

ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭКОЛОГИИ

УДК 349.4

№ 1 (12) / 2017, с. 57—62

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПЕРЕРАБОТКЕ, УТИЛИЗАЦИИ И ЗАХОРОНЕНИИ ОТХОДОВ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

Фарид Муллагалиевич Тюльпанов

кандидат юридических наук, доцент

Балтийский институт экологии политики и права

Челябинский филиал, г. Челябинск

e-mail: f.g.tulpanow@mail.ru

В статье изучаются вопросы экологической безопасности отходов производства и потребления, влияющие на состояние охраны окружающей среды и природопользования. Проводится анализ эффективности действующего законодательства в сфере экологической безопасности при отходах производства и потребления.

Ключевые слова: экологическая безопасность, производства отходов и потребления, правовое обеспечение экологической безопасности при обращении отходов производства и потребления.

LEGAL QUESTIONS OF ENVIRONMENTAL SAFETY IN PROCESSING, DISPOSAL AND BURIAL OF PRODUCTION WASTE AND CONSUMPTION

Farid Tulpanov

Candidate of Law, Associate Professor

Baltic Institute of Ecology of Politics and Law

Chelyabinsk Branch, Chelyabinsk

e-mail: f.g.tulpanow@mail.ru

The article deals with the issues of environmental safety of production and consumption wastes that affect the state of environmental protection and nature management. The analysis of the effectiveness of the current legislation in the sphere of environmental safety with production and consumption wastes is carried out.

Keywords: ecological safety, Production of waste and consumption, Legal maintenance of ecological safety at the reference of production and consumption wastes.

Понятие экологической безопасности определено в ст. 1 закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ¹. Исходя из содержания ст. 1 закона вытекает, что экологическая безопасность — состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного

негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Понятие «экологическая безопасность» как термин употребляется (используется) в законодательных актах и в учебной и научной литературе. Основами регулирования экологической безопасности являются: Конституция

¹ СЗ РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

Российской Федерации, где в ст. 42 закреплены права каждого на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим нарушением. Названная статья Конституции РФ получила своё закрепление в Федеральном законе РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в ст. 11, в которой говорится о том, что каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде.

Важным законодательным актом является Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» — один из главных документов, определяющий стратегию национальной безопасности. В этой связи Российская Федерация выступает в качестве гаранта национального устойчивого развития, устанавливая общие положения в области государственной, общественной, экономической, экологической, территориальной, информационной и иных видов национальной безопасности Российской Федерации.

Необходимо отметить, что сфера законодательства, регламентирующая экологическую безопасность имеет довольно широкий круг общественных отношений. Поэтому каждый спектр изучаемого вопроса, связанный с экологической безопасностью заслуживает самостоятельного изучения.

В науке экологического права существует различные точки зрения и подходы к понятию термина «Экологическая безопасность» [6; 7]. Рассмотрим основные положения, высказанные авторами ряда работ. Большинство авторов в содержание экологического безопасности включают в качестве предмета (объекта) экологического права, например ряд авторов определяют экологическую безопасность как «состояние защищенности жизненно важных экологических интересов человека, прежде всего прав на чистую, здоровую окружающую среду» [4, с. 176]. Другие авторы экологическую безопасность рассматривают как систему мер предупреждения и предотвращения вредных природных явлений, стихийных бедствий, техногенных катастроф, загрязнения и истощения ресурсов природы. Суммировав сказанное, можно дать общее понятие экологической безопасности. Она представляет

собой комплексную систему правовых норм экологического права, регулирующие отношения, связанные с техногенным характером, с проявлением различных катаклизмов природы, представляющие опасность населению, территории, государству, человеку, животному миру и окружающей среде.

Самостоятельными вопросами для изучения и рассмотрения экологической безопасности могут представлять такие виды как техногенное явление (технологическое); пожарная безопасность в сферах хозяйствования, экономики, лесов; промышленная безопасность; радиационная безопасность; территориальная безопасность и другие.

