

И.С. Уханов

О ВОПРОСАХ НЕЗАКОННОГО РАЗМЕЩЕНИЯ ОТХОДОВ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

Иннокентий Сергеевич Уханов – доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса, Санкт-Петербургский университет МВД России, кандидат юридических наук, доцент, г. Санкт-Петербург; e-mail: keshau@yandex.ru.

Производимые современным обществом отходы сейчас представляют одну из глобальных проблем цивилизации. Решение проблемы ухудшения качества окружающей среды из-за увеличивающегося количества отходов производства и потребления включает целый комплекс сложных задач. Чтобы минимизировать ущерб природе, нужно создавать систему правильного обращения с отходами. Одним из наиболее эффективных инструментов контроля за выполнением требований закона в сфере обращения отходов производства и потребления, является лицензирование такой деятельности. Лица, осуществляющие деятельность по транспортировке и утилизации отходов без необходимых лицензий, подлежат привлечению к юридической ответственности.

Ключевые слова: отходы; производство; потребление; лицензирование; транспортировка; класс экологической опасности отходов.

I.S. Ukhanov

ON ILLEGAL DEPLOYMENT OF PRODUCTION AND CONSUMPTION WASTES

Innokentiy Ukhanov – Senior Lecturer, the Department of Civil Law and Civil Procedure, Saint-Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, PhD in Law, Associate Professor, St. Petersburg; e-mail: keshau@yandex.ru.

The waste produced by modern society is now one of the global problems of civilization. Addressing environmental degradation caused by increasing quantities of production and consumption wastes involves a range of complex tasks. To minimize the damage to the nature one must create a proper waste management system. One of the most effective tools for monitoring compliance with the requirements of the law in the field of production and consumption waste management is the licensing of such activities. Persons carrying out waste transportation and disposal activities without the necessary licenses are subject to legal liability.

Keywords: waste; production; consumption; licensing; transportation; environmental hazard class of waste.

Отходы, производимые современным обществом в процессе жизнедеятельности, сегодня составляют одну из глобальных проблем цивилизации. По данным Всемирного банка, ежедневно в мире образуется не менее 3,5 млн тонн твердых бытовых отходов. При этом в дальнейшем их количество будет увеличиваться.

Речь идет о самых разнообразных отходах: и отходах жизнедеятельности человека, и бытовых, и отходах производства и потребления, и др. Нет сомнений в том, что решение проблемы ухудшения качества окружающей среды вследствие увеличивающегося количества отходов производства и потребления сопровожда-

ется комплексом сложных задач, которые должны быть решены оперативно и в полной мере. Половинчатых решений тут будет недостаточно.

Так, согласно статистическим данным, на территории нашей страны, в 2020 г. образовано 6955,7 млн тонн разнообразных отходов. Однако этот показатель на 10,3% ниже уровня предыдущего, 2019 г. Удельный показатель общего объема образования отходов на единицу валового внутреннего продукта (ВВП) (рассчитан с использованием данных Росстата о ВВП в постоянных ценах 2016 г.) в 2020 г. составил 78,4 тонн на 1 млн руб. [6, с. 263]. Общее количество утилизированных и обезвреженных отходов в Российской Федерации в 2020 г. составило 3 429 млн тонн (48,9% от общей массы образованных отходов), что на 12% меньше, чем в 2019 г.

Согласно Федеральному закону «Об отходах производства и потребления» [1] от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ отходы производства и потребления (далее – отходы) – это вещества или предметы, образованные в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с законодательством. Отходы, как промышленные, так и бытовые, могут оказывать негативное воздействие на организм человека. В соответствии со степенью такого воздействия их подразделяют на группы. Загрязняющие вещества могут быть самыми разными, в том числе различающиеся и по агрегатному состоянию: жидкие, твердые, газообразные (опасные испарения) и т.д. Для них устанавливаются различные классы опасности. В России в соответствии с действующим законодательством выделяется пять классов опасности отходов.

Тот факт, что разнообразные отходы оказывают отрицательное влияние на окружающую среду, очевиден. Следовательно, чтобы минимизировать ущерб природе, который они наносят, нужно создавать систему правильного обращения с ними.

Чтобы были успешно реализованы

меры по переработке, утилизации, захоронению и снижению токсичности отходов, целесообразно создать эффективную сеть инфраструктурных объектов и сооружений по обращению с отходами. Учитывая экономическое развитие регионов РФ, приоритетом является постоянное увеличение количества и качества таких предприятий. Тенденция к сокращению числа установок и сооружений для захоронения и утилизации токсичных отходов в период с 2010 по 2020 гг. способствовала увеличению числа объектов, введенных в эксплуатацию для более безопасной переработки промышленных отходов. В 2020 г. введено в эксплуатацию семь новых фабрик и полигонов, занимающихся обезвреживанием и утилизацией вредных для человека и природы промышленных и бытовых отходов. Кроме того, насчитывается 21 установка для утилизации и переработки отходов производства (исключая мусороперерабатывающие, мусоросжигательные заводы, предприятия и полигоны по утилизации, обезвреживанию и захоронению токсичных промышленных, бытовых и других отходов) [6, с. 265].

