

DOI 10.46320/2077-7639-2021-5-108-26-38

Нормативно-правовое обеспечение управления отходами недропользования и использования вторичных минеральных ресурсов в условиях развития циркулярной экономики

Мочалова Л.А., Еремеева О.С.

В статье подчеркивается важность управления отходами недропользования и использования вторичных минеральных ресурсов в условиях, с одной стороны, экономической специализации ряда макрорегионов нашей страны на добыче полезных ископаемых, с другой – необходимостью учета общемировых принципов развития циркулярной экономики. В центре внимания авторов исследования оказались дискуссионные вопросы нормативно-правового обеспечения управления циркулярными моделями в недропользовании. Для удобства анализа авторы выделяют три взаимодействующих сферы деятельности: природоохранную, связанную с вопросами охраны окружающей среды, в т.ч. обращения с отходами производства и потребления; природноресурсную, ориентированную на недропользование, и организационно-экономическую (хозяйственную), базирующуюся на организации и стимулировании ведения «зелёного» бизнеса. На основе собственного опыта и мнения других ученых и специалистов в данной области исследования авторы выявляют противоречивые моменты в российском природоохранном и природоресурсном законодательстве, не дающие предприятиям минерально-сырьевого комплекса в полной мере осуществлять управление образующимися и накопленными отходами недропользования; анализируют законопроекты в данной сфере, выделяя положительные и отрицательные моменты. Более подробно авторы статьи останавливаются на проблемах: разграничения сфер действия законодательства о недрах и законодательства об отходах производства и потребления, отличия отходов недропользования и вторичных минеральных ресурсов, наличия большого количества бесхозных отвалов горных пород и отходов перерабатывающих производств. Особое место в исследовании занимают вопросы организации бизнеса в сфере управления отходами недропользования и использования вторичных минеральных ресурсов, а также его экономического стимулирования со стороны государства. В заключении авторы определяют шаги по совершенствованию нормативно-правового обеспечения реализации принципов циркулярной экономики в условиях минерально-сырьевого комплекса.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

ГОСТ 7.1–2003

Мочалова Л.А., Еремеева О.С. Нормативно-правовое обеспечение управления отходами недропользования и использования вторичных минеральных ресурсов в условиях развития циркулярной экономики // Дискуссия. – 2021. – Вып. 108 – С. 26–38.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Экономика замкнутого цикла, добыча полезных ископаемых, отходы недропользования, вторичные минеральные ресурсы, нормативно-правовые акты, «зелёный» бизнес, экономическое стимулирование.

JEL: Q510, Q520, Q580

DOI 10.46320/2077-7639-2021-5-108-26-38

Regulatory and legal support for the subsurface waste management and the use of secondary mineral resources in the context of the development of a circular economy

Mochalova L.A., Ereemeeva O.S.

The article emphasizes the importance of subsurface waste management and the use of secondary mineral resources in the conditions, on the one hand, of the economic specialization of a number of macro-regions of our country in the extraction of minerals, on the other – the need to take into account the global principles of the development of the circular economy. The authors focused on the controversial issues of regulatory support for the management of circular models in subsurface use. For the convenience of the analysis, the authors distinguish three interacting areas of activity: environmental protection, related to environmental protection issues, including management of production and consumption waste; natural resources, focused on subsurface use, and organizational and economic, based on the organization and promotion of “green” business. Based on their own experience and the opinions of other scientists and experts in this field of research, the authors identify contradictory points in the Russian environmental and natural resource law that do not allow enterprises of the mineral resource complex to fully manage the generated and accumulated subsurface use waste. The authors analyze draft laws in this area, highlighting positive and negative points. The authors of the article dwell on the problems of delineating the spheres of action of the minerals legislation and legislation on production and consumption wastes, the differences between subsurface use waste and secondary mineral resources, the presence of a large number of ownerless rock dumps and waste from processing industries. A special place in the study is occupied by the issues of business organization in the field of subsurface waste management and the use of secondary mineral resources, as well as its economic stimulation by the state. In conclusion, the authors identify steps to improve the regulatory support for the implementation of the principles of the circular economy in the conditions of the mineral resource complex.

FOR CITATION

Mochalova L.A., Ereemeeva O.S. Regulatory and legal support for the subsurface waste management and the use of secondary mineral resources in the context of the development of a circular economy. Diskussiya [Discussion], 108, 26–38.

APA

KEYWORDS

Closed-cycle economy, mining, subsurface use waste, secondary mineral resources, regulatory legal acts, “green” business, economic incentive.

JEL: Q510, Q520, Q580

Введение

Экономическое развитие нашей страны продолжает во многом зависеть от освоения минерально-сырьевой базы. Стратегией пространственного развития РФ на период до 2025 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р (с изм. на 23.03.2021 г.) в Перечне перспективных экономических специализаций в качестве первой у многих регионов (республик, краев, областей, автономных округов) установлена «добыча полезных ископаемых». Под «перспективной экономической специализацией субъекта Российской Федерации» – понимается «совокупность укрупненных видов экономической деятельности (отраслей), обусловленных благоприятным сочетанием конкурентных преимуществ (пространственных факторов размещения видов экономической деятельности)». Для Уральско-Сибирского макрорегиона «добыча полезных ископаемых» указана для Свердловской, Тюменской и Челябинской областей, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа; исключение составляет только Курганская область.