Все названные виды экологической безопасности составляют комплексный институт, состоящий из системы правовых, социально-экономических и технологических мер направленных на создание условий сохранения окружающей среды и улучшения ее состояния, а также безопасности существования человека, общества и государства [5; 7].

Сегодня важно соединить развитие экономики с процессом образования отходов производства и потребления и их переработки, утилизации и захоронения.

Несмотря на разработанность законодательных нормативных правовых актов, регулирование этих отношений находится на недостаточно высоком уровне. Это подтверждает и практика последних лет. Так, в настоящее время на территории России в отвалах и хранилищах накоплено около 100 млрд тонн твердых отходов, опасных для жизни людей. В настоящее время ежегодно в России образуется около 5 млрд тонн отходов¹. Проблемы регулирования отходов производства и потребления пытались разрешить многие ученые и практики. Так, О. С. Колбасов еще в девяностые годы 20-го столетия обращал внимание на большое количество нормативных актов, отмечая их противоречивость, неконкретность содержания и понятий к определению видов отходов, к объектам их размещения и к этапам обращения с ними [2]. Общим вопросам экологической безопасности в городах посвящена работа С. А. Боголюбова и Ю. Г. Жарикова [1].

Работа В. В. Круглова была посвящена проблеме охраны окружающей среды в промышленности [3]. Имеются статьи ряда авторов, опубликованных в журналах и сборниках научных трудов. Однако этого оказалось недостаточно для решения возникающих вопросов в сфере регулирования отходов производства и потребления.

¹ Российская газета, 20 января 2016.

На современном этапе развития экономики России требуется комплексная система правового обеспечения утилизации, переработки и захоронения твердых бытовых отходов и отвалов горнорудной отрасли промышленности, а также шламов металлургической отрасли производства. Необходимо ее сделать приоритетной. Для этого следует создавать законодательскую основу, развивая тем самым практическую деятельность.

Основными законодательными актами регулирующие отношения в сфере производства отходов и потребления являются Федеральный закон от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹, и Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ (ред. от 29.12.2015)².

Указанные законодательные акты определяют правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия их на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья. Обращение с отходами — это деятельность по сбору, накопления, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов. Следует отметить, что в законе определены такие понятия как захоронение отходов, утилизация, размещение, обезвреживание отходов, трансграничное перемещение отходов, лимит на размещение отходов, паспортизация отходов, вид отходов, лом и отходы цветных металлов, сбор отходов, накопление отходов, обработка отходов, твердых коммунальных отходов, нормативы накопления твердых коммунальных отходов, объекты захоронения, объекты обезвреживания и другие [6, с. 83].

Следует отметить, что установлен перечень видов запрещенных отходов для захоронения с 1 января 2016 года. Ранее было принято постановление Правительства РФ от 16.05.2000 г. № 461, которым были определены количество отходов конкретного вида и происхождения и разрешено осуществлять захоронения в установленные сроки с учетом экологической обстановки на данной территории.

Важным является включение в употребление в экологической литературе понятие нормативов образования отходов, представляющее собой установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции. Сам вид отходов понимается как

совокупность их, который имеет общие признаки в соответствии с системой классификации отходов.

В то же время, необходимо подчеркнуть, что существующей классификация каталога отходов недостаточно полно отражает проводимую экологическую политику в области распределения отходов производства и потребления в городах. Так, в законодательстве приводится классификация отходов потребления и производства по классам (в соответствии с приказом МПР РФ от 15 июля 2001 г. № 511 о критерии опасных отходов для окружающей среды и санитарные правила по определению класса и опасности токсичных отходов и потребления) (СП 2.1.7.1.386-03), утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 16 июня 2003 г. №144.

Также по приказу МПР России от 16 июня 2001 г. была введена новая форма статотчетности № 2-ТП (отходы), по которой выделяют пять классов опасности (5 класс — это практически неопасные отходы.), а первые четыре обозначаются как «очень высокая», «высокая», «средняя», «низкая», степень воздействия; ранее выделялись по классу опасности такие как чрезвычайно опасные, высокоопасные, умеренно-опасные, малоопасные.