Министерством природных ресурсов и экологии РФ в 2020 г. в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины» подготовлено восемь нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды по вопросам обеспечения экологической безопасности. К ним относятся, например, следующие:

– постановление Правительства РФ от 26 декабря 2020 г. № 2290 «О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности»;

– постановление Правительства РФ от 3 декабря 2020 г. № 2010 «Об утверждении Правил представления производителями товаров, импортерами товаров отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров»;

– приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 8 декабря 2020 г. № 1028 «Об утверждении Порядка учета в области обращения с отходами»;

– приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 8 декабря 2020 г. № 1027 «Об утверждении порядка подтверждения отнесения отходов I–V классов опасности к конкретному классу опасности» и др.

В России в рамках Государственной программы РФ «Охрана окружающей среды», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326, и национального проекта «Экология», утвержденного протоколом заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам от 24 декабря 2018 г. № 16, осуществляется реализация проекта «Чистая страна». Цель настоящего федерального проекта – создание эффективной системы обращения с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных по состоянию на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в границах городов.

В настоящее время в России, как и во многих странах мира, деятельность по сбору и последующей переработке ликвидируемых веществ регламентирована государством. Одним из наиболее эффективных инструментов контроля за выполнением требований закона в сфере обращения отходов производства и потребления служит лицензирование такой деятельности.

Лицензирование деятельности в области обращения с отходами предполагает комплекс действий в отношении субъекта, осуществляющего хозяйственную деятельность, который планирует работать или уже работает с теми или иными отходами. Среди таких действий – контроль за правильностью применения методов переработки; проверка на соответствие условиям лицензии; предупреждение и пресечение экологических правонарушений; применение наказаний за несоблюдение условий обращения с отходами. Все указанные действия регулируются через выдаваемое государственными органами специальное разрешение – лицензию. При наличии такого документа юридическое лицо или индивидуальный предприниматель получает право осуществлять ука-

занную в нем деятельность по обращению с отходами.

В качестве основного нормативного акта для правового регулирования деятельности в области обращения с отходами выступает Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [1]. В соответствии с этим законом лицензирование деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности осуществляется в рамках Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [2]. Соответственно, деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности подлежит лицензированию. Деятельность по обращению с отходами V класса опасности, включая деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов V класса опасности, лицензированию не подлежит.

Однако наибольшее количество административных правонарушений в Санкт-Петербурге и Ленинградской области зарегистрировано именно в связи с нарушением требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления. Несанкционированные стихийные свалки появляются периодически как в черте города, так и за его пределами. Комитет по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Санкт-Петербурга совместно с другими государственными надзорными органами города и области постоянно борется с ними, но из-за недобросовестности и низкого уровня социальной ответственности некоторых граждан и организаций этот процесс приобретает затяжной характер. Так, в 2020 г. в Ленинградской области выявлено более 600 незаконных свалок общим объемом свыше 560 тыс. м³.

Председатель Общественного экологического совета при Губернаторе Ленинградской области, член Совета регионов

Российской национальной организации «Зеленый крест» Ю.С. Шевчук высказывает мнение о том, что большая часть объема незаконных свалок состоит из строительного мусора. Это – кирпичи и бетонные обломки разрушенных зданий, грунты, вынутые в процессе подготовки территории под строительство, а возможно, и вывезенные с объекта строительства и не оформленные должным образом, твердые коммунальные отходы (ТКО), которые образовали рабочие [3].

Обращение со строительным мусором в действительности является значительной проблемой. Если в случае переработки ТКО в целом все понятно (существуют нормы, правила, требования), то механизм осуществления переработки строительных отходов не определен в полной мере. Такая неопределенность и является главной причиной образования незаконных свалок.

Сегодня складывается парадоксальная ситуация: введенные санитарные нормы запрещают использовать строительные отходы (например, использовать строительный мусор при отсыпке берегов и отвоевывании пространства у моря). Как их использовать по-новому? Никто не знает. Вероятно, следует заняться разработкой новых адекватных технологий их переработки, а пока последних нет, возможно, создать для такого типа отходов специальные полигоны. Экологический вред от них не будет большим.