В концепциях и стратегиях развития областей и округов с уклоном на специализацию в сфере добычи полезных ископаемых отмечается важность управления отходами недропользования и использования вторичных минеральных ресурсов. Так, в Стратегии промышленного и инновационного развития Свердловской области на период до 2035 года, утвержденной Правительством Свердловской области от 28.06.2019 г. № 383-ПП, отмечается, что минерально-сырьевая база данной области обеспечивает не только функционирование металлургических заводов данной территории (по алюминиевому сырью (бокситам) – до 60 %, по медной руде – до 20 %, по железной руде – 100 %), но и довольно значима для обрабатывающей промышленности РФ в целом. Однако наблюдается тенденция к её истощению. Важными из направлений расширения минерально-сырьевой базы рассматриваются использование вторичных металлов и переработка накопленных техногенных образований, представленных главным образом вскрышными и вмещающими породами, отходами обогащения, металлургическими шлаками, золошлаками. Движение в данном направлении может позволить в определенной степени решить не только проблему нехватки первичного минерального сырья, но и ослабить земельную и экологическую проблемы, связанные с тем, что техногенные образования занимают

площадь более 17 тыс. га (8,7 % от территории Свердловской области) и являются источником загрязнения воздуха, воды и почвы.

Всё вышесказанное говорит о необходимости управления отходами недропользования и использования вторичных минеральных ресурсов в условиях общей тенденции развития циркулярных технологий и формирования экономики замкнутого цикла (циркулярной экономики) [1-3]. При этом встает вопрос нормативно-правового обеспечения данного процесса.

Материал и методы исследования. При выполнении исследования были использованы труды известных ученых и специалистов, занимающихся вопросами нормативно-правового обеспечения управления отходами недропользования и использования вторичных минеральных ресурсов, а также основные нормативно-правовые акты в данной сфере. В качестве методов исследования применялись общенаучные методы анализа и синтеза, а также метод классификации.

Результаты исследования. Для удобства анализа нормативно-правового обеспечения управления циркулярными моделями в недропользовании авторы выделяют три взаимодействующих сферы деятельности: природоохранную, природноресурсную и организационно-экономическую (хозяйственную). Природоохранная сфера связана с вопросами охраны окружающей среды, в т. ч. обращения с отходами производства и потребления, природоресурсная сфера – с недропользованием, организационно-экономическая (хозяйственная) – с организацией и стимулированием ведения «зеленого» бизнеса. Представим данные сферы деятельности во взаимосвязи с элементами управления отходами недропользования и использования вторичных минеральных ресурсов, основными нормативно-правовыми актами (в т. ч. федеральными законами), а также регулирующими и контрольно-надзорными органами (рис. 1).

Уже при первичном изучении основных нормативно-правовых актов природоохранной и природоресурсной сфер деятельности наблюдаются противоречивые моменты, не дающие предприятиям минерально-сырьевого комплекса в полной мере осуществлять управление образуемыми и накопленными отходами недропользования. Основную причину данной ситуации специалисты [4-5] видят в различии целей правового регулирования обращения с отходами недропользования природоохранным (ФЗ «Об охране окружающей среды», ФЗ «Об экологической экспертизе», ФЗ «Об отходах производства и потребления»)

и природоресурсным (ФЗ «О недрах») видами законодательства, а также отсутствию четкого разграничения между ними сфер действия. В результате по ряду правовых институтов (в т.ч. при регламентации разрешительной деятельности, проектировании и нормировании требований к объектам и деятельности) устанавливается «двойное» регулирование. Кроме того, возникают вопросы по правомерности применения тех или иных норм общегражданского законодательства (Гражданский кодекс РФ) в отношении отходов недропользования.

Шамордин Р.О., Миркеримова Н.Ф. [4] предлагают разграничить сферы действия законодательства о недрах и законодательства об отходах производства и потребления путём учёта следующих критериев: источник образования отходов, степень переработки полезного ископаемого, сте-

пень интеграции отходов в природную среду (таблица 1). Развивая данную тему и ссылаясь на ст. 2 ФЗ «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ, в которой перечисляются виды отходов, отношения в области обращения с которыми регулируются соответствующим законодательством РФ (радиоактивные отходы, сточные воды, подтоварные и попутные воды), Миркеримова Н.Ф. в своей более поздней статье [5] рекомендует увести отходы недропользования также в ранг специализированных с точки зрения правового регулирования и отразить вопросы по обращению с ними более подробно в законодательстве о недрах. Однако при этом требуется введение самостоятельной классификации отходов недропользования, например, с точки зрения критерия безопасной интеграции отходов в природную (геологическую) среду, который



Рис. 1. Нормативно-правовое обеспечение управления отходами недропользования и использования вторичных минеральных ресурсов

позволил бы разграничить опасные отходы, обращение с которыми должно регламентироваться природоохранным законодательством (об отходах производства и потребления), и неопасные отходы, регулируемые природоресурсным законодательством (о недрах). По отношению к последним в законодательстве о недрах следует учесть требования по охране окружающей среды при обращении с отходами недропользования и по их вовлечению в хозяйственный оборот. Миркеримовой Н.Ф. рассматривается и другой, менее привлекательный (с ее точки зрения) из-за трудоёмкости (т. к. требуется внесение изменений в значительное количество нормативных правовых актов) способ гармонизации требований законодательства об отходах производства и потребления и отходов недропользования, заключающийся в исключении «двойного» регулирования: например, устранении необходимости получения лицензии на обращении с отходами в случае с отходами, образованными по лицензии на пользование недрами, а также отходами, размещаемыми в соответствии с проектом ликвидации горных выработок; недопущении двойной платы: внесении или платежей за пользование недрами или платы за негативное воздействие на окружающую среду (при размещении отходов).

