

§ 10 ЧЕЛОВЕК И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

Степаненко В.С.

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ И В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: В статье анализируется экологическая политика, а также правовое регулирование в области обращения с отходами на федеральном и региональном уровнях. Выявляются недостатки правовой регламентации в федеральном законодательстве, проводится анализ предлагаемых изменений федерального закона об отходах, и анализ регионального законодательства в этой сфере. Правовая основа обращения с отходами производства и потребления определяется Федеральным законом от 24.07.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». Однако, при всей своей новаторской роли на конец 90-х годов XX столетия, в настоящее время он не может решать актуальные проблемы обращения с отходами. Его предписания не соответствуют экологической ситуации, сложившейся в стране. Многие из них не корреспондируются с современным международным, европейским и зарубежным законодательством. Содержание федерального законодательства об отходах развивается, дополняется и конкретизируется в субъектах Российской Федерации. Более 30 субъектов приняли региональные нормативные правовые акты в области обращения с отходами, что очень важно, поскольку невозможно создать единый закон, который учитывал бы специфику всех субъектов Российской Федерации.

Review: The article includes analysis of the environmental policy as well as the legal regulation in the sphere of industrial production and consumption waste treatment at the federal and regional level. The author points out the shortcomings in the federal legal regulation, provides analysis of the possible amendments to the federal legislation on waste, and analyzes regional legislation in this sphere. The legal basis for the treatment of industrial production and consumption is provided for by the Federal Law of July 24, 1998 N. 89-FZ "On industrial production and consumption waste". However, while its provisions were novel in the 1990s, currently this law fails to resolve the topical problems in this sphere. Its provisions do not meet the challenges of the current environmental situation in Russia. Many of its provisions do not correspond with the modern international, European and foreign legislation. The contents of federal legislation on waste is developed, complemented and specialized within the constituent subjects of the Russian Federation. More than 30 constituent subjects have passed regional normative legal acts in the sphere of waste treatment, which is quite valuable, since it is impossible to have a uniform law, which would take into account specific features of all of the constituent subjects of the Russian Federation.

Ключевые слова: Экологическая политика, отходы, федеральное законодательство, региональное законодательство, окружающая среда, природные ресурсы, экономический механизм, использование отходов, ресурсосбережение, наилучшие технологии

Keywords: environmental policy, waste, federal legislation, regional legislation, environment, natural resources, economic mechanism, use of waste, cost-effective use of resources, best technologies.

Постановка проблемы. Государственная экологическая политика (по одному из мнений, выработанных в литературе) – это «совокупность решений и действий, осуществляемых уполномоченными органами власти, и управления в области охраны окружающей среды в масштабах государства по различным направлениям, а также используемых для этого правовых и лежащих вне сферы права способов и средств».

По своей структуре она является сложной. Так, в государственной экологической политике выделяют приоритетные, перспективные, долгосрочные и текущие задачи (направления либо элементы) – в зависимости от значимости и времени реализации¹.

¹ Дубовик О.Л. Экологическое право. Учебник 1-е изд.. М.: Проспект, 2003. С. 41-42.

Значение и влияние экологической политики определяется многими обстоятельствами: проявлениями экологического кризиса, состоянием и качеством окружающей среды и ее отдельных компонентов, развитостью законодательства, стабильностью экономики и финансов, наличием оргструктур и их подготовленностью к осуществлению эколого-политических решений, мер и действий, политической волей и многими другими обстоятельствами.

Но до сих пор не все составляющие экологической политики модернизированы, разработаны, реализуются. Даже экологическое законодательство как компонент экологической политики страдает серьезными недостатками. Это хорошо прослеживается при анализе экологической политики и законодательства в области обращения с отходами.

Государственная экологическая политика в области обращения с отходами. Политика в области обращения с отходами должна занимать особое место в экологической политике, т.к. отходы производства и потребления оказывают негативное воздействие на все компоненты окружающей среды, на состояние здоровья людей и безопасность территорий, особенно городов и других населенных пунктов².

Между тем, сложившаяся в нашей стране практика не только не устраняет указанные выше негативные воздействия, но и приводит к значительному экономическому ущербу.

В России, как и во многих других странах, отмечается стабильное увеличение объема производимых/образуемых отходов, возникают проблемы с их сбором, хранением и захоронением, возрастает стоимость их сбора, переработки и транспортировки.

В специальной литературе, в средствах массовой информации и в аналитических документах последних лет указывается на обострение ситуации в области обращения с отходами самых разных видов – опасными, бытовыми, строительными, радиоактивными.