Несмотря на принятие закона «Об отходах производства и потребления» понятие самих отходов, их видов, содержание этапов обращения с ними, а также требования к экологической безопасности и ряд других проблемных вопросов решаются неодинаково, нет единообразного подхода к утилизации, переработки и уничтожению этих отходов. В науке экологического права слабо разработана эта проблема.

Касаясь характеристики законодательства в определении объекта данных правоотношений правового регулирования отходов производства и потребления необходимо рассматривать сами отходы так и порядок обращения с ними. В дополнении к закону были включены в понятие отходов производства и потребления такие, как остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства. Опасные отходы по закону — это отходы, которые содержат вредные вещества, обладающие опасными свойствами (токсичностью, взрывоопасностью, пожароопасностью, высоко реакционной способностью) или содержащие возбудителей инфекционных болезней, либо которые

¹ СЗ РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

² СЗ РФ. — 1998. — № 26. — Ст. 3009.

могут представлять непосредственную или потенциальную опасность для окружающей среды и здоровья человека или при вступлении в контакт с другими веществами (ст.1).

Кроме того, с 1 января 2015 года обращение озоноразрушающих веществ будет допускаться только в таре многократного использования. Единственным исключением будет обращение таких веществ в таре объемов менее трех литров для проведения лабораторных и аналитических исследований. Также с 1 января 2015 г. лицензионные требования к организациям, обезвреживающим и размещающим отходы 1—4 классов опасности, дополняются требованиями извлекать озоноразрушающие вещества из отходов перед их захоронением.

Таким образом, постановление принято в целях реализации международных обязательств России по Венской конвенции об охране озонового слоя (заключена в г. Вене 22 марта 1985 г.) и Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой (подписан в г. Монреале 16 сентября 1987 г.)

Кроме того, постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. №326 «Об утверждении государственной программы РФ „Охрана окружающей среды“ на 2012—2020 годы» определены задачи снижения общей антропогенной нагрузки на основе повышения эффективности экономики, сохранение и восстановление биологического разнообразия России; организации и обеспечения работ и научных исследований в Антарктике.

Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2014 г. № 228 «О мерах государственного регулирования потребления и обращения веществ, разрушающих озоновый слой»¹ регламентировано с 1 июля 2014 г. в России запретить проектирование фабрик, производящих озоноразрушающие вещества и содержащую их продукцию, а с 1 января 2015 г. — строительство таких объектов.

В этой связи усилен контроль за обращением веществ, разрушающих озоновый слой. Постановлением утвержден перечень озоноразрушающих веществ, обращение которых будет регулироваться государством. В отношении таких веществ Правительство РФ на основе расчетов Минприроды России установило допустимые объемы отходов производства и потребления. Импорт озоноразрушающих веществ будет осуществляться с учетом этих ограничений. Этим же постановлением определен перечень сорока видов озоноразрушающих веществ, которые запрещены в использовании производствами в стране.

¹ СЗ РФ. — 2014. — № 13. — Ст. 1484.

Необходимо отметить, что в последние годы в этой области отношений произошли положительные тенденции. Так, внесенные изменения в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации от 29 декабря 2015 года № 404-ФЗ, а также внесены изменения в Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»². В частности, статья 15 указанного закона изложена в новой редакции: «Требования к лицам, которые допущены к сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов 1—4 классов опасности» обязаны иметь документы о квалификации, выданные по результатам прохождения профессионального обучения или получения дополнительного образования, необходимого для работ с отходами 1—4 классов опасности (п. 1 ст. 15 Закона). Также п. 1 ст. 24⁴ изложена в новой редакции, в которой закрепляется единая государственная информационная система учета отходов от использования товаров эксплуатирующихся на основе официальной статистической и иной документированной информации представляемой информации, в том числе с использованием имеющихся у них информационных систем. Вся документация проверяется Правительством РФ. Объем финансового обеспечения реализации госпрограммы осуществляется за счет федерального бюджета (за исключением ресурсного обеспечения ФЦП «Создание и развитие системы мониторинга геофизической обстановки над территорией РФ на 2008—2015 годы составит 289 023 540,4 тыс. руб.»)