Органы исполнительной и законодательной власти на федеральном уровне пытаются предпринять определенные действия в плане регулирования вопросов обращения с отходами недропользования, однако медлительные и незначительные. В частности, Министерством при-

родных ресурсов и экологии РФ был разработан и Государственной думой в первом чтении 29.05.2019 г. принят законопроект № 664487-7 «О внесении изменений в Закон РФ «О недрах» и отдельные законодательные акты РФ в целях стимулирования использования отходов недропользования». Если обратиться к его содержанию, то можно увидеть новшества, которые позволяют разграничить сферы действия природоохранного и природоресурсного законодательства. Для этого в текст Закона РФ «О недрах» от 21.02.1992 г. № 2395-1 и Федерального закона «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 г. № 89 предлагается введение понятия «отходы недропользования», под которыми понимаются «вскрышные и вмещающие (разубоживающие) горные породы, шламы, хвосты обогащения полезных ископаемых и иные отходы геологического изучения, разведки, добычи и первичной переработки минерального сырья». Однако до сих пор осуществляется корректировка во многом противоречивого законопроекта: описанный в нём специальный режим правового регулирования отходами недропользования представителям предприятий минерально-сырьевого комплекса и научной общественности видится весьма необоснованным с точки зрения стимулирования использования отходов [6]. В частности, в законопроекте указывается, что на период действия лицензии недропользователь будет иметь право извлекать полезные ископаемые и компоненты из отходов, образовавшихся в результате выполнения работ, связанных с использованием недрами,

Таблица 1

Классификация критериев разграничения сфер действия законодательства о недрах и законодательства об отходах производства и потребления

Критерии	Законодательство о недрах	Законодательство об отходах производства и потребления
Подход Шамордина Р.О., Миркеримовой Н.Ф. [4]		
Источник образования отходов	Отход образовался в результате пользования недрами, в т. ч. добычи полезных ископаемых	Отход образовался в результате отличной от добычи полезных ископаемых производственной и потребительской деятельности
Степень переработки полезного ископаемого	Первичная переработка полезных ископаемых и доведение минерального сырья до определенного качества	Дальнейшая переработка добытого полезного ископаемого в качестве товарной продукции
Степень интеграции отходов в природную среду	Продукт или вещество интегрированы в природную среду и представляют собой природно-антропогенный (геологический) объект	Продукт или вещество не интегрированы в природную среду и представляют собой антропогенный объект
Подход Миркеримовой Н.Ф. [5]		
Безопасность интеграции отходов в природную (геологическую) среду	Неопасные отходы недропользования	Опасные отходы недропользования

а также использовать их для собственных нужд. Следует отметить, что таким правом недропользователь располагает и при действующем Законе РФ «О недрах», но, к сожалению, мало пользуется. И вместо того, чтобы его простимулировать на это, предложение разработчиков законопроекта в части введения дорогостоящего требования составления технического проекта по извлечению полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования сделает данный процесс неэффективным. В качестве некоторой, но недостаточной, компенсации дополнительных затрат является предлагаемое введение нулевой ставки платы «при размещении отходов недропользования, из которых осуществляется добыча полезных ископаемых и полезных компонентов» в соответствии с техническим проектом. Кроме того, учёные Ларичкин Ф.Д., Кныш В.А. и др. замечают, что выше упомянутый законопроект, как и ГОСТ Р 55100-2012, из понятия «отходы недропользования» исключает отходы добычи нефти и газа (т.к. их использование связано с ОКВЭД по обработке и обеспечению энергией, а в определении речь идет только о переработке полезных ископаемых), тем самым ограничивая своё действие сектором добычи твёрдых полезных ископаемых [7].

Важенин Ю.И., Орлов М.В., Хакимов Б.В. заостряют внимание на важности решения проблемы наличия большого количества бесхозных отвалов горных пород и отходов перерабатывающих производств [6]. Для этого они предлагают в законодательстве о недрах ввести правовые нормы о государственном учёте и мониторинге данных отвалов, выделить отдельный вид пользования недрами – «для разработки техногенных минеральных образований и рекультивации недр и земель» и установить упрощённый порядок получения права пользования бесхозными отвалами горных пород и отходов перерабатывающих производств (без обязательности полноценного геологического изучения, многочисленных экспертиз и согласований, предварительной постановки разведанных запасов на государственный баланс, проведения конкурсов или аукционов). Уланов АЮ., Бахмин В.И., Коробова О.С. с целью выработки и реализации единой государственной политики в сфере обращения с отходами недропользования обращают внимание на дополнение нормативно-правовой базы требованием формирования единого государственного кадастра отходов недропользования, содержащий «структурированную информацию о точном местоположе-