Свалки, захоронения высокотоксичных и ядовитых веществ, скопившиеся на территории нашей страны, следует рассматривать как накопленный за многие десятилетия экологический ущерб. Из хозяйственного использования под полигоны изымаются значительные территории.

Экологическая опасность отходов крайне редко связывается с экономическими потерями.

В условиях истощения природных ресурсов практически не учитывается промышленный потенциал накопленных и образующихся отходов, являющихся техногенным ресурсом. Процент использования и обезвреживания отходов невелик. В отдельные годы он не

достигал и половины объемов образовавшихся отходов: в 2002 г. он составил – 59,7%, в 2004 г. – 43,3%, в 2006 г. – 39,7%, в 2007 г. – 57,9%, в 2008 г. – 50,5%, в 2009 г. – 47%, в 2010 г. – 46%, в 2011 г. – 46%. Средний уровень вторичного использования промышленных отходов составляет 35%, твердых бытовых отходов (ТБО) – 3–4%.

Захоронение неотсортированных отходов ведет к безвозвратной потере до 90% полезной продукции, имеющей реальный спрос на рынке вторичного сырья. При захоронении утильных фракций ежегодно безвозвратно теряется 9 млн. тонн макулатуры, 1,5 млн. тонн черных и цветных металлов, 2 млн. тонн полимерных материалов, 20 млн. тонн пищевых отходов, 0,5 млн. тонн стекла³.

В результате низкой степени вторичного использования и обезвреживания накопленных отходов производства значительное их количество находится, как правило, на промышленных площадках предприятий, занимая огромные площади. На конец 2011 г. на территориях, принадлежащих предприятиям, было размещено 25,8 млрд. тонн отходов.

Низкий уровень использования отходов обусловлен также отсутствием координации деятельности организаций по переработке отходов, недостаточностью информации о существующих технологиях в области использования отходов, а также тем, что переработчики отходов чрезвычайно редко объединяются для координации деятельности и обеспечения обмена опытом в области переработки отходов.

Организации, занятые в этой сфере, не мотивированы на модернизацию производства и на применение наилучших существующих технологий (НСТ). Порядок ведения реестров НСТ, а также порядок учета организаций, применяющих НСТ, отсутствуют.

Более того, последние годы привели к деэкологизации позиции властных структур и в результате мы имеем отсутствие необходимых новых законов и законов по доработке существующих экологических законов. Напротив, в федеральное законодательство (в Лесной, Земельный, Градостроительный кодексы и др. законы) были внесены серьезные изменения, которые только способствовали ухудшению экологической ситуации в стране. С 2005 года прекращена реализация большей части подпрограмм экологического содержания («Отходы», «Регулирование качества окружающей природной среды», «Леса», «Поддержка особо охраняемых природных территорий»), входивших в состав федеральной целевой программы Экология и природные ресурсы (2002 – 2010 г.г.).

Ухудшение состояния окружающей природной среды в последние десятилетия сказывается на здоровье и

² Степаненко В.С. Автореф. Дисс. канд. юрид. наук. Реализация экологической политики в условиях крупного города. М.: ИНГП РАН, 2005.

³ Охрана окружающей среды. Статистический сборник. М.: Федеральная служба государственной статистики (Росстат). 2012 г. С. 132-135.

снижении жизненного уровня населения, ограничивает возможности экономического и социального развития крупных промышленных регионов и городов.

Всё сказанное является следствием того, что экологическое законодательство как компонент экологической политики страдает пробелами.

Пробелы правового регулирования обращения с отходами производства и потребления. Нормы по обращению с отходами содержатся во многих федеральных законах и кодексах: при охране водных объектов, земель, лесов, животного мира, особо охраняемых природных территорий, об ответственности – уголовной, административной, гражданско-правовой.

Правовая основа обращения с отходами производства и потребления определяется Федеральным законом от 24.07.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». Однако, при всей своей новаторской роли на конец 90-х годов XX столетия, в настоящее время он не может решать актуальные проблемы обращения с отходами. Его предписания не соответствуют экологической ситуации, сложившейся в стране. Многие из них не корреспондируются с современным международным, европейским и зарубежным законодательством.

Закон не направлен на повышение эффективности использования отходов в процессе хозяйственной деятельности, на экономическое стимулирование деятельности в этой области, на возникновение конкуренции и на создание цивилизованного рынка отходов.

В нем отсутствует эффективный экономический механизм стимулирования создания производств по сбору, транспортировке и обезвреживанию отходов, ресурсосбережению и сокращению их образования, стимулирования предприятий перерабатывающих отходы.

