

М.А.НЕВСКАЯ, канд. экон. наук, доцент, Nevsk@rambler.ru
Национальный минерально-сырьевой университет «Горный», Санкт-Петербург

M.A.NEVSKAIA, PhD in ec., associate professor, Nevsk@rambler.ru
National Mineral Resources University (Mining University), Saint Petersburg

ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ ОТХОДАМИ ДОБЫЧИ И ПЕРЕРАБОТКИ В УСЛОВИЯХ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ НА ПОЛЕЗНЫЕ ИСКОПАЕМЫЕ

Тенденция к накоплению отходов добычи и переработки, снижение качества и ухудшение структуры разведанных запасов, слабая заинтересованность производителей в комплексной переработке извлекаемых полезных ископаемых определяют необходимость применения ряда организационно-правовых мер, мотивирующих переработку и использование отходов.

Одной из таких мер является разграничение прав собственности на отходы добычи и переработки, часть которых должна поступать распоряжение хозяйствующего субъекта.

Сформулированные в статье принципы управления отходами: приоритет государственных интересов, системность учета, мотивация и стимулирование – направлены на более широкое использование отходов добычи и переработки, интенсификацию воспроизводства минерально-сырьевой базы, привлечение малого горного бизнеса.

Ключевые слова: отходы добычи и переработки, техногенные образования, техногенные месторождения, принципы управления, система учета.

PRINCIPLES OF WASTE MANAGEMENT IN THE MINING INDUSTRY UNDER THE DIVISION OF PROPERTY RIGHTS TO MINERAL RESOURCE

Tendency to accumulation of waste production and processing, reducing the quality of the structure and the deterioration of proven reserves, weak interest in the complex processing of useful minerals determine the need for a number of organizational and legal measures to motivate recycling and waste management.

One such measure is the transfer of the waste to the ownership of economic entities.

The principles stated in Article – a priority of state interests, accounting system, motivation and incentives aimed at increasing the acceleration process of dealing with waste production and processing, the intensification of the reproduction of mineral resources, the involvement of small mining business.

Key words: waste production and processing, technological education and technological fields, principles of management accounting system.

Воспроизводство минерально-сырьевой базы, охрана недр, обеспечение полноты извлечения и комплексного использования полезных компонентов при добыче и переработке, снижение отходов производства – основные направления рационального недропользования, определяющие соответст-

вующие хозяйственные и управленческие функции. В условиях централизованной экономики все эти функции, их техническое и организационное обеспечение были закреплены за государством.

