

ФГБОУ ВПО «Тихоокеанский государственный университет»
г. Хабаровск, Хабаровский край

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

Аннотация: в статье рассматриваются основные направления совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере обращения с отходами производства и потребления. Автор перечисляет необходимые мероприятия для совершенствование правового регулирования.

Ключевые слова: отходы производства, отходы потребления, законодательное регулирование, проблемы правового регулирования, совершенствование законодательства, сфера обращения с отходами.

В российском праве вопросы обращения с отходами производства и потребления (далее – отходы) длительное время регулировались фрагментарно: на подзаконном, преимущественно ведомственном уровне. В настоящее время требования к обращению с отдельными видами отходов содержатся в различных нормативно-правовых актах.

Основу правового регулирования обращения с отходами составляют следующие федеральные законы: Федеральный закон от 10.01.2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 29.12.2014 г.) (далее – Закон №7-ФЗ); Федеральный закон от 30.03.1999 г. №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 29.12.2014 г.); Федеральный закон от 24.06.1998 г. №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ред. от 29.12.2014 г.) (далее – Закон №89-ФЗ) и иные нормативно-правовые акты.

Кроме того, в сфере обращения с отходами действует большое количество нормативно-правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, а также ведомственных нормативных актов. Например, Указом Президента РФ №179 от 22.02.1992 г. (ред. от 30.12.2000 г.) был утвержден перечень видов продукции и

отходов производства, свободная реализация которых запрещена [4], Постановлением Правительства РФ №442 от 17.07.2003 г. (ред. от 06.02.2012 г.) были утверждены правила трансграничного перемещения отходов [5]. Ведомственными актами – приказами, письмами, указаниями и иными актами федеральных министерств и ведомств также устанавливаются некоторые правила в области обращения с отходами. Так, постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 09.12.2010 №163 (далее – СанПиН 2.1.7–2790–10) установлены специальные правила обращения с медицинскими отходами [9], приказом Росприроднадзора от 18.07.2014 №445 (ред. от 20.07.2015) утверждён федеральный классификационный каталог отходов.

Несмотря на значительное количество нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере обращения с отходами, существует множество коллизий, создающих условия для экологических правонарушений.

Так, согласно официальным данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации «в 2014 году органами прокуратуры выявлено более 114 тыс. нарушений в сфере обращения с отходами, с целью их устраниния внесено свыше 18 тыс. представлений, на незаконные правовые акты принесено 2,5 тыс. протестов, в суды предъявлено 17 тыс. заявлений. По инициативе прокуроров к административной и дисциплинарной ответственности привлечено 26,8 тыс. лиц. О недопустимости нарушений законов предостережено 1,2 тыс. должностных лиц» [10].

Сложившейся ситуации, на наш взгляд, также способствует отсутствие эффективных методов государственного управления в сфере обращения с отходами, к которым в частности относится установление правовых норм, регламентирующих вопросы обращения с отходами, принятие основ государственной политики, осуществление государственного контроля (надзора), установление нормативов и государственных стандартов в рассматриваемой сфере.

Очевидно, что полноценная реализация на практике норм федеральных законов невозможна без принятия и применения подзаконных нормативных правовых актов, их развивающих и конкретизирующих. Правотворческий процесс в

России идет по пути детализации прав, обязанностей и процедур, связанных со всеми сторонами деятельности по обращению с отходами.

Так, Закон №89-ФЗ закрепляет необходимость лицензирования деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности, а сама процедура лицензирования и лицензионные требования закреплены в Федеральном законе от 04.05.2011 №99-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон №99-ФЗ) и Постановлении Правительства РФ от 03.10.2015 №1062 «О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности» (далее – Постановление №1062).

В частности, Постановлением №1062 закреплены следующие лицензионные требования к соискателям лицензии при намерении осуществлять деятельность в области обращения с отходами, а также к лицензиату при осуществлении им деятельности в области обращения с отходами:

а) для работ по сбору, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности – наличие у соискателя лицензии (лицензиата) необходимых для выполнения заявленных работ зданий, строений, сооружений (в том числе объектов обезвреживания и (или) размещения отходов I–IV классов опасности) и помещений, принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании и соответствующих установленным требованиям;

б) для работ по обработке, утилизации, обезвреживанию отходов I–IV классов опасности – наличие у соискателя лицензии (лицензиата) оборудования (в том числе специального) и специализированных установок, принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании, необходимых для выполнения заявленных работ и соответствующих установленным требованиям;

