



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 утвержде-

нии 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