Примером того, что Закон не направлен на ресурсосбережение, на сокращение образования отходов и на их переработку является то, что в его понятийном аппарате отсутствуют такие определения, как вторичные материальные ресурсы, вторичное сырье, паспортизация отходов, их сертификация и др.

В Законе не закреплены такие принципы как:

- приоритет использования отходов над их захоронением на полигонах;
- запрещение ввоза на территорию государства упаковки, которая в конце своего жизненного цикла не может быть использована в качестве вторичных ресурсов;
- применение наилучших существующих технологий в области обращения с отходами;
- управление потоками отходов, требующих специального регулирования и др.

Несмотря на то, что полномочия на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в области обращения с отходами в настоящее время разграничены, эффективность их реализации недостаточна. В настоя-

щее время вся тяжесть непосредственного обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления ложится на органы местного самоуправления.

В Федеральном Законе «Об отходах производства и потребления» и Федеральном Законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления относится организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. При этом вопросы организации обезвреживания и захоронения отходов остались неурегулированными.

В Законе отсутствуют нормы, регламентирующие отношения в области экологического страхования и экологического аудита. Необходимость введения экологического страхования определена ст.18 Федерального Закона от 10. 01. 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков.

В результате – действующее законодательство не позволяет принимать адекватные экономические и административные меры к лицам, наносящим ущерб окружающей среде при обращении с отходами.

Проблема возмещения вреда, наносимого (и нанесенного ранее) природной среде в результате её загрязнения отходами не решена в целом, хотя возмещение экологического вреда является важным инструментом охраны окружающей среды.

Действующие нормативные правовые и финансовые механизмы не стимулируют внебюджетное инвестирование в процессы по вовлечению отходов в хозяйственный оборот, а также и ликвидацию ранее накопленных отходов.

Следствием вышесказанного является постоянно увеличивающееся количество отходов, как бытовых, так и отходов производства.

На семинаре, проведенном Комитетом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по обороне и безопасности «Формирование инфраструктуры отходоперерабатывающей индустрии в Российской Федерации», проведенном 5-8 апреля 2010 года было отмечено, что Федеральный Закон «Об отходах производства и потребления» требует существенной корректировки и дополнения.

Проблема обращения с отходами никогда не теряла своей актуальности, она не переставала и не перестает обсуждаться на государственном уровне, специалистами, учеными, в сфере бизнеса и общественностью. Проводятся парламентские слушания, совещания, конференции, выставки передовых технологий. В результате – на государственном уровне в последний год были предприняты существенные шаги в этом направлении.

В «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на

период до 2030 года»⁴, утвержденных Президентом 30 апреля 2012 г., в перечне основных механизмов реализации государственной политики в области экологического развития отмечено, что при решении задачи обеспечения экологически безопасного обращения с отходами должны использоваться следующие механизмы:

а) вовлечение отходов в повторный хозяйственный оборот посредством максимально полного использования исходного сырья и материалов и предотвращения образования отходов в источнике их образования, а также снижения уровня опасности отходов, использования образовавшихся отходов путём переработки, регенерации, рекуперации, рециклинга;

б) внедрение и применение малоотходных и ресурсосберегающих технологий и оборудования;

в) создание и развитие инфраструктуры экологически безопасного удаления отходов, их обезвреживания и размещения;

г) поэтапное введение запрета на захоронение отходов, не прошедших сортировку, механическую и химическую обработку, а также отходов, которые могут быть использованы в качестве вторичного сырья (металлолом, бумага, стеклянная и пластиковая тара, автомобильные шины и аккумуляторы и другие);

д) установление ответственности производителей за экологически безопасное удаление произведённой ими продукции, представленной готовыми изделиями, утратившими свои потребительские свойства, а также связанной с ними упаковки;

е) обеспечение экологической безопасности при хранении и захоронении отходов и проведение работ по экологическому восстановлению территорий объектов размещения отходов после завершения эксплуатации указанных объектов.

10 апреля 2013 Президент Российской Федерации Владимир Путин провел совещание, на котором обсуждались темы стимулирования утилизации и переработки отходов.

Президент выступил с предложением о создании выгодных условий для предприятий, готовых к рациональному использованию отходов и переходу на безотходные технологии. По его мнению, настало время создать условия, которые позволят привлечь больше инвестиций в эту сферу⁵.

Данные задачи должны решаться целым комплексом мер, среди которых одной из основных является правовое регулирование.

В Общественной палате РФ на совещании 14 августа 2012 было отмечено, что стране необходим единый правовой акт, который стал бы базовым для всех производств, на которых образуются отходы; что необходимо создать условия для четкого управления отходами и экологической безопасности.