нии, правовом статусе отходов, степени негативного воздействия на окружающую среду, объемах и качественном составе ценных компонентов, запасах полезных ископаемых и полезных компонентов, технологиях переработки техногенного минерального сырья, возможных направлениях использования получаемой продукции и т. п.» [8]. По их мнению, созданные для других целей реестр объектов размещения отходов (ГРОПО), реестр объектов негативного воздействия на окружающую среду (ГРОНВОС), государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых не содержат полную актуальную информацию об отходах недропользования. В свою очередь сотрудники Отделения наук о Земле РАН предлагают вместо термина «отходы недропользования», превращающего «вскрышные и вмещающие (разубоживающие) горные породы, шламы, хвосты обогащения полезных ископаемых и иные отходы геологического изучения, разведки, добычи и первичной переработки минерального сырья», судя по названию, в ненужные материалы, ввести в юридический оборот понятие «техногенное минеральное образование (ТМО)» и обеспечить специальный правовой порядок использования ТМО, отличный от порядка для природных месторождений полезных ископаемых.

Справедливости ради следует отметить, что и в сфере законодательства о недрах, и в законодательстве об отходах производства и потребления существует проблема разграничения отходов и вторичных материальных ресурсов, которая требует введения терминов «вторичное сырьё» и «вторичные ресурсы». Министерство природных ресурсов и экологии РФ подготовило законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон «Об охране окружающей среды», в котором вторичные материальные ресурсы характеризуются как «виды отходов, включенные в перечень видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, включая отходы от использования товаров, подлежащие утилизации, в том числе с получением вторичного сырья». В свою очередь Министерство промышленности и науки РФ и Государственное учреждение «Научно-исследовательский центр по проблемам управления ресурсосбережением и отходами» (ГУ НИЦПУРО) подготовили законопроект «О вторичных материальных ресурсах» (ВРМ), который «устанавливает основные понятия в области ВРМ (в том числе критерии определения

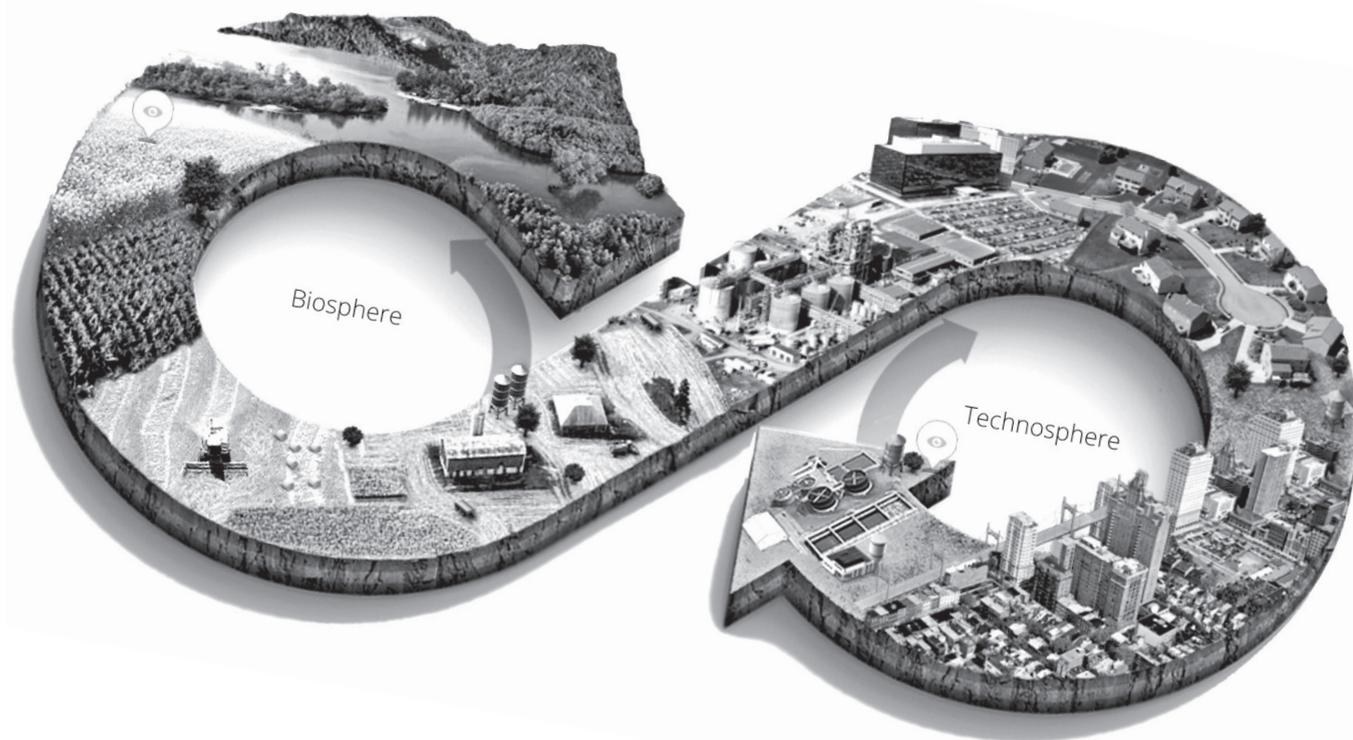
отходов, как вторичного сырья), определяет ресурсосберегающие требования при обращении с отходами как со вторичными материальными ресурсами, вводит систему административной и экономической ответственности за организацию сбора и переработки ВМР, регламентирует основы административного и экономического регулирования обращением со вторичными материальными ресурсами, включая использование природоохранных механизмов в этих целях». В законопроекте «вторичное сырьё» характеризуется как «используемые и/или предназначенные для использования в течение установленных технологическими регламентами сроков отходы производства и потребления, а также продукция их первичной переработки, предназначенная для полного или частичного замещения основных видов сырья, материалов и энергоресурсов»¹. Вводится понятие «ресурсы вторичного сырья», означающее «количественное выражение образующихся и накопленных ВМР». Предлагаются различные механизмы экономического стимулирования сбора и использования ВРМ. К сожалению, в указанных законопроектах отсутствуют правовые понятия и нормы, специальным образом регламентирующие получение и использование вторичного минерального сырья, образования и разработки техногенных минеральных образований, которые одновременно выступают и отходами, и объектами недропользования.

