УДК 349.6

Кашапова Аделина Ильдаровна, студентка (ВГУЮ РПА, г. Казань)
Adelina Ildarovna Kashapova, student (VGUYu RPA, Kazan)

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОТХОДОВ УГЛЕДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В КАЧЕСТВЕ ВТОРИЧНЫХ РЕСУРСОВ

LEGAL PROBLEMS OF USING COAL MINING WASTE AS SECONDARY RESOURCES

Предметом данного исследования является правовой режим вскрышных пород угледобычи после принятия Федерального закона от 14.07.2022 № 343-ФЗ. Анализируются условия их повторного использования, критерии отграничения отходов от побочных продуктов и вторичных ресурсов. Предлагаются пути решения выявленных правовых проблем.

The subject of this study is the legal regime governing overburden from coal mining, following the enactment of Federal Law No. 343-FZ of July 14, 2022. The study analyzes the conditions for the reuse of such material, as well as the criteria for distinguishing between waste, by-products, and secondary resources. It also proposes solutions to the legal issues identified.

Угольная промышленность относится к отраслям, в которых вопрос о правовой судьбе отходов стоит особенно остро. При открытой добыче объем вскрыши, как правило, многократно превышает объем извлеченного угля, и от того, как закон квалифицирует эту породу, зависят размер платежей, объем контрольных обязательств и сама возможность вовлекать ее в хозяйственный оборот. Н.В. Гончар и соавторы отмечают, что из всех отходов производства и потребления «около 90% приходится на добычу полезных ископаемых, из них более 70% приходится на добычу угля» [1, с. 69]. Для Кузбасса эти цифры означают, что спор о статусе вскрышных пород носит не отвлеченный, а вполне практический характер.

Цель статьи состоит в том, чтобы выяснить, какой правовой статус имеют вскрышные породы угледобычи после изменений, вступивших в силу 1 сентября 2023 г., на каких условиях их можно использовать повторно и где проходит граница между отходами, побочными продуктами производства и вторичными ресурсами.

До принятия поправок законодатель исходил из того, что вскрышная порода, не находящая применения в производстве, является отходом. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и по-

требления» [2] определяет отходы как вещества или предметы, которые образованы в процессе производства и которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению. Федеральный классификационный каталог отходов, утвержденный приказом Росприроднадзора от 22 мая 2017 г. № 242 «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов» [3], включал вскрышные породы в группу отходов добычи полезных ископаемых и относил их к практически неопасным. Позиция Минприроды России была последовательной: в письме от 25 августа 2021 г. № 11-50/11774-ОГ «О разъяснении законодательства в части обращения с отходами недропользования» министерство указало, что к отходам производства относятся попутные вещества, не находящие применения в данном производстве, в том числе «вскрышные породы, образующиеся при добыче полезных ископаемых», и что по каталогу такие породы отнесены к V классу опасности [4]. При такой логике отвал вскрыши становился объектом размещения отходов со всеми вытекающими последствиями, включая плату за негативное воздействие на окружающую среду.

Иной подход закреплен Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 343-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5], который вступил в силу 1 сентября 2023 г. [6]. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» [7] был дополнен статьями 23.4 и 23.5, посвященными использованию отходов недропользования и, отдельно, вскрышных и вмещающих горных пород. Часть первая статьи 23.5 перечисляет цели, для которых пользователь недр вправе использовать породу, образовавшуюся на предоставленном ему участке: добыча полезных ископаемых и полезных компонентов, собственные производственные и технологические нужды, ликвидация горных выработок, рекультивация земель, ведение горных работ, а также передача породы иному пользователю недр либо иному лицу для их собственных нужд. Центральной является норма части шестой данной статьи: «Вскрышные и вмещающие горные породы, подлежащие использованию в соответствии с настоящей статьей, не являются отходами производства и потребления независимо от факта их включения в федеральный классификационный каталог отходов, за исключением случая, предусмотренного частью седьмой настоящей статьи» [7]. Соответствующие изменения внесены и в статью 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»: из понятия отходов исключены вскрышные и вмещающие породы, подлежащие использованию по Закону о недрах, а из понятия объектов размещения отходов исключены объекты их хранения [2].