Власть признала необходимость совершенствования Федерального закона «Об отходах производства и потребления».

В Минприроды России был подготовлен проект закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами». В конце 2012 года законопроект был принят Государственной Думой в первом чтении. Сейчас он готовится к рассмотрению во втором чтении.

Анализ положений проекта Федерального закона № 584399-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами». Целью законопроекта является создание экономических стимулов по вовлечению отходов в хозяйственный оборот в качестве вторичных материальных ресурсов и сокращение избыточного государственного регулирования в области обращения с отходами.

В его понятийный аппарат впервые введены новые определения «твердые коммунальные (бытовые) отходы», «однородные группы отходов», «упаковка», «товар в упаковке». Представляют интерес определения: «оператор по обращению с отходами – юридическое лицо или предприниматель, обеспечивающие использование, обезвреживание, размещение отходов на основании договоров (соглашений) с собственниками и иными законными владельцами производственных мощностей»; «саморегулируемая организация операторов по обращению с отходами – некоммерческая организация, ...созданная ... в целях регулирования и контроля деятельности входящих в её состав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Статья 3 Федерального закона «Основные принципы государственной политики в области обращения с отходами» существенно дополнена следующими принципами: развитие рынка вторичных материальных ресурсов из отходов и продуктов их утилизации; обеспечение экономических условий для развития отрасли обращения с отходами. В статью введена новая часть: «Иерархия приоритетов государственной политики в области обращения с отходами», положения которой базируются на приведенном в «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период

⁴ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Президентом РФ 30 апреля 2012 г./ <http://base.garant.ru/70169264>.

⁵ <http://президент.рф/>

до 2030 года» перечне основных механизмов реализации государственной политики в области экологического развития: максимально полное использование исходного сырья и материалов; предотвращение образования отходов в источнике их образования; сокращение объемов образования и снижение класса опасности отходов; использование образовавшихся отходов; обезвреживание образовавшихся отходов; размещение образовавшихся отходов экологически безопасным способом.

Из статьи 5 Закона, касающейся полномочий Российской Федерации исключено полномочие о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов I – IV класса опасности.

Законопроектом предлагается уточнить полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст. 6) в части включения прогнозных показателей и мероприятий по сокращению количества твердых бытовых отходов, направляемых на захоронение, в региональные программы социально-экономического развития, а также в части утверждения балансовых схем образования и удаления экологически безопасными способами отходов производства и потребления.

Законопроектом предполагается также, в рамках имеющихся полномочий по разработке нормативных правовых актов, предоставить право субъектам Российской Федерации утверждать порядок приема от населения тары (представленной стеклянными, полиэтиленовыми бутылками и банками), пригодной для многократного использования, и оплаты производителем ее залоговой стоимости. Предлагаемая мера позволит сократить количество отходов, направляемых на захоронение, и будет способствовать экономии материальных и природных ресурсов.

Для осуществления координированной государственной политики в области обращения с отходами предлагается передать органам государственной власти субъектов Федерации от органов местного самоуправления полномочия по установлению нормативов образования отходов и на их размещение для хозяйствующих субъектов, а также полномочия по приему отчетности, представляемой субъектами малого и среднего предпринимательства в уведомительном порядке.

Статьи 11, 12, 13 и 14 дополнены новыми частями и пунктами, касающимися норм по снижению негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной деятельности; при размещении отходов; при обращении с конкретными видами отходов; требований к разработке и реализации региональных программ в области обращения отходами и необходимости на основании данных о составе отходов, а также оценки степени их негативного воздействия на окружающую среду составлять паспорт отходов.

Важным дополнением является дополнение к статье 12, касающееся того, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны устанавливать перечни видов отходов, захоронение которых запрещается и которые могут быть использованы в качестве вторичного сырья (вторичных материальных ресурсов).

В статье 16 определяется порядок транспортирования отходов I – IV класса опасности.

Статья 19 дополнена пунктом, уточняющим обязанности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в сфере обращения с ломом и отходами черных и (или) цветных металлов. Это позволит управлять потоками отходов, требующих специального регулирования.

Название главы V приведено в новой редакции: «Экономическое регулирование и саморегулирование в области обращения с отходами». В эту главу введены новая статья «Плата за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов», в которой в порядке стимулирования хозяйствующих субъектов, размещающих отходы в экологически безопасных объектах, предлагается закрепить освобождение их от платы за негативное воздействие на окружающую среду. Также в эту главу введены статьи: «Основы экономического регулирования в области обращения с упаковкой и товарами, утратившими свои потребительские свойства», «Саморегулируемые организации операторов по обращению с отходами», «Национальное объединение саморегулируемых организаций операторов по обращению с отходами», а также статья «Специальный резервный фонд». Новые статьи определяют статус саморегулируемых организаций, их права и обязанности, регулируют вопросы объединения и создания специального резервного фонда.