Так, в окрестностях Санкт-Петербурга Департаментом Росприроднадзора по Северо-Западному федеральному округу, Комитетом государственного экологического надзора Ленинградской области, прокуратурой Санкт-Петербурга, Управлением Роспотребнадзора по Санкт-Петербургу, Ленинградской межрайонной природоохранной прокуратурой проведены совместные профилактические рейды. Их цель – предупреждение и пресечение возможного несанкционированного размещения отходов на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области, а также выявление лиц, которые осуществляли транспортировку отходов (в том числе строительных) с нарушением экологических требований и лицензионного

законодательства.

Мероприятия осуществлены на стационарных постах ДПС Санкт-Петербурга и в граничащих с ним районах Ленинградской области, в местах наиболее вероятного транспортирования отходов, а также на территории Ленинградской области [7, с. 121]. В результате таких проверок к административной ответственности привлечены водители, которые осуществляли транспортировку отходов с нарушением экологических требований, юридические и должностные лица, виновные в данных нарушениях.

Однако инспекторы ГИБДД, осуществляющие проверку транспорта, перевозящего отходы, зачастую не могут отличить отходы четвертого и пятого классов. Они составляют протокол об административном правонарушении по ст. 8.2 «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами» Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) со ссылкой на ст. 16 «Требования к транспортированию отходов» Федерального закона «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ. Всего в России на основании данной статьи в 2020 г. к административной ответственности привлечены 3 722 лица. В Санкт-Петербурге составлено всего 44 таких протокола. Согласно ст. 8.2 КоАП РФ данный вид правонарушения влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от тысячи до двух тысяч рублей. Водители чаще всего платят штраф как физические лица [8].

Сложившейся ситуацией пользуются, полагаем, недобросовестные перевозчики, а также компании, занимающиеся утилизацией отходов. Одним из способов борьбы с организацией незаконных свалок могло бы стать предложение провести совместно с представителями Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Санкт-Петербурга семинарские и практические занятия с сотрудни-

ками ГИБДД по определению класса отходов. В частности, на семинарских занятиях целесообразно изучать приказ Министерства природных ресурсов и экологии России от 4 декабря 2014 г. № 536 «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I–V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду» [4], а также приказ Министерства природных ресурсов и экологии от 8 декабря 2020 г. № 1028 «Об утверждении Порядка учета в области обращения с отходами» [5]. На практических занятиях важным представляется получать знания о способах определения класса отходов, в том числе в полевых условиях.

Правительством Ленинградской области для повышения эффективности и оперативности реагирования на нарушения природоохранного законодательства создана экомилиция. К органам внутренних дел данная структура не имеет отношения, она подведомственна государственному экологическому надзору. Указанная структура начала функционировать с 1 января 2022 г. на базе ЛОГКУ «Леноблэкоконтроль». В ее штат входят экологи, активисты, действующие сотрудники федеральной лесной охраны, которые ранее занимались экологическим надзором на общественных началах. Экомилиционеры осуществляют патрулирование территорий, фиксируют нарушения природоохранного законодательства, предотвращают попытки незаконного размещения отходов производства и потребления в лесных угодьях и на землях сельскохозяйственного назначения.

Однако возникают сомнения относительно того, что создание очередного контрольного органа приведет с существенному улучшению ситуации, сложившейся при утилизации отходов в Санкт-Петербурге и Ленинградской области. Хотя, конечно, некоторую пользу они должны принести.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об отходах производства и потребления: федер. закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ // Собрание законодательства РФ.

1998. № 26. Ст. 3009.

2. О лицензировании отдельных видов деятельности: федер. закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658/?ysclid=19rg0csbkw36059971 (дата обращения: 15.09.2022).

3. Засады не помогут: в лесах под Петербургом растут свалки строймусора // Rbc.ru.2021. 15 февраля. URL: https://www.rbc.ru/spb_sz/15/02/2021/602a1ff39a7947999f6f0609 (дата обращения: 16.09.2022).

4. Об утверждении Критериев отнесения отходов к I–V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду: приказ Министерства природных ресурсов и экологии от 4 декабря 2014 г. № 536 // Гарант.ру: информационно-правовой портал. URL: <https://base.garant.ru/71296500/> (дата обращения: 16.09.2022).

5. Об утверждении Порядка учета в области обращения с отходами: приказ Министерства природных ресурсов и экологии от 8 декабря 2020 г. № 1028 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372204/ (дата обращения: 16.09.2022).

6. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2020 году: государственный доклад. М.: Минприроды России; МГУ имени М.В. Ломоносова, 2021. 866 с.

7. Состояние преступности в Санкт-Петербурге. Криминологический мониторинг и прогноз: науч.-практ. пособие / науч. ред. В.А. Кудин, Л.П. Богданов. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2016. 334 с.

8. Уханов И.С. О вопросах лицензирования транспортировки отходов производства и потребления // Осуществление и защита гражданских прав и интересов полиции России: вопросы теории и практики: материалы Всерос. науч.-практ. конф., 22 октября 2021 г. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2021. С. 30–35.