В настоящее время в качестве рекомендуемого к использованию в сфере обращения ВРМ нормативного документа выступает ГОСТ Р 57702-2017 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Требования к малоотходным технологиям», в котором также не упоминаются вторичные минеральные ресурсы, однако разграничиваются термины: «вторичные материальные ресурсы» (ВМР) – отходы производства и потребления, образующиеся в результате хозяйственной деятельности, для которых существует возможность повторного использования в качестве товарной продукции непосредственно или после дополнительной обработки; «неиспользуемые отходы» – отходы, которые в настоящее время не могут быть использованы в хозяйственной деятельности, либо их использование экономически, экологически и социально нецелесообразно; «безвозвратные отходы (потери)» – отходы производства, которые

невозможно, нецелесообразно (неэффективно) или недопустимо использовать повторно. В свою очередь ГОСТ Р 55100-2012 «Ресурсосбережение. Наилучшие доступные технологии обращения с отходами в горнодобывающей промышленности» предлагает эффективные методы обращения с отходами, образующимися в сфере добычи и переработки полезных ископаемых, на основе внедрения НДТ.

При управлении отходами недропользования и использовании вторичных минеральных ресурсов важно учитывать и организационно-экономическую (хозяйственную) сферу деятельности. Объекты-источники образования отходов недропользования и сами отходы довольно разнообразны: первые – по виду деятельности и применяемым технологиям, вторые – по возможности дальнейшего использования, в т. ч. превращения во вторичные минеральные ресурсы. Довольно часто эффективность осуществления основных (геологическое изучение, разведка, добыча и первичная переработка минерального сырья) и сопутствующих (переработка и использование отходов недропользования) видов деятельности зависят от выбранной организационно-правовой формы предпринимательской деятельности (общество с ограниченной ответственностью, публичное и непубличное акционерное общество, производственный кооператив (артель) и т. д.), определяющей способы взаимодействия заинтересованных сторон (инвесторов, менеджеров, партнеров и т. д.) и систему налогообложения. По мере увеличения осуществляемых видов экономической деятельности необходимо создание предприятия минерально-сырьевого комплекса довольно сложной организационно-управленческой структуры по цепочке «горнодобывающее предприятие → горно-обоганительный комбинат → горно-металлургическая компания», требующей учёта дополнительных законодательных норм и правил. Желание осуществлять сопутствующую деятельность по управлению отходами недропользования и использования вторичных минеральных ресурсов по удлинённой цепочке жизненного цикла минерального сырья приводит к необходимости формирования некоммерческих структур типа ассоциаций (союзов), саморегулируемых организаций, некоммерческих партнерств и др. Например, возможно создание ассоциации добычи и комплексной переработки руд черных металлов и техногенных отходов или саморегулируемой организации по добыче и комплексному использованию руд цветных металлов.

¹ *Федеральный закон «О вторичных материальных ресурсах» (проект) // Отраслевой портал Отходы.Ру. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.waste.ru/modules/documents/item.php?itemid=175>.*



В ранее упомянутом ГОСТ Р 57702-2017 отмечается, что «перспективным подходом к формированию малоотходных систем производства могут стать территориально-производственные комплексы, с их широкими возможностями по обмену сопряженной продукцией и отходами, замкнутостью отдельных производственных циклов». Однако понятие территориально-производственного комплекса (ТПК), введенное в 1940-х годах специалистом в области экономической географии Н. Колосовским ориентировано на отсутствие конкуренции и больше подходит для условий плановой экономики [9]. В условиях рыночной экономики подобные структуры, создаваемые в рамках каких-то территорий или отраслей, называются кластерами.

В зависимости от участников кластера и форм государственной поддержки выделяются *промышленные кластеры*, попадающие под действие ФЗ «О промышленной политике», а также *кластеры малых и средних предприятий*, деятельность которых стимулируется законодательством по поддержке предпринимательства в России. При всем многообразии декларируемых в законодательных актах форм поддержки крупного, среднего и малого бизнеса, деятельность по переработке и комплексному использованию минерального сырья из-за технологических, юридических и финансовых барьеров нередко является неэффективной. В частности, довольно сложную про-

цедуру необходимо проходить предприятиям минерально-сырьевого комплекса, пожелавшим внедрить свой проект по созданию промышленного кластера в рамках реализации государственной программы РФ «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»² в части подпрограммы 7 «Развитие промышленной инфраструктуры и инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности», основной задачей которой выступает «разработка и реализация мер стимулирования инвестиций в создание и развитие индустриальных (промышленных) парков и технопарков, промышленных кластеров, в том числе промышленной инфраструктуры, на территориях, требующих особого внимания». Ожидаемым результатом реализации подпрограммы является «создание не менее 50 индустриальных (промышленных) парков и промышленных технопарков, а также не менее 10 промышленных кластеров на территориях субъектов РФ с низким уровнем социально-экономического развития, субъектов РФ, отнесенным к геостратегическим территориям, а также в моногородах».