Профессиональную деятельность в сфере обращения с отходами производства и потребления, будут осуществлять операторы по обращению с отходами, т.е. юридические лица или предприниматели, обеспечивающие использование, обезвреживание, размещение отходов на основании договоров (соглашений) с собственниками и иными законными владельцами производственных мощностей. Регулирование и контроль деятельности, операторов по обращению с отходами, предполагается передать саморегулируемым некоммерческим организациям операторов по обращению с отходами (в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»⁶).

По мнению разработчиков, система саморегулируемых организаций операторов в области обращения с отходами – это инструмент, альтернативный лицензированию деятельности по сбору, транспортировке, использованию, обезвреживанию и размещению отходов, который по-

⁶ «Российская газета», Федеральный выпуск №4536 от 6 декабря 2007 г.

зволит создать организационно-правовой сегмент для реализации принципа «расширенной ответственности производителя (импортёра)».

Национальное объединение саморегулируемых организаций должно позволить осуществить регулирование отрасли по обращению с отходами на принципах государственно-частного партнерства, координацию деятельности предприятий, а также обеспечение обмена опытом в области обращения с отходами.

Таким образом, основой законопроекта является экономическое стимулирование вовлечения отходов в хозяйственный оборот, достигаемое следующим механизмом:

1) установлением ответственности производителя (импортёра) товаров (продукции), утративших свои потребительские свойства, в том числе упаковки таких товаров (продукции), по обеспечению их утилизации (использования);

2) созданием внебюджетного государственного фонда обращения с отходами потребления;

3) дифференциацией тарифов на обезвреживание и на захоронение отходов;

4) установлением норм накопления твёрдых коммунальных (бытовых) отходов населением;

5) введением запретов на захоронение отдельных видов отходов, являющихся вторичными ресурсами

Однако, законопроект содержит целый ряд норм, вызывающих сомнение в их целесообразности, в нем имеются существенные недостатки и нечеткости.

1) Законопроект предлагается предоставить субъектам Российской Федерации право принимать нормативные правовые акты по вопросам обращения, возврата и оплаты залоговой цены тары, представленной стеклянными, полиэтиленовыми бутылками и банками и пригодной для многократного использования.

В то же время, в законопроекте используется понятие «тара», хотя определение этого термина в понятийном аппарате отсутствует. В этой связи следует учесть, что в статье 517 Гражданского кодекса Российской Федерации используется другое понятие: «многооборотная тара и средства пакетирования».

2) Законопроект предлагается наделить субъекты Российской Федерации полномочием по включению в региональные программы в области обращения с отходами «баланса количественных характеристик образования, использования, обезвреживания и размещения отходов».

Определения такого термина также нет в понятийном аппарате законопроекта. Он не содержится и в других федеральных законах.

3) Передача саморегулируемым организациям функций по лицензированию деятельности в сфере транспортирования, обезвреживания и размещения отходов I – IV класса опасности и права устанавливать правила и стандарты, регулировать и контроли-

ровать обращение с отходами, противоречит нормам международного права, в соответствии с которыми регламентация этой сферы деятельности находится в компетенции государства.

4) Законопроектом предлагается отменить норму о том, что «создание объектов размещения отходов осуществляется на основании разрешений, выданных федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами в соответствии со своей компетенцией» (ч.1. ст. 12).

Однако, следует учитывать, что эта отмена может привести к бесконтрольному строительству объектов для размещения отходов, в том числе и отходов I-IV классов опасности.

5) Вызывает сомнение введение института саморегулирования, которое не может рассматриваться в качестве инструмента обеспечения функций государственного управления в сфере обращения с отходами.

Эффективное использования механизма саморегулирования в сфере обращения с отходами возможно только в условиях действенной нормативной правовой базы, гармонизированной с нормами международного права и предусматривающей регламентацию с различными потоками и режимами обращения с отходами.

В настоящее время отсутствует не только проекты нормативных правовых актов по реализации декларируемых положений, но даже концепция реализации этих положений – понятная, прозрачная и выполнимая последовательность введения устанавливаемых положений в силу, что не позволяет оценить последствия реализации этого положения для хозяйствующих субъектов.

