письме от 20.09.2017 г. № АС-09-05-32/20492 Росприроднадзор также подтвердил позицию Минприроды России и указал, что технический проект на разработку месторождения полезного ископаемого, в части размещения отвалов вскрышных горных пород V класса опасности, а также проект рекультивации таких вскрышных горных пород, если он разрабатывался отдельно от технического проекта, должны быть объектами государственной экологической экспертизы.

Судебная практика до **29.12.2015 г.** (вступление в силу новой редакции п. 7.2. ст. 11 Закона об экологической экспертизе, введённой в действие Федеральным законом от 29.12.2014 г. № 458-ФЗ), в части отсутствия обязанности проходить ГЭ проектов разработки месторождений полезных ископаемых, складывалась в пользу пользователей недр.

До 29.12.2015 г. объектом ГЭ была: «проектная документация объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V класса опасности», после указанной даты объектом ГЭ стала: «проектная документация объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I–V классов опасности».

Суды до 29.12.2015 г. придерживались позиции о том, что деятельность по размещению отходов носит специализированный характер и осуществляется в специально оборудованных местах. Из проектной документации разработки месторождений полезных ископаемых не следует, что вскрышные породы размещаются на отвалах с последующим их обезвреживанием (обработкой, сжиганием и обеззараживанием на специализированных установках, в целях предотвращения вредного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду), так как они затем используются для рекультивации нарушенных земель (постановление ФАС ЗСО от 3 декабря 2012 г. по делу № А27-9662/2012).

После обозначенной даты позиция судов кардинально поменялась. Так, суды в своих актах стали указывать на то, что **(1) экологическая экспертиза должна проводиться в отношении проектной документации всех объектов размещения отходов, вне зависимости от того, осуществляется ли на них обезвреживание отходов или нет и (2) хранение отходов вскрышных пород на отвале горных пород до их использования является размещением отходов на объекте размещения отходов** (решение Свердловского районного суда г. Перми от 2 марта 2016 г. по делу № 12-239/2016, решение Кемеровского районного суда Кемеровской области от 25 января 2016 г. по делу № 12-309/2015).

**Соответственно, для устранения рисков привлечения пользователей недр к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 8.4 КоАП РФ «Нарушение законодательства об экологической экспертизе», с вынесением органами Росприроднадзора соответствующего предписания об устранении выявленных нарушений, можно порекомендовать пользователям недр пройти ГЭ технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых, если таковая не пройдена.**

**Законно ли требование территориальных органов Роснедр к пользователям недр представлять положительное заключение ГЭ при согласовании с ними технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых?**

В соответствии с п.п. «в» п. 16 Постановления Правительства РФ от 3 марта 2010 года № 118 «Об утверж-

дении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых...» (в ред. от 10.12.2016 г.) к заявлению о согласовании проектной документации должна прилагаться только **копия заключения государственной экспертизы запасов (за исключением запасов углеводородного сырья).**

До 26.12.2014 г. от пользователя недр для согласования проектной документации требовалось представить положительные заключения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, а также государственной экологической экспертизы (п.п. «в» п. 16 Постановления в редакции, действовавшей до 26.12.2014 г.).

Также, Роснедра письмом от 7 ноября 2013 г. № ВП-04-30/12958 указали, что: «при согласовании в Комиссии Роснедра проектной документации на разработку месторождений твердых полезных ископаемых, подготовленной в строгом соответствии с требованиями приказа Минприроды России от 25.06.2010 г. № 218, к ним не могут быть применены требования о представлении копий заключений государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, государственной экологической экспертизы, экспертизы промышленной безопасности...» и такие требования могут быть применены, только в случае если для согласования такой проектной документации в её составе дополнительно представлена проектная документация на капитальное строительство.

**То есть, если пользователь недр, представляет на согласование в территориальные органы Роснедр проект на разработку месторождения полезных ископаемых, который не предполагает капитальное строительство в пределах такого месторождения (осуществляются открытые горные работы в пределах месторождения в карьере, добытая руда из которого перемещается на уже построенную фабрику, находящуюся вне пределов настоящего месторождения, которая функционирует в рамках самостоятельного проекта разработки), то требование территориальных органов Роснедр о предоставлении положительного заключения ГЭ для согласования проектной документации являются незаконными и необоснованными. ♦**

av@sharplaw.ru