Развитие инфраструктуры в области управления отходами недропользования и использования вторичных минеральных ресурсов маловероятно

² Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (с изм. и доп.).

Таблица 2

*Формы экономического стимулирования «зелёного» бизнеса в России,
которые могут быть использованы при управлении отходами недропользования
и использования вторичных минеральных ресурсов*

Название форм экономического стимулирования	Нормативный правовой акт	Характеристика
1. Предоставление налоговых льгот и льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду	Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 г. № 89 (статья 24)	Понижение размера платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов индивидуальными предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим деятельность, в результате которой образуются отходы, при внедрении ими технологий, обеспечивающих уменьшение количества отходов. Применение ускоренной амортизации основных производственных фондов, связанных с осуществлением деятельности в области обращения с отходами
	Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты РФ» от 21.07.2014 г. № 219	Предоставление налоговых льгот в виде применения дополнительного коэффициента 2 при начислении амортизации на оборудование НДС. Льготы в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду могут быть получены в виде: корректировки платы за негативное воздействие на окружающую среду путём вычитания затрат на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду в пределах исчисленной суммы; освобождения от взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду после внедрения НДС
2. Предоставление инвестиционных налоговых кредитов	Налоговый кодекс РФ (статья 67)	Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен организации, являющейся налогоплательщиком соответствующего налога, при проведении этой организацией научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ либо технического перевооружения собственного производства, в том числе направленного на осуществление мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, к которым относятся: внедрение НДС в сфере размещения отходов производства и потребления; проектирование, строительство, реконструкцию: сооружений и устройств по переработке жидких бытовых отходов и осадка сточных вод; установка: оборудования по использованию, транспортированию, обезвреживанию отходов производства и потребления; автоматизированных систем. Договор об инвестиционном налоговом кредите должен предусматривать порядок уменьшения платежей по соответствующему налогу и сумму кредита (с указанием налога, по которому организации предоставлен инвестиционный налоговый кредит)
3. Заключение специального инвестиционного контракта	Федеральный закон «О промышленной политике в РФ» от 31.12.2014 г. № 488	Инвестиционный контракт заключается между инвестором (юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем) и публично-правовым образованием (РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием). В соответствии с ним инвестор обязуется создать либо модернизировать, освоить производство промышленной продукции, а публичный субъект обязуется осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности. Заключение контракта возможно как в случае реализации проекта по созданию либо модернизации промышленного предприятия, так и в случае, когда проект предусматривает внедрение НДС в ходе реализации плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности

Продолжение табл. 2

Название форм экономического стимулирования	Нормативный правовой акт	Характеристика
	Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной политике в РФ» в части регулирования специальных инвестиционных контрактов» от 02.08.2019 г. № 290	Специальный инвестиционный контракт заключается на срок не более чем 15 лет для реализации проектов, объем инвестиций по которым не превышает 50 млрд руб. (без учета НДС), или не более чем 20 лет для реализации проектов, объем инвестиций по которым превышает 50 млрд руб. (без учета НДС).
4. Реализация программ льготного кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП)	Программа стимулирования кредитования субъектов МСП 2015 г. (с изм. и доп.), разработанная совместно с Минэкономразвития России и Банком России АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» (Корпорация МСП)	Программа предусматривает предоставление субъектам МСП кредитных средств на льготных условиях и др., в частности используемых для управления отходами
5. Предоставление государственных гарантий РФ по кредитам или облигационным займам	Постановление Правительства РФ «О государственных гарантиях РФ по кредитам или облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами на цели, установленные Правительством РФ в рамках мер, направленных на решение неотложных задач по обеспечению устойчивости экономического развития» от 10.05.2017 г. № 549	Министерство финансов РФ при подготовке проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период должно предусматривать средства на исполнение обязательств по гарантиям
6. Предоставление субсидий из федерального бюджета на возмещение затрат на выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным в рамках реализации инвестиционных проектов по внедрению наилучших доступных технологий	Постановление Правительства РФ от 30.04.2019 г. № 541 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на возмещение затрат на выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным в рамках реализации инвестиционных проектов по внедрению наилучших доступных технологий»	Субсидией смогут воспользоваться компании, реализующие инвестиционные проекты по внедрению соответствующих технологий на объектах, которые оказывают значительное негативное воздействие на окружающую среду в соответствии с критериями, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 28.09.2015 г. № 1029
7. Предоставление субсидий из федерального бюджета на возмещение расходов в связи с предоставлением кредитов и займов	Постановление Правительства РФ от 15.02.2018 г. № 158 «О программе «Фабрика проектного финансирования», «Правила предоставления субсидий из федерального бюджета в виде имущественных взносов Российской Федерации в государственную корпорацию «Банк развития и внешне-	Государственный проект «Фабрика проектного финансирования» направлен на инвестиции в приоритетные для страны направления, одной из которых является внедрение НДТ и снижение негативного воздействия на окружающую среду