В рыночных условиях государство сохранило за собой лишь контролирующие

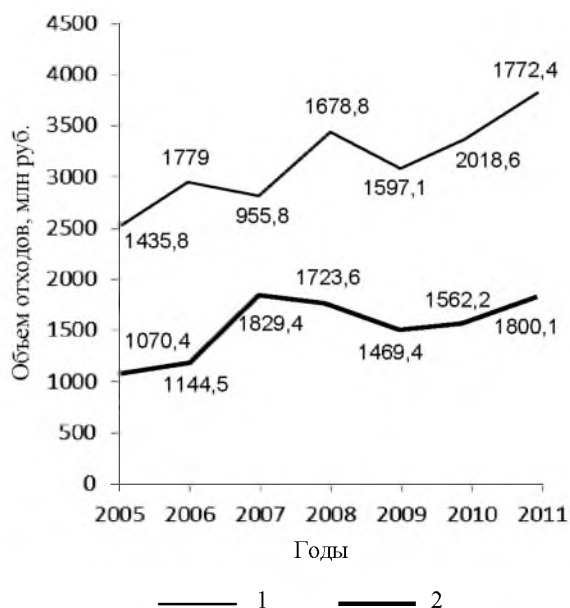


Рис.1. Объем накопления (1) и утилизации (2) отходов

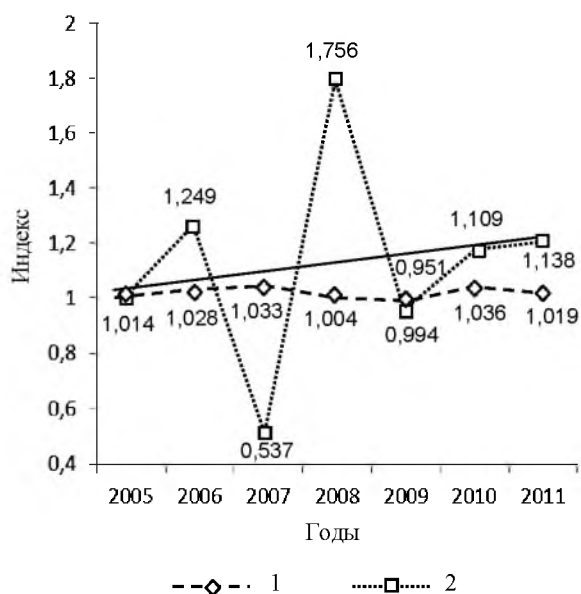


Рис.2. Сравнение индексов промышленного производства при добыче полезных ископаемых (1) и накоплении отходов (2) (по материалам Федеральной службы государственной статистики. www.grs.ru)

функции в области охраны недр (которые с 2009 г. в значительной степени ограничены Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципаль-

ного контроля» (№ 294-ФЗ), возложив обязанности по воспроизводству, рациональному и комплексному использованию минерально-сырьевых ресурсов (МСР) на хозяйствующих субъектов. В то же время объективное ухудшение качественного состояния и структуры минерально-сырьевой базы, накопившиеся проблемы в нормативно-правовом обеспечении недропользования требуют активных действий государства в области совершенствования системы управления недропользованием.

Одной из серьезнейших в минерально-сырьевом комплексе является проблема, связанная с отходами горной добычи и переработки. На долю промышленных отходов приходится более 96 % всех отходов производства и потребления, учитываемых национальной статистикой. Почти 90 % образующихся за год отходов производства и потребления всех классов опасности по стране относятся к отходам производств, связанных с добычей полезных ископаемых, при этом 57 % отходов приходится на добычу топливно-энергетических ресурсов. Несмотря на тенденцию к росту использования и обезвреживания отходов производства и потребления (рис.1), в том числе и при добыче полезных ископаемых, сохраняется тенденция к росту накопления отходов (рис.2). Стоит отметить, что представленные тенденции иллюстрируют накопление отходов, учитываемых российской статистикой и не включают накопление извлекаемых вскрышных, вмещающих пород, запасов некондиционных полезных ископаемых.

Проблема образования и накопления отходов имеет несколько аспектов:

- горно-геологический. Низкое содержание полезных компонентов при значительных объемах балансовых запасов по большинству полезных ископаемых, комплексный состав большинства рудных месторождений, сложная структура ресурсной базы, характеризующаяся значительным количеством «маломасштабных» месторождений в труднодоступных, неосвоенных районах, а также истощенных, остаточных, низкорентабельных, законсервированных участков месторождений. В числе разрабаты-

ваемых и подготовленных к освоению нефтяных месторождений доля малых и средних составляет 74 %, в числе разведанных 82 %. Количество малых месторождений строительного камня возросло более чем в 2 раза, песчано-гравийных почти в 3 раза, и составляет соответственно 82 и 87 %;

- **экономический.** Слабая мотивация комплексного использования минеральных ресурсов и переработки отходов, определяемая, в основном, конъюнктурой рынка; отсутствие реальных стимулов комплексной переработки сырья; несовершенство нормативно-методической базы классификации и экономической оценки отходов добычи и переработки, неопределенность условий государственного стимулирования комплексного использования ресурсов;

- **экологический.** Негативное влияние отходов добычи и переработки на окружающую среду (захламливание и загрязнение земель, почв, грунтовых вод, пыление и т.д.). Согласно Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 г., полное использование отходов обогащения и пород вскрыши, безопасное хранение, утилизация и переработка вскрышных пород, внедрение современных ресурсосберегающих технологий добычи и переработки полезных ископаемых рассматриваются как приоритетные направления в горно-добывающей промышленности и как условия сохранения естественной среды обитания;