Если вдуматься в эту конструкцию, меняется сам критерий квалификации. Раньше статус вещества определялся фактом образования и отсутствием применения в производстве, а каталог отходов фактически служил отправной точкой. Теперь решающее значение имеет назначение породы,

закрепленное в проектной документации, а код каталога перестал определять правовой режим. Минприроды России в письме от 13 декабря 2022 г. № 11-50/17896-ОГ «О размещении отвалов вскрышных и вмещающих горных пород» прямо сослалось на часть шестую статьи 23.5 Федерального закона «О недрах» как на основание не считать подлежащие использованию породы отходами [6]. Судебная практика этот подход воспринимает. Арбитражный суд Дальневосточного округа в постановлении от 23 сентября 2025 г. по делу № А51-1130/2024 согласился, что включение вскрышных пород в каталог не превращает их в отходы производства и потребления, поскольку такие породы могут содержать полезные ископаемые (в деле речь шла о золоте), а Верховный Суд Российской Федерации определением от 29 декабря 2025 г. № 303-ЭС25-13683 отказал в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам [8]. Спор касался золотодобычи, но суды опираются на общую норму Закона о недрах, поэтому тот же довод применим и к угольной вскрыше.

Условия, при которых порода сохраняет статус неотхода, достаточно жесткие. Состав и объемы образуемых и используемых пород, допустимые отклонения, условия и сроки использования, требования к раздельному хранению и к объектам хранения определяются утвержденными техническими проектами либо иной проектной документацией (часть вторая статьи 23.5) [7]. Требования к такой документации содержит постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2021 г. № 2127 «О порядке подготовки, согласования и утверждения технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых, технических проектов строительства и эксплуатации подземных сооружений, технических проектов ликвидации и консервации горных выработок, буровых скважин и иных сооружений, связанных с пользованием недрами, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» [9]. Уменьшать объемы породы, подлежащей использованию для добычи, собственных нужд, ликвидации выработок, рекультивации и горных работ, и продлевать сроки ее использования в текущем календарном году нельзя (часть третья ст.23.5). Породу, предназначенную для добычи из нее полезных компонентов, и породу, предназначенную для остальных целей, нужно хранить раздельно, а объекты хранения при этом не относятся к объектам размещения отходов (часть четвертая ст.23.5.**)** [7]. О начале использования отходов недропользования, в том числе вскрышных и вмещающих горных пород, пользователь недр уведомляет в порядке, который установлен приказом Минприроды России и Роснедр от 25 апреля 2023 г. № 247/04 «Об утверждении Порядка использования отходов недропользования, в том числе вскрышных и вмещающих горных пород, пользователями недр». [10] Целевое использование указанных выше пород подтверждается также отчетностью и актами маркшейдерских замеров [9].

Согласно действующему законодательству правовой режим вскрышных и вмещающих горных пород построен как условный: порода не считается отходом, пока используется по проекту, и становится им, когда условие нарушено. По части седьмой статьи 23.5 порода признается отходом: со дня истечения срока использования, установленного проектом, если она не была использована по назначению, со дня истечения одного года после досрочного прекращения права пользования недрами, если лицо не приступило к использованию породы для ликвидации выработок и рекультивации и со дня истечения пяти лет после такого прекращения, если не использован весь накопленный объем [7]. Для недропользователя последствия изменения правового режима вскрышных и вмещающих горных пород серьезны. По пункту 5 статьи 16.1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [11] он становится плательщиком платы за негативное воздействие на окружающую среду, причем, как отмечают практикующие юристы, сумму начисляют за весь календарный год, в котором порода признана отходом. Возможна и административная ответственность по статьям 8.2 и 8.41 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [9; 12]. Показательно, что контролирующий орган должен не только установить нарушение условий использования, но и доказать само размещение породы (дела № А37-3655/2024 и № А10-111/2025) [9].

Здесь видна проблема, которую закон пока не решает. Предельный срок использования вскрыши в нем не назван, он определяется проектом, и единственная верхняя граница, пять лет, установлена лишь для лиц, чье право пользования недрами прекращено досрочно. Недропользователь может заложить в проект очень длительный период, и тогда порода годами остается вне режима отходов. Это создает риск неравенства: два предприятия с одинаковой породой окажутся в разном положении только из-за формулировок проектной документации.