Окончание табл. 2

Название форм экономического стимулирования	Нормативный правовой акт	Характеристика
	экономической деятельности (Внешэкономбанк)» на возмещение расходов в связи с предоставлением кредитов и займов в рамках реализации механизма «Фабрика проектного финансирования»)	

без привлечения различных форм государственной поддержки. В отечественном законодательстве продекларированы формы экономического стимулирования «зелёного» бизнеса (таблица 2), возможные к применению по отношению к циркулярным моделям в недропользовании. Однако, как показывает практика, многие из них недостаточны или недоступны предприятиям минерально-сырьевого комплекса, особенно малым и средним. Нужны специальные меры, направленные на поддержку предприятий, ориентированных на переработку отходов недропользования, обеспечение комплексного использования минерального сырья и организацию замкнутых производственных циклов, действие которых сокращает негативное воздействие на окружающую среду.

Уланов А.Ю., Бахмин В.И., Коробова О.С. рассматривают необходимость дифференциации налоговой нагрузки для предприятий, разрабатывающих природные месторождения с высокоэффективными запасами полезных ископаемых, и предприятий осваивающих техногенные месторождения и осуществляющих вовлечение отходов недропользования в промышленную переработку [8]. Без сомнения, для последних необходимы значительные льготы или нулевая ставка или отсутствие налогообложения по налогу на добычу полезных ископаемых, налогу на прибыль и налогу на имущество с целью компенсации существенных затрат недропользователей на геологоразведку техногенных месторождений и разработку технологий извлечения полезных компонентов из техногенного минерального сырья.

Обсуждение. В центре внимания авторов исследования оказались дискуссионные вопросы нормативно-правового обеспечения управления циркулярными моделями в недропользовании. На основе собственного опыта и мнения других ученых и специалистов в данной области исследования авторы выделили противоречивые моменты

в российском природоохранном и природоресурсном законодательстве, не дающие предприятиям минерально-сырьевого комплекса в полной мере осуществлять управление образуемыми и накопленными отходами недропользования; проанализировали законопроект в данной сфере, выделяя положительные и отрицательные моменты. Результатом исследования явилось предложение механизмов устранения выявленных противоречий и «пробелов» в российском законодательстве в части управления отходами недропользования и использования вторичных минеральных ресурсов. При этом авторы осознают, что реализация любого варианта изменения правового режима обращения с отходами недропользования потребует трудоемкой работы по гармонизации сложного комплекса нормативных правовых актов данной сферы и смежных сфер деятельности [10].

Выводы. На основании всего вышесказанного авторы статьи определяют следующие шаги по совершенствованию нормативно-правового обеспечения управления отходами недропользования и использования вторичных минеральных ресурсов:

Выведение из сферы действия ФЗ «Об отходах производства и потребления» отношений, связанных с обращением с отходами недропользования, что позволит четко разграничить по отношению к ним сфер действия природоохранного и природоресурсного законодательства.

Совершенствование законодательства о недрах с целью наличия всех необходимых правовых норм по самостоятельному регулированию вопросов обращения с отходами недропользования, в частности определения правового режима техногенных минеральных образований.

Внесение изменений и дополнений в налоговое и иное законодательство РФ с целью непротиворечивости их норм законодательству о недрах в части вопросов обращения с отходами недропользования.

Разработка дополнительных форм государственной поддержки деятельности по переработке и комплексному использованию минерального сырья.

Перечисленные моменты способны обеспечить реализацию принципов циркулярной экономики в условиях минерально-сырьевого комплекса.

Список литературы

1. Brais Suarez-Eiroaa et al. Operational principles of circular economy for sustainable development: Linking theory and practice / Brais Suarez-Eiroaa, Emilio Fernandez, Gonzalo Mendez-Martinez, David Soto-Onate // Journal of Cleaner Production. 2019. P. 952-961. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.12.271> (дата обращения: 06.07.2021).
2. Päivi H.-M. Kinnunen, Anna H. Kaksonen. Towards circular economy in mining: Opportunities and bottlenecks for tailings valorization // Journal of Cleaner Production, Volume 228, 10 August 2019, Pages 153-160. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.04.171> (дата обращения: 06.07.2021).
3. Sânia da Costa Fernandes, Daniela C.A. Pigosso, Tim C. McAloone, Henrique Rozenfeld / Towards product-service system oriented to circular economy: A systematic review of value proposition design approaches // Journal of Cleaner Production, Volume 257, 1 June 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.120507> (дата обращения: 06.07.2021).
4. Шамордин Р.О., Миркеримова Н.Ф. О критериях разграничения предметов правового регулирования законодательства об отходах производства и потребления и законодательства о недрах // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2019. № 2. С. 65–69.
5. Миркеримова Н.Ф. О некоторых подходах к гармонизации требований законодательства об отходах производства и потребления и отходах недропользования // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2020. № 4–5. С. 86–91.
6. Важенин Ю.И., Орлов М.В., Хакимов Б.В. Правовое регулирование использования отвалов горных пород и отходов перерабатывающих производств // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2020. № 2. С. 56–60.
7. Рациональное использование вторичных минеральных ресурсов в условиях экологизации и внедрения наилучших доступных технологий: монография / коллектив авторов; под науч. ред. д. э. н., проф. Ф. Д. Ларичкина, д. э. н., проф. В.А. Кныша. Апатиты: Изд-во ФИЦ КНЦ РАН, 2019. 252 с.
8. Уланов А.Ю., Бахмин В.И., Коробова О.С. О совершенствовании системы обращения с отходами недропользования // ГИАБ. Горный информационно-аналитический бюллетень. 2020. № 6. С. 48–55. DOI: 10.25018/0236-1493-2020-6-0-48-55.
9. Дондоков Б.С. Кластеры или ТПК: сходства и различия // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). 2015. № 1. С. 381–385.
10. Хохряков А.В., Ларионова И.В., Москвина О.А., Цейтлин Е.М. Системный подход к обеспечению экологической безопасности в горной промышленности // Горный информационно-аналитический бюллетень. 2020. № 3–1. С. 501–517. DOI 10.25018/0236-1493-2020-31-0-501-517.