Проведенный анализ показал, что новые нормы права не могут не вызывать противоречивого толкования, они должны соответствовать правилам юридической техники. Представленный в этой редакции законопроект рекомендуется в значительной степени дополнить и улучшить.

Региональная экологическая политика в области обращения с отходами. Содержание федерального законодательства об отходах развивается, дополняется и конкретизируется в субъектах Российской Федерации.

Более 30 субъектов приняли региональные нормативные правовые акты в области обращения с отходами, что очень важно, поскольку невозможно создать единый закон, который учитывал бы специфику всех субъектов Российской Федерации.

Однако, основную массу данных законов составляют правовые акты во многом воспроизводящие положения Федерального закона или отсылающие к нему.

Небольшая часть посвящена полномочиям органов власти в области обращения с отходами (например, Закон Санкт-Петербурга от 23 апреля 2008 г. № 254-41 «О разграничении полномочий органов государствен-

ной власти Санкт-Петербурга в области обращения с отходами производства и потребления в Санкт-Петербурге»⁷).

В отдельных регионах были приняты законы об обращении лома цветных или черных металлов. Этой проблеме посвящены законы Камчатского края; Архангельской; Ярославской; Кемеровской и Астраханской областей.

В тоже время, в ряде субъектов Российской Федерации законы об отходах производства и потребления дополняют и совершенствуют федеральное законодательство и направлены на повышение эффективности использования отходов.

а) В Законе Алтайского края от 11 февраля 2008 г. № 11-ЗС «Об обращении с отходами производства и потребления в Алтайском крае»⁸ был дополнен понятийный аппарат, разработаны требования: к сбору, хранению, переработке и обезвреживанию отходов; к обработке и хранению вторичных материальных ресурсов; к обращению с биологическими отходами; к обращению с отходами строительства и сноса.

б) В Законе Краснодарского края от 13 марта 2000 г. № 245-КЗ «Об отходах производства и потребления»⁹, понятийный аппарат представлен гораздо шире, чем в Федеральном законе. Регламентировано нормирование, государственный учет и отчетность в области обращения с отходами, экономическое регулирование, контроль за деятельностью по обращению с отходами на территории края.

в) В Законе Курской области от 28 февраля 2008 года «О порядке обращения с отходами производства и потребления на территории Курской области»¹⁰ разработаны подробные нормы, касающиеся экономического регулирования обращения с отходами, такие как:

- дифференцированные ставки платы за размещение отходов,
- корректировка размеров платежей за освоение средств на выполнение природоохранных мероприятий,
- понижение размера платы за размещение отходов при внедрении технологий, обеспечивающих уменьшение их количества,
- предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий,
- оказание поддержки предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды от негативного воздействия отходов.

⁷ Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, № 18, 2008 г.

⁸ «Алтайская правда», № 53-54, 23.02.2008 г.

⁹ Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края, № 13 (43) от 26 июня 2000 г., стр. 62

¹⁰ <http://oblduma.kursknet.ru/zd3/zko15-3.html>

г) В Законе Республики Татарстан от 2 июля 1997 года № 1243 «Об отходах производства и потребления»¹¹, есть несколько разделов, посвященных вопросам управления отходами, в том числе раздел, касающийся экологического контроля (государственного, производственного и общественного).

д) В Законе Московской области от 08.11.2001 № 171/2001-оз «Об отходах производства и потребления в Московской области»¹² регламентировано использование отходов в качестве вторичного сырья, определен механизм экономического регулирования.

е) Подробно остановимся на Законе города Москвы от 30 ноября 2005 года № 68 «Об отходах производства и потребления в городе Москве»¹³ и его реализации.

Закон направлен на уменьшение образования отходов; повышение эффективности их использования в процессе хозяйственной деятельности; он отражает специфику условий и потребности столицы России; содержит минимум отсылочных норм и насыщен конкретным механизмом его реализации. В нем разработаны требования к обращению с медицинскими, биологическими отходами и отходами строительства и сноса. Таким образом, законодательство города Москвы является значительно более конкретным и исполнимым, чем федеральное регулирование. Однако, несмотря на свои достоинства, Закон не работал и не работает.

Для его реализации в Москве было создано Управление отходов, которое существовало всего 4 года – с 2005 до 2009 года. Затем оно было ликвидировано. Но Управление, в свое время, не решило основной задачи – точного учета количества образующихся отходов, организации раздельного сбора отходов, использования их в процессе хозяйственной деятельности. Сейчас создан только небольшой отдел в Департаменте жилищно-коммунального хозяйства. Есть городские программы по организации работ, касающихся обращения с отходами, например по обезвреживанию медицинских отходов и ртутных ламп, но они носят рекомендательный характер, хотя в бюджете города средства на это есть.

