

ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭКОЛОГИИ

УДК 349.6

№ 1 (8) / 2016, с. 85-90

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

Фарид Муллагалиевич Тюльпанов

кандидат юридических наук, доцент

Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет), г. Челябинск, Российская Федерация

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

В статье изучаются вопросы экологической безопасности процессов переработки, утилизации и захоронения отходов производства и потребления, влияющих на состояние охраны окружающей среды и природопользования. Проводится анализ эффективности действующего природоохранного законодательства в рассматриваемой сфере.

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

LEGAL ISSUES OF ENVIRONMENTAL SAFETY AT RECYCLING AND DISPOSAL OF PRODUCTION AND CONSUMPTION WASTE

Farid Tyulpanov

Candidate of Law, Associate Professor

South Ural State University (National Research University), Cheliabinsk, Russian Federation

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

The article examines the questions of environmental safety at recycling and disposal of production and consumption waste affecting the protection of environment and nature. The analysis of the effectiveness of current environmental legislation in this sphere has been carried out.

Keywords: ecological safety, production and consumption waste, legal provision of environmental safety in the handling of production and consumption waste.

Понятие экологической безопасности определено в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ¹: «Экологическая безопасность – состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техноген-

ного характера, их последствий». Понятие «экологическая безопасность» как термин употребляется (используется) в законодательных актах и в учебной и научной литературе. Основой регулирования экологической безопасности является Конституция 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

¹ Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

нарушением. В статье 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» также 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, определяющих стратегию национальной безопасности. Российская Федерация выступает в качестве гаранта национального 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. В связи с этим каждый спектр изучаемого вопроса, связанный с экологической безопасностью, заслуживает самостоятельного изучения.

В науке экологического права существуют различные точки зрения и подходы к понятию термина «экологическая безопасность». Рассмотрим основные положения, высказанные авторами ряда работ. Большинство авторов экологическую безопасность включают в содержание предмета (объекта) экологического права, например, А.К. Голиченков. В.В. Петров определяет экологическую безопасность как состояние защищенности жизненно важных экологических интересов человека, прежде всего прав на чистую, здоровую окружающую среду [см., напр.: 4]. Другие авторы экологическую безопасность рассматривают как систему мер предупреждения и предотвращения вредных природных явлений, стихийных бедствий, техногенных катастроф, загрязнения и истощения ресурсов природы (И.Ф. Панкратов и другие). Суммировав сказанное, можно дать общее понятие экологической безопасности. Она представляет собой комплексную систему норм экологического права, регулирующих отношения, связанные с техногенным характером, с проявлением различных катаклизмов природы, представляющих опасность для населения, территории, государства, человека, животного мира и окружающей среды. Самостоятельными вопросами эколо-

гической безопасности являются: 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. Сегодня важно связать 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 на объектах и в хранилищах накоплено около 100 млрд тонн твердых отходов, опасных для жизни людей. В настоящее время ежегодно в России образуется около 5 млрд отходов². Проблемы регулирования отходов производства и потребления пытались разрешить многие ученые и практики. Так, О.С. Колбасов еще в 90-е годы XX-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, Ю.Г. Жарикова [1].

Работа В.В. Круглова была посвящена проблеме охраны окружающей среды в промышленности [3]. Имеются статьи ряда авторов, опубликованные в журналах и сборниках научных трудов. Однако этого оказалось недостаточно для решения возникающих вопросов в сфере регулирования отходов производства и потребления. 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 шлаков металлургической отрасли производства. Необходимо ее сделать приоритетной. Для этого следует создавать законотворческую основу, развивая тем самым практическую деятельность.

² Российская газета. – 2016. – 20 января.

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» и Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ред. от 29.12.2015)³. 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, накоплению, транспортированию, обработки, 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.

Следует отметить, что установлен перечень видов отходов, запрещенных для захоронения с 1 января 2016 года. Ранее было принято постановление Правительства РФ от 16 мая 2000 г. № 461, которым было определено 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 понятия «норматив образования отходов», т. е. установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции. Вид отходов представляет собой отходы, имеющие общие признаки в соответствии с системой классификации отходов.