References

1. Brais Suarez-Eiroaa et al. Operational principles of circular economy for sustainable development: Linking theory and practice / Brais Suarez-Eiroaa, Emilio Fernandez, Gonzalo Mendez-Martinez, David Soto-Onate // Journal of Cleaner Production. 2019. p. 952-961. [Electronic resource]. Access mode: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.12.271> (accessed date: 06.07.2021).
2. Päivi H.-M. Kinnunen, Anna H. Kaksonen. Towards circular economy in mining: Opportunities and bottlenecks for tailings valorization // Journal of Cleaner Production, Volume 228, 10 August 2019, Pages 153-160. [Electronic resource]. Access mode: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.04.171> (accessed date: 06.07.2021).
3. Sânia da Costa Fernandes, Daniela C.A. Pigosso, Tim C. McAloone, Henrique Rozenfeld / Towards product-service system oriented to circular economy: A systematic review of value proposition design approaches // Journal of Cleaner Production, Volume 257, 1 June 2020. [Electronic resource]. Access mode: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.120507> (accessed date: 06.07.2021).
4. Shamordin R.O., Mirkerimova N.F. On the criteria for distinguishing the subjects of legal regulation of legislation on production and consumption waste and legislation on subsoil // Mineral Resources of Russia. Economics and management. 2019. No. 2. P. 65-69.
5. Mirkerimova N.F. On some approaches to the harmonization of the requirements of legislation on production and consumption waste and subsurface use waste // Mineral resources of Russia. Economics and management. 2020. No. 4-5. P. 86-91.
6. Vazhenin Yu.I., Orlov M.V., Khakimov B.V. Legal regulation of the use of rock dumps and waste from processing industries // Mineral Resources of Russia. Economics and management. 2020. No. 2. P. 56-60.
7. Rational use of secondary mineral resources in the conditions of ecologization and the introduction of the best available technologies: monograph / team of authors; under the scientific editorship of Doctor of Economics, Professor F.D. Larichkin, Doctor of Economics, Professor V.A. Knysh. Apatity: Publishing house of FITC KNC RAS, 2019. 252 p.
8. Ulanov A. Yu., Bakhmin V. I., Korobova O. S. On improving the system of treatment of subsurface use waste // GIAB. Mining information and analytical bulletin. 2020. No. 6. P. 48-55. DOI: 10.25018/0236-1493-2020-6-0-48-55.
9. Dondokov B. S. Clusters or TPC: similarities and differences // Mining Information and Analytical Bulletin (scientific and Technical journal). 2015. No. 1. P. 381-385.
10. Khokhryakov A.V., Larionova I.V., Moskvina O.A., Tseitlin E.M. A systematic approach to ensuring environmental safety in the mining industry // Mining information and analytical bulletin. 2020. No. 3-1. pp. 501-517. DOI 10.25018/0236-1493-2020-31-0-501-517.

Благодарности

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 20-010-00305А.

Информация об авторах

Мочалова Л.А., доцент, д.э.н., заведующая кафедрой экономики и менеджмента, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Уральский государственный горный университет» (г. Екатеринбург, ул. Куйбышева, 30, 620144, Россия). Почта для связи с автором: lyudmila.mochalova@m.ursmu.ru

Еремеева О.С., аспирант кафедры экономики и менеджмента, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Уральский государственный горный университет» (г. Екатеринбург, ул. Куйбышева, 30, 620144, Россия). Почта для связи с автором: 206081@m.ursmu.ru

Информация о статье

Дата получения статьи: 26.08.2021
Дата принятия к публикации: 27.09.2021

© Мочалова Л.А., Еремеева О.С., 2021.

Acknowledgments

The reported study was funded by RFBR, project number 20-010-00305A.

Information about the authors

Mochalova L.A., Associate Professor, Doctor of Economics, Head of the Department of Economics and Management, Ural State Mining University (Ekaterinburg, Kuybysheva st., 30, 620144, Russia). Corresponding author: lyudmila.mochalova@m.ursmu.ru

Eremeeva O.S., Postgraduate student, Department of Economics and Management, Ural State Mining University (Ekaterinburg, Kuybysheva st., 30, 620144, Russia). Corresponding author: 206081@m.ursmu.ru

Article Info

Received for publication: 26.08.2021
Accepted for publication: 27.09.2021

© Mochalova L.A., Eremeeva O.S., 2021.