- **организационный.** Отсутствуют условия, в первую очередь, правовые, позволяющие хозяйствующим субъектам распоряжаться отходами добычи и переработки, вовлекать их в оборот или использовать на договорной основе. Неопределенный имущественно-правовой статус некоторых видов отходов добычи, вскрышных пород, совместно залегающих полезных ископаемых и техногенных образований и месторождений; непроработанность вопросов отчуждения неиспользуемых, неперерабатываемых некондиционных извлекаемых минерально-сырьевых ресурсов; отсутствие системы правового обеспечения активного вовлечения малого и среднего горного бизнеса в

переработку отходов; несогласованность отдельных положений гражданского, земельного, горного законодательства в отношении земельных участков – таковы основные проблемы, с которыми сталкиваются хозяйствующие субъекты.

Проблемы в управлении недропользованием во многом объясняются несоответствием российского горного законодательства изменившейся практике общественных отношений, отраженной в положениях Гражданского и Земельного кодексов, что определяет необходимость постепенного перехода к новым принципам управления недропользованием, основанным на гражданско-правовых нормах. Стратегией развития геологоразведочной отрасли до 2030 г. предусматривается упрощение порядка предоставления участков недр, не вызвавших интереса у крупных компаний, субъектам малого предпринимательства, обеспечение возможности переуступки прав пользования такими участками на рыночных условиях, свободного оборота поисковых лицензий и другие меры. Стратегией социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа до 2020 г. продекларировано привлечение малого и среднего горного бизнеса к использованию отходов добычи и переработки, постепенное внедрение договорных отношений в практику недропользования.

В этой связи управление отходами горно-добывающих производств является наиболее удобной областью для внедрения в недропользование норм гражданского права, позволяющих развивать формы организации хозяйственного взаимодействия, обеспечивать привлечение малого и среднего горного бизнеса.

В основе управления любыми ресурсами лежит право собственности. Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности». Таким образом, лицензии на право пользования недрами должны разграничивать права на извле-

каемые ресурсы и соответственно на обрабатываемые отходы. Данное положение позволяет сформулировать следующие принципы управления отходами добычи и переработки.

1. Разграничение прав собственности на извлекаемые полезные ископаемые и соответственно разграничение прав собственности на производимые отходы. Схема реализации этого принципа представлена на рис.3.

Согласно данному принципу недропользователь получает право пользования, владения и распоряжения отходами добычи и переработки полезных ископаемых, включенных в лицензию, и несет за это административную и уголовную ответственность. Исключение могут составлять отходы полезных ископаемых, включающих наиболее ценные компоненты (золото, платина, редкие земли). Право собственности на отходы этих ресурсов может сохраняться за государством, что должно быть отражено в лицензии. Отходы горного и перерабатывающего производств могут перерабатываться собственником, поступать в оборот, утилизироваться или отчуждаться по окончании срока действия лицензии по решению гражданского или арбитражного судов. Собственник отходов вправе передавать права на отходы другим хозяйствующим субъектам.

Реализация этого принципа предполагает установление критериев отнесения части извлекаемых или перерабатываемых минерально-сырьевых ресурсов к отходам добычи и переработки. Одним из таких критериев (на стадии добычи) может стать признак учета запасов Государственным балансом запасов (ГБЗ).

2. Приоритет государственных интересов. Отходы добычи и переработки полезных ископаемых, не включенных в лицензию, находятся в федеральной собственности. В этом случае все права на отходы сохраняются за государством, а их соблюдение контролируется горным и природоохранным законодательством.

Реализация данного принципа предполагает проведение комплекса работ, связанных со складированием, обеспечением качественного состояния и содержанием таких отходов, т.е. с формированием техногенных

образований, закрепленных за пользователем недр, а также комплекса организационных, технических и экономических процедур, связанных с формированием техногенных месторождений и предоставлением их в пользование (рис.4).