В то же время, необходимо подчеркнуть, что существующая классификация 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 соответ-

ствии с приказом МПР РФ от 15 июля 2001 г. № 511 о критериях опасных отходов для окружающей среды и санитарных правилах 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. В соответствии со статьей 4.1 Закона «Об отходах производства и потребления» отходы подразделяются в соответствии с критериями, установленными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими 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. 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, переработке и уничтожению этих отходов. В науке экологического права эта проблема разработана слабо.

Касаясь характеристики законодательства в определении объекта правоотношений правового регулирования отходов производства и потребления, необходимо рассматривать как сами отходы, так и порядок обращения с ними. В дополнение к закону в понятие отходов производства и потребления были включены «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, высокореакционной способностью) или содержащие возбудителей инфекционных болезней, либо которые

³ Собрание законодательства 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 г. обращение озоноразрушающих веществ будет допускаться только в таре многократного использования. Единственным исключением будет обращение таких веществ в таре объемом 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, сохранения и восстановления 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»⁴ 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 связи с этим 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. 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 г. № 404-ФЗ, а также внесены изменения в Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»⁵. В частности, статья 15 указанного закона изложена в новой редакции: «лица, 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, 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 тыс. руб.).

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). 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 и иные меры по обеспечению охраны окружающей среды и экологической безопасности в соответствии с законодательством.

⁴ Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 13. – Ст. 1484.

⁵ Российская газета. – 2015. – 31 декабря.

Здесь необходимо отметить значимость постановления Правительства РФ от 30 декабря 2015 г., № 1520 «О единой государственной системе учета отходов от использования товаров», а также постановление Правительства РФ от 26 декабря 2013 г. № 1291 «Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств и шасси и внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ». «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 1 января 2016 г.)⁶, утвержденные постановлением Правительства РФ от 16 августа 2013 г. № 712, должны повлиять на улучшение охраны окружающей среды и навести порядок на свалках. Вместе с тем одной из целей, помимо получения вторичной продукции из отходов, является обеспечение экологической безопасности населения, его жилья.

В связи с этим 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, оказывающего услуги для государственных, частных и муниципальных нужд.

Все перечисленные механизмы должны входить в предмет регулирования не только основных законодательных актов, регулирующих отходы производства и потребления, но и таких, 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 неподготовленные и необорудованные 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% по состоянию на середину декабря 2015 г. обратились к получению лицензии⁷.

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 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 нарушающим законодательство об охране окружающей среды обстоит дело с размещением отходов в Сибирской и Северо-Западном федеральных округах.

Наиболее остро обстоит проблема в таких регионах, как Центральный и Северо-Кавказский федеральные округа⁸. Те полигоны, которые исчерпали свои возможности, должны быть использованы и дальше путём рекультивации, которая 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 Новопеределкина превратили в крупный центр зимнего отдыха для горнолыжников и сноубордистов.

⁶ Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 89-ФЗ.

⁷ Российская газета. – 2016. – 20 января.

⁸ Там же.

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 в виду, что в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации до 2030 года устанавливают приоритет переработки отходов над их захоронением.

Так, планируется через 15 лет в России перерабатывать более 50% отходов. В регионах ситуация начинает изменяться. Успешно работают по новым технологиям Астраханская, Курганская и Тюменская области. К примеру, в Астрахани с 2011 г. реализуется региональная программа по созданию комплексной системы обращения с отходами [5, с. 143]. Сейчас уже введены в эксплуатацию объекты по использованию отходов, их сортированию и захоронению.

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 выгодности этого дела.

Примечания

1. Боголюбов С. А., Жариков Ю.Г. Правовая основа экологической деятельности в городе. – М., 1995.
2. Колбасов О. С. Стандартизация в охране окружающей среды. (Окружающая среда под охраной закона). – М., 1992.
3. Круглов В. В. Организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды в промышленности России. – Екатеринбург, 2000.
4. Петров В. В. Экологическое право России : учебник. – М., 1998.
5. Тюльпанов Ф. М. Сравнительно-правовой анализ систем органов управления и исполнительной власти в области охраны окружающей среды США и Российской Федерации // Правопорядок: история, теория, практика. – 2014. – № 1 (2). – С. 141-146.