Судебная практика показывает, где возникают основные споры. В деле № А51-15449/2024 Росприроднадзор настаивал, что породы можно использовать для рекультивации только тогда, когда такая цель указана в проектной документации, а при ее отсутствии они признаются отходами. Суды трех инстанций, включая Арбитражный суд Дальневосточного округа (постановление от 10 февраля 2026 г.), этот довод отклонили: общество соблюдало требования, действовавшие на момент разработки проекта, а сам проект содержал решения о рекультивации [13]. В деле № А51-1130/2024 судам пришлось оценивать, исключено ли негативное воздействие отвала на окружающую среду, которое было подтверждено данными мониторинга и инструментальных измерений, поэтому плата за размещение отходов не взималась [8]. В обзоре судебных решений делается вывод, что значение приобретает не формальная классификация по каталогу, а функциональное

назначение пород, условия их образования и использования и наличие негативного воздействия [14]. Вместе с тем говорить об устойчивой единообразной практике рано: нормы действуют немногим более трех лет, а доступные решения касаются преимущественно золотодобычи, так что для угольной вскрыши практика только складывается.

Отдельный вопрос состоит в отграничении вскрыши от вторичных ресурсов и побочных продуктов производства. Вторичными ресурсами статья 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» называет «отходы, которые или части которых могут быть повторно использованы для производства товаров, выполнения работ, оказания услуг или получения энергии и которые получены в результате раздельного накопления, сбора или обработки отходов либо образованы в процессе производства» [2]. Это понятие появилось в законе благодаря Федеральному закону от 14 июля 2022 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [15], которым в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» была введена и статья 51.1 о побочных продуктах. Согласно пункту 2 данной статьи, к побочным продуктам могут быть отнесены вещества и предметы, образующиеся при производстве основной продукции, не являющиеся целью этого производства и пригодные в качестве сырья либо для потребления в качестве продукции. Такие продукты не признаются отходами (пункт 7 ст.51.1), кроме случаев, когда их размещают на объектах размещения отходов или не используют в течение трех лет с даты отнесения к побочным продуктам (пункт 8 ст.51.1). [11] Хозяйствующий субъект относит вещество к отходам либо к побочным продуктам самостоятельно, независимо от каталога, а Правительство Российской Федерации распоряжением от 27 декабря 2022 г. № 4249-р «Об утверждении перечня веществ и (или) предметов, образуемых в результате хозяйственной и (или) иной деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и не являющихся продукцией производства, которые не могут быть отнесены к побочным продуктам производства» утвердило перечень веществ, которые побочными продуктами быть не могут [16; 17].

Сопоставление этих правовых режимов показывает, что вскрыша не вписывается ни в один из них. От вторичного ресурса и побочного продукта ее отличает то, что цели использования закреплены в Законе о недрах закрытым перечнем, а не определяются самим хозяйствующим субъектом. Р.А. Прощалыгин, исследуя юридические признаки отходов недропользования, связывает их отграничение от отходов производства и потребления и от вторичных ресурсов именно с процессом образования и с целевой направленностью использования, которая для вторичных ресурсов законом не установлена [18, с. 43–54]. Различаются и сроки: у побочного продукта это три года, у вскрыши - срок, который задан проектом. Поэтому, как представляется, вскрышные породы образуют самостоятельную категорию,

и общие правила статьи 51.1 Федерального закона "Об охране окружающей среды" к ним применяться не должны, так как действует специальная норма Закона о недрах.

Сложнее с передачей породы третьим лицам. Получатель использует ее фактически как сырье, а в тексте статьи 23.5 прямо не названы способы, которыми передающий пользователь недр подтверждает целевое использование породы получателем. Для побочных продуктов закон, напротив, запрещает передавать третьим лицам то, что не соответствует требованиям к сырью или продукции (пункт 6 статьи 51.1) [11].

Остальные отходы угледобычи находятся в менее выгодном положении. Для шламов и хвостов обогащения, которые Закон о недрах относит к отходам недропользования, нормы «не являются отходами» нет: статья 23.4 лишь разрешает использовать их для добычи полезных компонентов, а отходы V класса опасности еще и для собственных нужд, ликвидации выработок и рекультивации [7]. Значит, различие между вскрышей и обогатительными отходами проходит не по их природе, а по правовой технике, и это тоже требует осмысления.