в) для работ по транспортированию отходов I–IV классов опасности – наличие у соискателя лицензии (лицензиата) специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств, принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании, необходимых для выполнения заявленных работ и соответствующих установленным требованиям;

г) для работ по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности – наличие у соискателя лицензии (лицензиата) – индивидуального предпринимателя и у работников, заключивших с соискателем лицензии (лицензиатом) трудовые договоры на осуществление деятельности в области обращения с отходами, профессиональной подготовки, подтвержденной свидетельствами (сертификатами) на право работы с отходами I–IV классов опасности;

д) для работ по размещению отходов I–IV классов опасности – проведение лицензиатом рекуперации веществ, разрушающих озоновый слой, из отходов I–IV классов опасности перед их захоронением в объектах размещения отходов производства и потребления в соответствии с пунктом 2 статьи 51 Закона №7-ФЗ [7].

Следует отметить, что Постановление №1062 исключило из числа обязательных требований наличие утвержденного порядка производственного контроля у соискателей лицензии на деятельность по обращению с отходами и лицензиатов. При этом в соответствии с пунктом 3 части 3 статьи 8 Закона №99-ФЗ в перечень лицензионных требований с учетом особенностей осуществления лицензируемого вида деятельности могут быть включены требования о наличии у указанных субъектов деятельности по обращению с отходами системы производственного контроля [4]. Кроме того, согласно статье 26 Закона №89-ФЗ юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, организуют и осуществляют производственный контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами [1].

Однако, административный регламент по предоставлению государственной услуги по согласованию порядка производственного контроля, определяемого юридическими лицами, осуществляющими деятельность в области обращения с отходами, по объектам, подлежащим федеральному государственному экологическому надзору, отсутствует, что существенно затрудняет работу юридических лиц по разработке порядка производственного контроля и работу территориальных органов Росприроднадзора по его согласованию.

Кроме того, отсутствует нормативно-правовой акт, закрепляющий требования к содержанию и структуре порядка, а также процедуре его согласования уполномоченными органами, в связи с чем хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность по обращению с отходами, самостоятельно определяют его содержание с учётом рекомендаций, содержащихся в Письмах Росприроднадзора от 25.07.2012 № ВК-03-03-36/9781 (ред. от 26.12.2012) «О разъяснении по согласованию порядка производственного контроля», от 17.07.2013 № АА-03-03-36/10037 «О согласовании порядка производственного контроля в области обращения с отходами».

Также существенным недостатком действующего законодательства в сфере отходов является отсутствие единообразного дефинитивного аппарата. Так, статья 1 Закона №89-ФЗ содержит понятие твёрдых коммунальных отходов, под которыми понимаются «отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами» [1]. При этом Приказ Росприроднадзора от 18.07.2014 №445 (ред. от 20.07.2015) «Об утверждении федерального классификационного каталога отходов» к коммунальным отходам относит более обширный перечень от-

ходов, включая в него и отходы коммунальные жидкие, понятие которых в Законе №89-ФЗ отсутствует, а в Законе №7-ФЗ вместо термина «твёрдые коммунальные отходы» используется понятие «бытовые отходы».

Также в действующем законодательстве существует ряд внутренних противоречий. Например, в Законе №89-ФЗ отсутствуют такие понятия, как «бытовые отходы и мусор», «вывоз отходов». При этом статья 8 указанного закона к полномочиям органов местного самоуправления в сфере обращения с отходами относит «организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов».

Следует отметить, что органы местного самоуправления не имеют достаточных организационных, финансовых, технических и кадровых ресурсов для организации деятельности по удалению отходов, а стратегические решения по выбору способов обезвреживания отходов, проектированию и строительству соответствующих объектов требуют межмуниципальных согласований и, соответственно, могут быть приняты только органами власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, органы местного самоуправления зачастую не предпринимают никаких мер по решению проблемы обращения с отходами:

- ненадлежащим образом организуется сбор, вывоз и хранение бытовых отходов;
- организация, содержание и эксплуатация полигонов твёрдых бытовых отходов осуществляются с отступлением от требований законов и санитарных норм;
- земли под размещение полигонов выделяются с нарушением земельного и экологического законодательства.

Всё это ведёт к накоплению отходов на полигонах, не соответствующих экологическим требованиям, а также образованию несанкционированных свалок, в том числе в водоохраных зонах водных объектов, полосах отвода автомобильных и железных дорог, а также на участках лесного фонда и особо охраняемых природных территорий.