3. Обеспечение системности учета отходов, техногенных образований и месторождений. Это принцип должен реализовываться в двух направлениях:

- формирование собственно системы учета отходов добычи и переработки для горных организаций;

- обеспечение сопоставимости и взаимосвязи различных информационных систем учета (государственного баланса запасов, баланса отходов, кадастра месторождений и проявлений, земельного кадастра, государственного статистического наблюдения и др.), что позволяет не только фиксировать отходы, но и учитывать их движение и оборот.

Списанные с государственного баланса добытые полезные ископаемые, включая разубоживающие породы, учтенные ГБЗ, и потери при добыче учитываются в формах государственного статистического наблюдения (5-гр, 6-гр, 70-тп, 71-тп, 11-шрп), что явно недостаточно для эффективного их обращения. Такая задача может решаться путем паспортизации и разделения системы учета отходов горно-добывающих производств и техногенных месторождений.

В основу системы учета отходов добычи и переработки полезных ископаемых должна быть положена соответствующая их классификация, которой пока нет*, хотя в научных изданиях понятие отходы добычи и переработки, равно как и техногенные образования и техногенные месторождения применяются достаточно широко. Поэтому возникает необходимость квалификации и учета

* Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 30 сентября 2011 г. № 792 «Об утверждении порядка ведения Государственного кадастра отходов» отменен действовавший Федеральный классификационный каталог отходов. Приказ МПР РФ от 02.12.2002 № 786 «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов» пока не вступил в силу.