В настоящее время вопросы обращения с отходами переданы в ведение частных компаний, которые должны организовывать сбор и вывоз отходов, но контроль за их деятельностью не осуществляется.

Таким образом, несмотря на передовое законодательство, по сравнению с федеральным, Москва не может служить примером в отношении проведения экологической политики в сфере обращения с отходами.

¹¹ «ВЕДОМОСТИ Государственного Совета Татарстана», 1997, № 7.

¹² Вестник Московской областной Думы, № 11, ноябрь, 2001.

¹³ Вестник Мэрии и Правительства Москвы от 28.12. 2005 г. № 1. ст. 319.

В некоторых субъектах РФ мероприятия по созданию или совершенствованию региональных систем обращения с отходами производства и потребления присутствуют в стратегических (концептуальных) документах, например в Единой политике обращения с отходами Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

В «Концепции создания системы управления обращения с отходами на уровне субъекта» в Архангельской области¹⁴ отмечено, что «задача региональных органов государственной власти и местного самоуправления – формировать на своих территориях целостную систему управления отходами, которая должна опираться на федеральные нормативные правовые акты, учитывать региональную специфику экологических проблем, обособленно применять экономические механизмы, использовать современные технологии управления».

В Республике Татарстан 15 января 2009 г введен в действие Экологический кодекс Республики № 5-ЗРТ¹⁵, включающий раздел по управлению отходами.

В Кодексе в целях планирования деятельности в области рационального природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения гарантий экологической безопасности на территории Татарстана разрабатывается, принимается и утверждается стратегический план экологического устойчивого развития и обеспечения экологической безопасности Республики Татарстан.

В целях сохранения окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, утверждаются республиканские нормативы качества окружающей среды, содержащие соответствующие требования и нормы не ниже требований и норм, установленных на федеральном уровне, в том числе и касающиеся обращения с отходами.

Определен механизм экономического регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Установлена единая региональная система экологического мониторинга окружающей среды и природных ресурсов.

В республике подготовлен пилотный проект, основные программные мероприятия в рамках которого предусматривают строительство специального центра по работе с отходами, в который входят полигон, сортировочные станции, само производство по переработке отходов и экотехнопарк.

По словам Президента Татарстана, сегодня необходимо создать единую информационную систему по

обращению с отходами «Электронная экология». Этот сегмент также очень важен, поскольку позволит сделать движение отходов максимально прозрачным.

В Кировской области с 2010 года действует Концепция в области обращения с отходами на период до 2015 года с перспективой развития до 2020 года.¹⁶

В Концепции ставятся следующие задачи:

- разработка и реализация единой комплексной системы управления в сфере обращения с отходами;
- разработка комплексной схемы расположения объектов сбора, использования, обезвреживания, размещения отходов на территории области;
- воспитание экологической культуры населения и обучение безопасному обращению с отходами.

Концепция обращения с отходами разработана также в Нижегородской области¹⁷.

В целом ряде субъектов действуют областные целевые программы «Отходы», учитывающие современные требования в области обращения с отходами, такие как:

- ликвидация всех очагов загрязнения; полигонов, не отвечающих нормативным требованиям; несанкционированных свалок; отстойников; хранилищ химического оружия;
- развитие системы сбора, утилизации, переработки отходов, являющихся вторичными материальными ресурсами;
- развитие систем использования вторичных ресурсов, в том числе переработки отходов путем строительства и модернизации заводов по переработке отходов; мусоросортировочных и перегрузочных станций и др.

В Псковской области в 2008 году с финансовой поддержкой Евросоюза разрабатывалась модель системы управления отходами в масштабах области.

В Пермском крае на ряде предприятий внедрены автоматизированные системы учёта отходов, что способствовало получению экологического и экономического эффекта¹⁸.

В некоторых субъектах созданы саморегулируемые организации операторов по обращению с отходами. Например, в Санкт-Петербурге и Кузбасской области.

Таким образом, в целом ряде субъектов Российской Федерации разработаны законы об отходах производства и потребления, которые дополняют и совершенствуют федеральное законодательство, а также предприняты попытки создать региональные системы управления отходами.

¹⁴ Сайт «Экология и природа Архангельской области» (www.arkhadm.gov.ru/Ecology/Eco_Nat).

¹⁵ Ведомости Государственного Совета Татарстана, 2009, № 1 (I часть).