Таким образом, действующее законодательство не отвечает потребностям времени и нуждается в системном совершенствовании с учетом изменений социально-экономической ситуации в государстве, произошедших за период его действия, и в связи с появлением новых технологий в сфере обращения с отходами.

В целях совершенствования правового регулирования в сфере обращения с отходами считаем целесообразным не принятие новых редакций законов, а внесение изменений в действующие. При этом необходимо учитывать, что введение новых правовых институтов и закрепление понятийного аппарата в законодательстве должны осуществляться комплексно и системно, включая внесение изменений одновременно и в общие, и в специальные законы, а также подзаконные правовые акты, принятые в их развитие.

В первую очередь действующее законодательство в сфере обращения с отходами нуждается в ликвидации существенных правовых коллизий, а также в детальном регулировании групп общественных отношений, которые сложились в рассматриваемой сфере уже после принятия Закона №89-ФЗ. Существенным недостатком указанного закона является то, что он закрепляет общие основы законодательного регулирования отношений в сфере обращения с отходами и не устанавливает специальных норм, касающихся сортировки, переработки, обезвреживания и утилизации отходов, а также обращения с отдельными видами отходов, обладающими особой экономической значимостью или экологической опасностью.

В качестве перспектив развития законодательства в сфере обращения с отходами рассматриваем внесение изменений в Закон №89-ФЗ и иные нормативно-правовые акты в целях комплексного регулирования отношений в сфере обращения с отходами, включая вопросы их переработки и вторичного использования. Изменения действующего законодательства должны основываться на положениях Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утв. распоряжением Правительства РФ от 18.12.2012 №2423-р (ред. от 23.01.2014 г.).

Таким образом, совершенствование законодательства в области обращения с отходами должно осуществляться с учётом направлений реализации государственной экологической политики, сформулированных в распоряжении Правительства РФ №2423-р. При этом отметим, что одним из приоритетов государственной политики является обеспечение экологически безопасного обращения с отходами.

Совершенствование правового регулирования, на наш взгляд, потребует осуществления следующих мероприятий:

- устранения внутренних противоречий законодательных и иных нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере обращения с отходами;
- расширение компетенции органов государственной власти субъектов РФ путем наделения их полномочиями по организации обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов (за исключением радиоактивных отходов), что потребует внесения изменений в ст. 6 закона №89-ФЗ;
- разработки и принятия региональных нормативно-правовых актов в сфере обращения с отходами, учитывающих особенности развития агропромышленного комплекса, а также географические и геофизические характеристики территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Список литературы

1. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.1998 г. №89-ФЗ (ред. от 29.12.2014 г.) // Российская газета. – 1998. – 30 июнь // Российская газета. – 2014. – 31 дек.
2. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30.03.1999 г. №52-ФЗ (ред. от 29.12.2014г.) // Российская газета. – 1999. – 4 июнь; Российская газета. – 2014. – 31 дек.
3. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 г. №7-ФЗ (ред. от 29.12.2014г.) // Российская газета. – 2001. – 12 янв.; Российская газета. – 2014. – 31 дек.

4. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 04.05.2011 г. №99-ФЗ // Российская газета. – 2011. – 06 май; Российская газета. – 2015. – 05 июль.

5. О видах продукции (работ, услуг) и отходов производства, свободная реализация которых запрещена: Указ Президента РФ от 22.02.1992 г. №179 (ред. от 30.12.2000 г.) // Российская газета. – 1992. – 16 март; Российская газета. – 2001. – 5 янв.

6. О трансграничном перемещении отходов: постановление Правительства РФ от 17.07.2003 г. №442 (ред. от 06.02.2012 г.) // Российская газета. – 2003. – 24 июль; Собрание законодательства РФ. – 2012. – №7. – Ст. 877.

7. О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности: Постановление Правительства РФ от 03.10.2015 №1062 // Собрание законодательства РФ. – 2015. – №41 (часть III). – Ст. 5670.

8. О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. 1662-р (ред. от 08.08.2009г.) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – №47. – Ст. 5489; Собрание законодательства РФ. – 2009. – №47. – №33. – Ст. 4127.

9. Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2012 №2423-р (ред. от 23.01.2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – №52 – Ст. 7561; Собрание законодательства РФ. – 2014. – №5. – Ст. 522.

10. Об утверждении СанПиН 2.1.7.2790–10 «Санитарно-эпидемиологические требования к обращению с медицинскими отходами»: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 09.12.2010 №163 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011. – 28 март.

11. Генеральной прокуратурой Российской Федерации подведены итоги работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов об отходах производства и потребления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-615280>