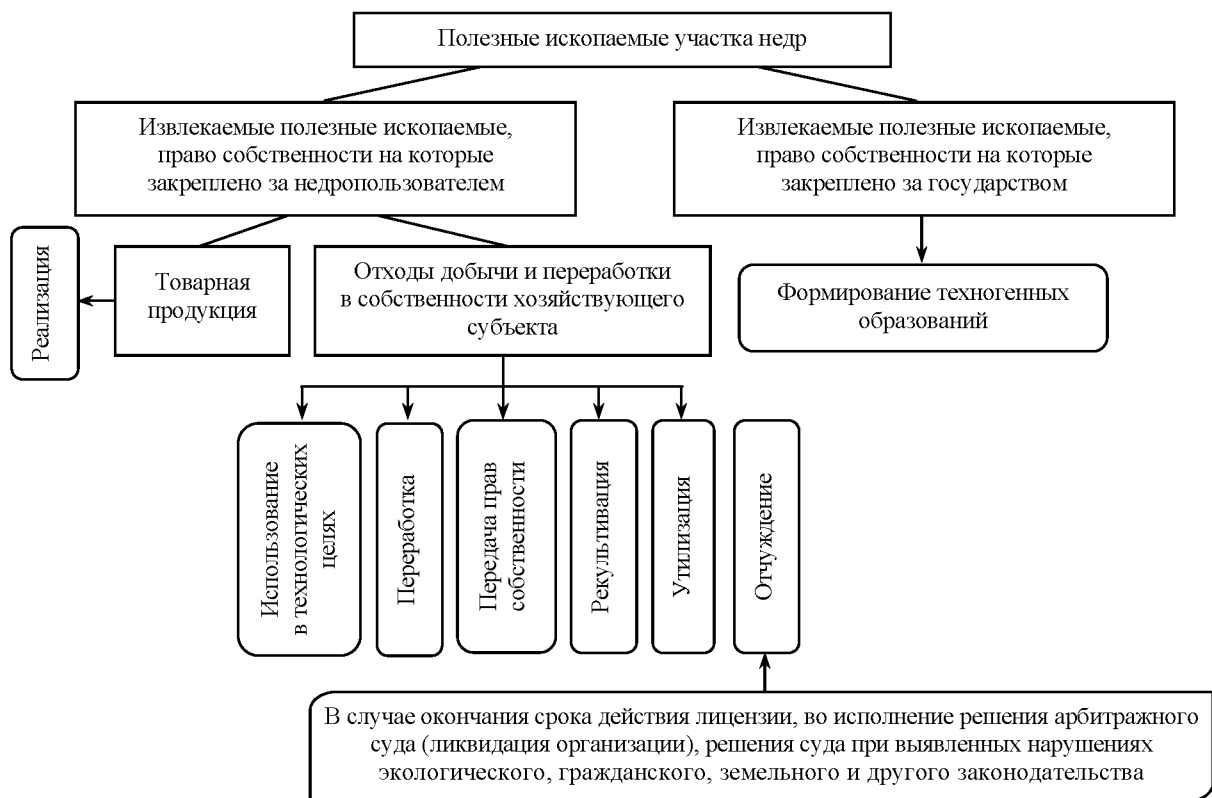


Рис.3. Схема реализации принципа разграничения прав собственности на отходы добычи и переработки полезных ископаемых

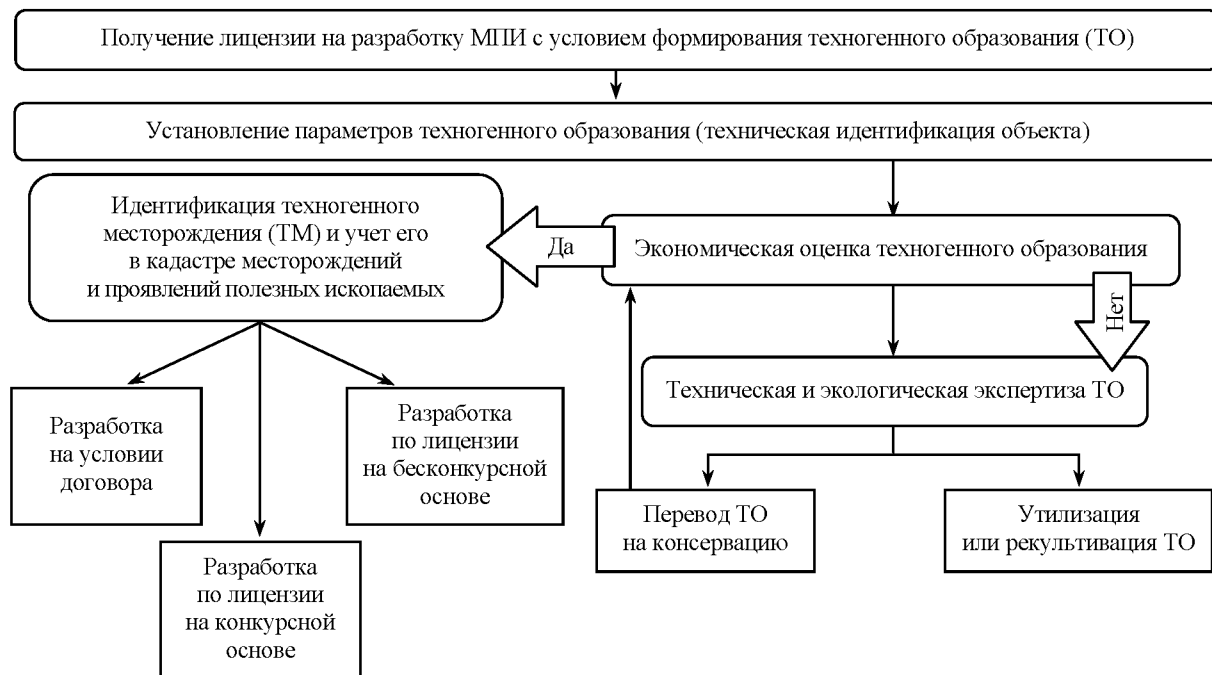


Рис.4. Организационный механизм формирования и предоставления в пользование техногенных месторождений

потерь полезных ископаемых и вмещающих пород как отходов добычи и первичной переработки, что отвечает определению отходов, содержащемуся в ГОСТах. Например, ГОСТ 30772-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» рассматривает отходы как любой выходной поток из производственной системы, который удаляется из нее, или остатки продуктов, или дополнительный продукт, образующиеся в процессе или по завершении определенной деятельности и не используемые в непосредственной связи с этой деятельностью.

