

УДК 504.062.2

Л. Ш. Валиева, Т. З. Мухутдинова, А. А. Мухутдинов

## НЕСОВЕРШЕНСТВА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

*Ключевые слова: твердые отходы, утилизация, государственное регулирование, законодательная база.*

*Рассматривается отсутствие эффективной стратегии управления сферой обращения отходов производства и потребления. Проблема обращения с отходами производства и потребления в нашей стране продолжает оставаться одной из важнейших, как с точки зрения стабилизации и улучшения экологической ситуации, так и совершенствования социально-экономической политики.*

*Keywords: solid waste, recycling, government regulation, legislation.*

*The article discusses the lack of an effective strategy for treatment of waste management in the sphere of production and consumption. The problem of waste production and consumption in the country continues to be one of the most important, both in terms of stabilization and improvement of the environmental situation, and the improvement of social and economic policy.*

В настоящее время одну из основных угроз экологической безопасности государства представляет накопление отходов. Согласно официальным данным, в отвалах и хранилищах уже содержится более 94 млрд. т твёрдых промышленных и бытовых отходов, при этом их количество ежегодно увеличивается на 3,5 млрд. т, что создаёт реальную угрозу здоровью населения и наносит значительный вред окружающей среде. Из общего количества образующихся отходов утилизируется только 3% отходов потребления и 30% отходов производства, остальное количество сжигается или захоранивается на полигонах. Общая площадь занятых отходами земель превышает 2 тыс. кв. км, ежегодно только под полигоны ТБО отчуждается около 1 тыс. кв. км плодородных земель. В последнее время обострились проблемы, связанные с выявлением и ликвидацией бесхозных и неучтённых свалок опасных отходов и мест захоронения биологических отходов (скотомогильников) [1].

Сложившаяся ситуация усугубляется отсутствием в Российской Федерации экономически благоприятных нормативно-правовых, конституционных и организационных условий для создания ресурсосберегающей отрасли. Кроме того, ответственность и полномочия федеральных, региональных и муниципальных органов власти законодательно разделены неудовлетворительно. Сегодня в РФ действует около 30 тысяч нормативных правовых актов, регулирующих обращение с отходами, в том числе почти 200 федеральных законов [2], содержащих требования в данной сфере деятельности. Наиболее часто применяемым документом является Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», в который внесено значительное количество изменений. В результате большинство подзаконных нормативных правовых актов, принятых для

реализации закона до внесения в него поправок, уже не соответствуют положениям закона.

К сожалению, законодательство и подзаконные акты сферы обращения с отходами обременяют движение отходов большим набором документированных процедур, требующих значительных трудозатрат, и также являются тормозом для эффективных организационно-технических решений.

Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» содержит неполный и нераскрытый понятийный аппарат. В законе не закреплены такие нормы, как:

- обеспечение приоритета утилизации отходов над их размещением;
- принцип ответственности производителей за утилизацию их продукции в конце жизненного цикла;
- запрещение ввоза на территорию государства продукции, 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.

Кроме того, сам закон далёк от совершенства, содержит ряд внутренних противоречий и не всегда гармонизирован с иными законами, регулирующими эту деятельность.

В сфере управления отходами доминируют надзорные органы. Противоречие в том, что надзорные органы заинтересованы, как в сохранении своего максимального контроля в области обращения с отходами, так и в сохранении и приумножении номенклатуры и количества отходов. Результативность работы этих органов оценивается количеством выявленных нарушений и объёмом собранных платежей за размещение отходов. Экономические интересы надзорных

органов направлены на расширение ограничений и запретов, что прямо противоположно экономическим интересам здорового бизнеса. До тех пор, пока эта ситуация сохраняется, налицо фактор торможения. Разумеется, контроль и надзор необходимы. Но главный принцип в этом деле - «разумная достаточность требований и запретов».

Необходимо заложить нормы, регулирующие отношения в области:

- организации деятельности и ответственности в сфере обращения с отходами,
- обеспечения безопасного и ресурсосберегающего обращения с отходами на этапах их технологического цикла,
- оценки соответствия отходов требованиям нормативно-технической документации,
- контроля (надзора) в области обращения с отходами, международного сотрудничества в этой сфере.

Фактически не осуществляется передача полномочий по регулированию обращения с отходами на региональный уровень. Важной является необходимость определения органов власти, конкретно отвечающих за вопросы обращения с отходами, а не только за контрольно-надзорную деятельность в этой области. Ответственность и полномочия федеральных, региональных и муниципальных органов власти законодательно разделены неудовлетворительно.

Сформировавшаяся в стране система государственного регулирования обращения с отходами и, соответственно, законодательство в этой области имеют преимущественно природоохранный характер. Однако отходы - это не только загрязняющие вещества окружающей среды, но и вторичные материальные ресурсы (ВМР), ежегодно возобновляющиеся в количестве 3,5 млрд. т/ год [1, 3, 4]. При этом сбор и переработка отходов в качестве ВМР являются на сегодняшний день наиболее актуальным способом предотвращения их негативного воздействия на окружающую среду, так как потенциал снижения количества образования отходов за счёт внедрения малоотходных технологий очень ограничен, а выделение новых земель для организации захоронения отходов становится всё более проблематичным.