Затруднения связаны и с самим понятийным аппаратом. В.А. Ильменева обращает внимание, что понятия вторичного ресурса, вторичного сырья и побочного продукта определены через дальнейшее использование и потому, казалось бы, противопоставлены отходам, однако «ни критерий удаляемости, ни критерий полезных свойств не раскрываются в законодательстве на данный момент» [19, с. 83]. О каталоге она пишет так: «Структура ФККО не позволяет идентифицировать вещества в качестве утративших или обладающих полезными свойствами, а значит, не может характеризовать вещество как отходы, так и побочный продукт» [19, с. 84]. В качестве возможного критерия разграничения автор предлагает наличие или отсутствие у вещества полезных свойств, а обращение с побочным продуктом производства считает правильным регулировать законодательством о техническом регулировании [19, с. 81, 85]. Для вскрыши проблему каталога частично снимает часть шестая статьи 23.5 Закона РФ «О недрах», но для других веществ, образующихся при добыче и переработке угля, она остается.

Для устранения названных проблем нужны три шага. Законодателю следует определить критерии разумности срока использования вскрыши, не оставляя его целиком на усмотрение проекта, например установить предельный срок хранения до начала использования или обязать обосновывать срок в техническом проекте. В статье 51.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» стоит прямо указать, что она не распространяется на вскрышные и вмещающие породы, использование которых регулируется Законом о недрах, чтобы исключить конкуренцию правовых режимов. Наконец, для передачи породы третьим лицам необходим механизм подтверждения ее конечного использования, иначе контролирующему органу

приходится доказывать нарушение там, где у передающего пользователя недр нет ни сведений, ни рычагов воздействия.

В целом реформа сделала правовой режим вскрыши более предсказуемым для добросовестного недропользователя, но ценой этой предсказуемости стала зависимость статуса породы от качества проектной документации и от доказательств, которые придется собирать самому пользователю недр. Пока законодатель не уточнит критерии, граница между отходом, побочным продуктом и вторичным ресурсом будет определяться прежде всего судебной практикой.

Список литературы

1. Гончар Н.В., Пикалов В.А., Соколовский А.В., Терешина М.А. Экологосбалансированная геотехнология освоения природных и техногенных георесурсов // Горная промышленность. 2024. № 4. С. 68–73.

2. Об отходах производства и потребления: федер. закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 23.03.2026) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

3. Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов: приказ Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О разъяснении законодательства в части обращения с отходами недропользования: письмо Минприроды России от 25.08.2021 № 11-50/11774-ОГ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 14.07.2022 № 343-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О размещении отвалов вскрышных и вмещающих горных пород: письмо Минприроды России от 13.12.2022 № 11-50/17896-ОГ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 08.03.2026) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 16. Ст. 834.

8. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 23.09.2025 по делу № А51-1130/2024 (определением Верховного Суда РФ от 29.12.2025 № 303-ЭС25-13683 отказано в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам) (цит. по: [14]).

9. Калугина О. Крупную сумму отдаст бизнес при отнесении вскрыши к отходам // Адвокатская газета. АГ-эксперт. 2026. 14 сент. URL: https://www.advgazeta.ru/ag-expert/advices/krupnuyu-summu-otdast-biznes-pri-otnesenii-vskryshi-k-otkhodam/ (дата обращения: 27.10.2026).

10. Об утверждении Порядка использования отходов недропользования, в том числе вскрышных и вмещающих горных пород, пользователями

недр: приказ Минприроды России и Роснедр от 25.04.2023 № 247/04. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Об охране окружающей среды: федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 04.08.2026) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

13. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 10.02.2026 по делу № А51-15449/2024 (цит. по: [14]).

14. Вскрышные горные породы: как суды разрешают вопросы о плате за НВОС / Адвокатское бюро «Жаров Групп». 2026. 9 июня. URL: https://zharov.eco/edu/articles/vskryshnye-gornye-porody (дата обращения: 27.10.2026).

15. О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 14.07.2022 № 268-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. О рассмотрении обращения: письмо Минприроды России от 20.01.2026 № 25-78/437-ОГ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Об утверждении перечня веществ и (или) предметов, образуемых в результате хозяйственной и (или) иной деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и не являющихся продукцией производства, которые не могут быть отнесены к побочным продуктам производства: распоряжение Правительства РФ от 27.12.2022 № 4249-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Прощалыгин Р.А. Юридические признаки и дефиниция отходов недропользования // Хозяйство и право. 2024. № 5. С. 43–54.

19. Ильменева В.А. Формирование концепции законопроекта «О построении экономики замкнутого цикла» // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2025. Т. 25, вып. 1. С. 81–86.