¹⁶ Распоряжение Правительства Кировской области от 13 мая 2011 г. № 177-ПР

¹⁷ ПОСТАНОВЛЕНИЕ Правительства Нижегородской области от 02.10.2008 № 431 (www.regionz.ru/ / Нижегородская область)

¹⁸ Научно-практический журнал «Экология производства», М.: 2013 г. № 7 (108).

Выводы:

1. Экологическое законодательство как компонент государственной экологической политики страдает проблемами. Анализ государственной экологической политики и законодательства в области обращения с отходами, показавший несовершенство нормативного правового обеспечения этой деятельности и недостаточную эффективность государственного управления в этой сфере.

2. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» не может решать актуальные проблемы обращения с отходами. Его предписания не соответствуют современной экологической ситуации, сложившейся в стране в области обращения с отходами.

3. Разработанный Минприроды России законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами», принятый Государственной Думой в первом чтении, содержит существенные недостатки и нечеткости и требует существенной переработки.

4. В то же время на государственном уровне в последний год были предприняты существенные шаги в направлении разработки государственной экологической политики, в том числе и в области безопасного обращения с отходами.

5. На региональном уровне разрабатываются законы, совершенствующие федеральное законодательство об отходах и предпринимаются попытки создания региональной системы управления отходами.

6. Однако в настоящее время ни федеральные и ни региональные нормативно правовые акты об отходах не привели к созданию действующей управленческой структуры, не смотря на то, что такие попытка и предпринимаются как на федеральном, так и на региональном уровне.

Библиография:

1. Дубовик О.Л. Экологическое право. Учебник 1-е изд.. М.: Проспект, 2003. С. 41-42.
2. Степаненко В.С. Автореф. Дисс. канд. юрид. наук. Реализация экологической политики в условиях крупного города. М.: ИНГП РАН, 2005.
3. Охрана окружающей среды. Статистический сборник. М.: Федеральная служба государственной статистики (Росстат). 2012 г. С. 132-135.
4. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом РФ 30 апреля 2012 г./ <http://base.garant.ru/70169264>.
5. <http://президент.рф/>

6. «Российская газета», Федеральный выпуск №4536 от 6 декабря 2007 г.
7. Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, № 18, 2008 г.
8. «Алтайская правда», № 53-54, 23.02.2008 г.
9. Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края, № 13 (43) от 26 июня 2000 г., стр. 62
10. <http://oblduma.kursknet.ru/zd3/zko15-3.html>
11. «ВЕДОМОСТИ Государственного Совета Татарстана», 1997, № 7.
12. Вестник Московской областной Думы, № 11, ноябрь, 2001.
13. Вестник Мэрии и Правительства Москвы от 28.12.2005 г. № 1. ст. 319.
14. Сайт «Экология и природа Архангельской области» (www.arkhadm.gov.ru/Ecology/Eco_Nat).
15. Ведомости Государственного Совета Татарстана, 2009, № 1 (I часть).
16. Распоряжение Правительства Кировской области от 13 мая 2011 г. № 177-ПР/
17. Научно-практический журнал «Экология производства», М.: 2013 г. № 7 (108).
18. Степаненко В.С. Экологическая политика в области обращения с отходами в ЕС и в России // NB: Национальная безопасность. – 2012. – 2. – С. 48 – 102. DOI: 10.7256/2306-0417.2012.2.297. URL: http://www.e-notabene.ru/nb/article_297.html
19. Степаненко В.С. Предпосылки и особенности уголовно-правовых запретов в области нарушения требований по обращению с отходами в европейском и российском праве. // NB: Вопросы права и политики. – 2013. – 4. – С. 110 – 134. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_649.html

References (transliteration):

1. Dubovik O.L. *Ekologicheskoe pravo*. Uchebnik 1-e izd.. M.: Prospekt, 2003. S. 41-42.
2. Stepanenko V.S. Avtoref. Diss. kand. yurid. nauk. *Realizaciya ekologicheskoy politiki v usloviyah krupnogo goroda*. M.: INGP RAN, 2005.
3. Stepanenko V.S. *Ekologicheskaya politika v oblasti obrascheniya s othodami v ES i v Rossii* // NB: *Nacional'naya bezopasnost'*. – 2012. – 2. – С. 48 – 102. DOI: 10.7256/2306-0417.2012.2.297. URL: http://www.e-notabene.ru/nb/article_297.html
4. Stepanenko V.S. *Predposylki i osobennosti ugolovno-pravovyh zapretov v oblasti narusheniya trebovaniy po obrascheniyu s othodami v evropeyskom i rossijskom prave*. // NB: *Voprosy prava i politiki*. – 2013. – 4. – С. 110 – 134. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_649.html