Вместе с тем средний уровень сбора и переработки отходов как ВМР «застыл» на уровне одной трети ещё в 1990 г. и в России нет пока условий для заметного повышения этого показателя без реформирования государственной политики и законодательства в этой области.

На сегодняшний день финансовая отдача отрасли в масштабе государства оказывается ничтожной, прежде всего из-за стремления к получению сверхприбыли за счёт извлечения из всей массы отходов наиболее ценных фракций (алюминия, меди и пр.), соответственно из-за высокого уровня коррупции в отрасли и сокрытия финансовых потоков, а также из-за неэффективного использования её потенциала.

Действующие нормативно-правовые, страховые и финансовые механизмы не стимулируют вложение средств в вовлечение отходов в хозяйственный оборот и создание отходоперерабатывающей индустрии, а также в ликвидацию ранее накопленных отходов.

Обострилась необходимость сочетания гибкости рыночной экономики, способной на быструю сырьевую переориентацию с дальновидной государственной поддержкой, стимулирующей использование отходов и уменьшение их негативного воздействия на окружающую среду.

При этом имеющаяся законодательная база не позволяет стимулировать физических и юридических лиц, занятых в сфере обращения с отходами, не решает проблему возмещения вреда, наносимого несанкционированным размещением отходов. Ведь основные нормативные акты в области обращения с отходами были приняты ещё в 1990-х г. [5], а с тех пор произошли серьёзные изменения, как в международном законодательстве, так и в развитии стратегий обращения с отходами и использованием их в качестве вторичного сырья и становлении ресурсосберегающей отрасли в Российской Федерации [6].

Назрела острая необходимость перехода на единую систему отнесения отходов к классам опасности. Известно, что санитарными правилами устанавливаются четыре класса опасности, а приказом Минприроды России - пять. Отходы «практически не опасные» определены как относящиеся к V классу опасности.

Однако на практике все отходы признаются опасными, что приводит к избыточности требований в отношении «практически неопасных отходов» и «опасных отходов, не обладающих опасными свойствами», особенно образующихся в непромышленной сфере и малом бизнесе.

Не отвечает поставленным целям и система паспортизации отходов.

Когда разрабатывалась и принималась первоначальная редакция Федерального закона «Об отходах производства и потребления», за пример была взята так называемая «манифестная система», применяемая в США, когда на каждую партию перевозимых отходов оформляется манифест, который содержит сведения о составе отхода и маршруте транспортировки и направляется всем заинтересованным лицам, в том числе и регулирующим органам (Агентству по охране окружающей среды). Благодаря налаженной инфраструктуре связи и системы учёта такой порядок позволял практически в режиме реального времени, как отследить путь каждой партии отходов, так и получить сводную информацию по регионам и видам отходов.

В российской практике эта система трансформировалась в требование составления паспорта не на транспортную партию, а на вид отхода, что привело к дублированию оформляемых документов (паспорт отхода и свидетельство о классе опасности отхода) и утрате смысла в составлении паспорта.

Существующий сегодня порядок паспортизации отходов создаёт условия для развития коррупции в данной сфере государственного регулирования. Есть необходимость пересмотра требования проводить исследования компонентного и химического состава, а зачастую и определять класс опасности экспериментальным методом только в лабораториях, имеющих соответствующую аккредитацию. Всё это серьёзно усложняет процесс переработки, утилизации и захоронения отходов – одних и тех же аккумуляторов, покрышек, масляных фильтров, накладок тормозных колодок и т.д. Ведь эти отходы составляют 90 % от общего количества. Считаю также, что на серийные отходы потребления (например, на изношенные автопокрышки) вообще не должен разрабатываться паспорт отхода.

Практически все организации составляют паспорта на люминесцентные лампы и другие изделия, потерявшие потребительские свойства, но не изменившие свой состав. Разве нельзя упростить и удешевить эту работу, обязав производителя этих изделий продавать их с готовыми паспортами, чтобы потом не приходилось в лаборатории разбивать эту лампу для анализа и липший раз угрожать здоровью людей?

Не вызывает сомнения необходимость тщательных исследований специфических отходов на химических, металлургических и подобных, в своём роде уникальных предприятиях. Но

количество таких паспортов отходов не превышает 10 % от общего числа. Разгрузившись от работы с паспортами на стандартные отходы, территориальные органы Росприроднадзора могли бы больше времени уделять таким действительно сложным случаям.

Разрешение изложенных проблем является необходимым условием достижения эффективных результатов природоохранной и ресурсосберегающей деятельности в Российской Федерации.

### Литература

1. Государственный доклад *О состоянии природных ресурсов и об охране окружающей среды Республики Татарстан в 2012 году*. Казань, 2013
2. Т.З. Мухутдинова, А.А. Мухутдинов, В.Ф. Сопин, *Вестник Казанского Технологического Университета*, 1, 1, 149-154 (2000).
3. И.Г. Шайхиев, С.В. Степанова, О.А. Кондаленко, И.Ш. Абдуллин, *Вестник Казанского технологического университета*, 15, 244-250 (2011).
4. С. В. Степанова, Т.И. Шайхиев, С.В. Фридланд, *Вестник Казанского технологического университета*, 15, 318-321 (2013).
5. Нормативные документы Российской Федерации <http://eco.tatarstan.ru>
6. А.В. Соколова, К.Я. Кушнир, *Экология производства*, 105, 4, 8-13 (2013).