Более узкое определение дается в ГОСТ 30772-2001. Отходы производства – это остатки сырья, материалов, веществ, изделий, предметов, образовавшиеся в процессе производства продукции, выполнения работ (услуг) и утратившие полностью или частично исходные потребительские свойства. К отходам производства также относят образующиеся в процессе производства попутные вещества, не находящие применения в данном производстве: вскрышные породы, образующиеся при добыче полезных ископаемых, отходы сельского хозяйства, твердые вещества, улавливаемые при очистке отходящих технологических газов и сточных вод.

Следует отметить, что несмотря широкое и давнее применение понятий техногенные образования и техногенные месторождения, эти категории не определены стандартами, что ограничивает их учет в действующей системе (запасы полезных ископаемых отдельных техногенных месторождений учитываются ГБЗ).

Существующий пробел в системе учета отходов добычи и переработки полезных ископаемых, возможно, удастся ликвидировать в процессе формирования Государственного кадастра отходов (при вступлении в силу соответствующего приказа Министерства природных ресурсов и экологии).

4. Мотивация и экономическое стимулирование использования отходов добычи и переработки полезных ископаемых. Передача прав собственности на отходы добычи и переработки (при соответствующем контроле

за их дальнейшим использованием и оборотом) является достаточно серьезной мотивацией для поиска наиболее эффективного варианта их использования, включая привлечение малых горных организаций в данную сферу бизнеса. С другой стороны, для обеспечения надлежащего складирования и хранения отходов в виде техногенных образований (а при положительной оценке техногенных месторождений), находящихся в государственной собственности, необходима адекватная система стимулирования недропользователей со стороны государства. В частности, можно предусмотреть уменьшение налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на величину затрат, связанных с формированием техногенных образований.

5. Обеспечение экологической безопасности при извлечении полезных компонентов из отходов горно-добывающих и связанных с ним производств, а также при обработке техногенных месторождений.

Выводы

Формирование системы управления отходами добычи и переработки полезных ископаемых требует разработки ряда государственных организационных и правовых мер.

1. Совершенствование горного законодательства (разработка положений о разграничении прав собственности на отходы добычи и переработки). Необходимо устранить противоречия между положениями Федеральных законов «О недрах» и «Об отходах производства и потребления», разграничив следующие понятия: отходы горно-добывающего и связанного с ним производств, техногенные образования, техногенные месторождения. Следует также определить признаки, по которым отходы горно-добывающего производства будут отнесены к техногенным месторождениям; разработать процедуру отнесения отходов к той или иной категории.

2. Квалификация отходов горно-добывающего и связанного с ним производств, техногенных месторождений как объектов учета. Техногенные месторождения следует

квалифицировать как объекты учета кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых.

3. Распространение положений закона «О недрах» на техногенные месторождения как на объекты кадастрового учета месторождений и проявлений полезных ископаемых. Отходы горно-добывающего и связанного с ним производств, которые не квалифицированы как техногенные месторождения, рекомендуется учитывать как объекты, в отношении которых действуют нормы гражданского права. Все права на эти объекты сохраняются за недропользователем.

4. Полнота учета всех отходов с помощью процедуры перевода отходов горного и связанного с ним производств, а также тех-

ногенных месторождений из одной квалификационной группы и учетной системы в другую квалификационную группу и учетную систему. В этой связи объектами обложения НДС могут являться объекты техногенного происхождения, квалифицированные как техногенные месторождения, т.е. объекты, на которые распространяется действие закона «О недрах».

5. Совершенствование системы государственного стимулирования отдельного складирования отходов добычи и переработки, привлечение малого и среднего горного бизнеса для разработки техногенных месторождений, внедрение организационных и технических инноваций при добыче и переработке полезных ископаемых.