

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 госрегулирования. 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. Считаем 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.