В соответствии со статьей 4.1 Закона (классы опасности отходов) подразделяется в соответствии с критериями, установленными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды на пять классов опасности: 1 класс — чрезвычайно опасные отходы; 2 класс — высокоопасные отходы; 3 класс — умеренно-опасные отходы; 4 класс — малоопасные отходы; 5 класс — практически неопасные отходы.

Осуществление государственного надзора в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, в соответствии с перечнем таких объектов, установленным уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (Росприроднадзор и Роспотребнадзор).

² Российская газета. 31 декабря 2015.

При планировании и застройке городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, приниматься меры по санитарной очистке, обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления, соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, а также восстановлению природной среды, рекультивации земель зеленой зоны, лесопарковой зоны и иные изъятые из интенсивного хозяйственного использования по благоустройству территорий и иные меры по обеспечению охраны окружающей среды и экологической безопасности в соответствии с законодательством.

Здесь необходимо отметить значимость постановления Правительства РФ от 30.12.2015, №1520 «О единой государственной системе учета отходов от использования товаров», а также постановление Правительства РФ от 26.12.2013 № 1291 (ред. от 11.12.2013) «Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств и шасси и внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ».

Утвержденные «Правила взимания, исчисления, уплаты взыскания утилизированного сбора в отношении колесных транспортных средств и шасси, а также возраста и зачета излишне уплаченных или излишне взысканных сумм этого сбора» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016)¹ и ряда других, которые должны повлиять на улучшение охраны окружающей среды и навести порядок на свалках, утвержденное постановлением Правительства РФ от 16.08.2013 № 712. Вместе с тем одной из целей, помимо получения вторичной продукции из отходов к примеру, производство обеспечение экологической безопасности населения, его жилья предусмотрено нормами законодательства об охране окружающей среды и закона об отходах производства и потребления требуют серьезного реформирования. Это связано прежде всего с техническим регулированием в сфере производственной продукции во всех стадиях — от получения сырья до его утилизации либо переработки или захоронения.

В этой связи, основами государственной политики в сфере экологического развития на период 2030 года закреплено положение об антропогенном воздействии на окружающую среду, которое, как правило, отрицательно влияет на здоровье человека и устойчивого развития государства.

Важным вопросом является решение задач обеспечения экологически безопасного обращения с отходами, удаление произведенной продукции утратившей свои потребительские свойства, которые завершаются жизненным циклом продукции. Эти требования должны предусматриваться в технических регламентах. Кроме того, необходимо повышать экологическую и социальную ответственность бизнеса, оказывающих услуги для государственных, частных и муниципальных нужд.

Все перечисленные механизмы должны входить в предмет регулирования не только основными законодательными актами, регулирующими отходы производства и потребления, но и такими как технические регламенты, стандарты и другие нормативы, определяющие качество окружающей среды. Следует отметить, что в настоящее время на транспортировку отходов у многих индивидуальных предпринимателей не имеется лицензий, нет экологических документов и таким образом они вывозят отходы на не подготовленные и не оборудованные для этого земельные участки. Кроме того, зачастую транспортные средства не оборудованы для вывоза отходов. Так называемые «серые» перевозчики за наличные деньги перевозят отходы в удобные для них места, вываливают мусор где угодно и удобно. Как правило, рентабельность теневого «мусорного» бизнеса сравнима с наркотрафиком. Возможно, немного уступая ему. Для изменения ситуации необходимо четко осуществлять контроль за вывозом и выгрузкой мусора. Для этого сегодня вводится лицензирование на всех этапах деятельности с отходами от его сбора и утилизации до захоронения.

Такая инициатива Правительства РФ поддержана депутатами Государственной Думы. Таким образом появляются новые механизмы государственного регулирования. К примеру, срок лицензирования деятельности по работе с отходами определен до 1 июля 2016 года. Однако не все организации пожелали пройти процедуру лицензирования. Так, из 20 тыс. организаций примерно около 20 процентов по состоянию на середину декабря 2015 года обратилось к получению лицензии².

Тем, кто не пройдет процедуру лицензирования и ее получения должны будут уйти с рынка. Как уже отмечалось, ежегодно в России образуется более 5 млрд тонн отходов. Для их переработки и размещения создан госреестр объектов размещения и все виды

¹ СЗ РФ от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 29.12.2001).

² Российская газета. 20 января 2016.

отходов включены в Федеральный квалификационный каталог, то есть каталогизированы. Поэтапно вводится запрет на захоронение отходов, не прошедших сортировку, механическую и химическую обработку, а также отходов которые могут быть использованы в качестве вторичного сырья.

В настоящее время в государственный реестр объектов размещения отходов включено около 4 тыс. объектов. К наиболее стабильным, не нарушающих законодательства об охране окружающей среды обстоит дело с размещением отходов в Сибирской и Северо-Западном федеральных округах.

Наиболее остро обстоит проблема в таких регионах как Центральном и Северо-Кавказском федеральных округах. Те полигоны которые исчерпали свои возможности должны быть использованы и дальше путём рекультивации, которые требует комплексного подхода в возвращении этого объекта для каких-либо хозяйственных либо культурно-оздоровительных нужд. Так, используя опыт зарубежных стран благоустройства места бывших свалок на территории Москвы и Новопеределкино превратили в крупный центр зимнего отдыха для горнолыжников и сноубордистов.

В этой связи Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года предполагает создание индустрии утилизации отходов,

расширение использования возобновляемых источников энергии.

Второе — стимулирование процессов модернизации производства, сокращение образования отходов и вторичное их использование, разработки и внедрение новых эффективных технологий производства электрической и тепловой энергии, снаряженной с экологической безопасной утилизацией отходов производств.

Следует иметь ввиду что в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации до 2030 года устанавливаются приоритет переработки отходов над их захоронением. Так, планируется через 15 лет в России перерабатывать более 50 процентов отходов. В регионах ситуация начинает изменяться. Успешно работают по новым технологиям Астраханская, Курганская и Тюменская области. К примеру, в Астрахани с 2011 года реализуется региональная программа по созданию комплексной системы обращения с отходами. Сейчас уже введены в эксплуатацию объекты по использованию отходов; по сортированию отходов; по захоронению отходов.

В этой связи очень важно, чтобы частные инвесторы в эту сферу вкладывали бы свои инвестиции. Однако бизнес не стремится вкладывать деньги в экологическую сферу, поскольку окупаемость может появиться через годы. Здесь необходимо их заинтересовать в выгоды этого дела.

Примечания

1. Боголюбов, С. А. Правовая основа экологической деятельности в городе / С. А. Боголюбов, Ю. Г. Жариков. М., 1995.
2. Колбасов, О. С. Стандартизация в охране окружающей среды / О. С. Колбасов // Окружающая среда под охраной закона. — М., 1992.
3. Круглов, В. В. Организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды в промышленности России / В. В. Круглов. — Екатеринбург, 2000.
4. Петров, В. В. Экологическое право России : учебник / В. В. Петров. М., 1998.
5. Тюльпанов, Ф. М. Правовые вопросы осуществления государственного земельного контроля и надзора / Ф. М. Тюльпанов // Вестник Уральского института экономики, управления и права. — 2015. — №4 (33). — С. 55—59.
6. Тюльпанов, Ф. М. Правовые вопросы экологической безопасности при переработке, утилизации и захоронении отходов производства и потребления / Ф. М. Тюльпанов // Правопорядок: история, теория, практика. — 2016. — №1 (8). — С. 85—90.
7. Тюльпанов, Ф. М. Гражданско-правовая ответственность за экологический вред / Ф. М. Тюльпанов // Юридическая теория и практика. — 2009. — № 2. — С. 105—106.