

УДК 349.6

*Е.А. Белокрылова, И.Ю. Рубцова***ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ I И II КЛАССОВ ОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье анализируются основные положения нормативно-правовых актов, регламентирующих особенности осуществления деятельности по обращению с отходами I и II классов опасности. Подчеркивается, что создание, формирование на перспективу отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов является актуальной задачей развития отечественной экономики на современном этапе в Российской Федерации. Обосновывается актуальность реализации государственной политики, направленной на выявление, учёт и регистрацию реальных объемов отходов I и II классов опасности. Для решения вопросов экологически безопасного обращения с отходами планируется разработка комплексной программы по обеспечению безопасного обращения с отходами I - II классов опасности, а также по размещению и строительству объектов, использующих наилучшие доступные технологии обработки, обезвреживания и утилизации чрезвычайно опасных и высокоопасных отходов, предусматривающей государственную поддержку реализации данных мероприятий, основной целью которой будут являться создание и развитие в России системы экологически безопасного обращения с чрезвычайно опасными и высокоопасными отходами, позволяющей достичь минимизации размещения таких отходов при увеличении доли их утилизации и обезвреживания до уровня ведущих стран мира.

Ключевые слова: правовое регулирование деятельности по обращению с отходами I и II классов опасности, экологически безопасное обращение с отходами, Стратегия экологической безопасности Российской Федерации, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», ФГУП «РосРАО», федеральный оператор по обращению с отходами, производственно-технические комплексы (ПТК).

DOI: 10.35634/2412-9593-2020-30-2-243-248

Ресурсосбережение, обеспечение экологической безопасности, рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды в настоящее время являются приоритетными направлениями в рамках реализации курса на устойчивое развитие российского государства. Одной из нерешенных задач на федеральном и региональном уровнях является создание инновационной, технико-экономической системы, позволяющей минимизировать количество захораниваемых отходов, максимально обеспечив при этом ресурсосбережение, повторное вовлечение в хозяйственный оборот утилизируемых компонентов отходов в качестве сырья, материалов, изделий, превращение отходов во вторичное сырье для изготовления новой продукции и получения энергии.

Согласно данным, приведенным в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., свыше 30 тыс. млн тонн отходов накоплено в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности. По итогам инвентаризации территорий выявлено 340 объектов накопленного вреда окружающей среде, являющихся источником потенциальной угрозы жизни и здоровью 17 млн человек. Увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а размещаются на полигонах и свалках, что приводит к выводу продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота. Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию общей площадью примерно 4 млн га, и эта территория ежегодно увеличивается на 300–400 тыс. га [1].

Сложившаяся за десятилетия система обращения с отходами на территории нашей страны требует коренной перестройки: от повсеместного захоронения в пользу эффективно применяемых в мировой экономике технологий ресурсосбережения, обработки, утилизации и обезвреживания таких отходов. Следовательно, создание, формирование на перспективу отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов является актуальной задачей развития отечественной экономики на современном этапе, которая регламентируется основополагающими законодательными и иными правовыми актами Российской Федерации.

В настоящее время отношения в области обращения с особо опасными отходами регламентируются значительным количеством нормативно-правовых актов, неоднородных по уровню принятия, а также по форме и содержанию. К числу таковых следует отнести следующие документы:

– Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 25 января 2018 г. № 84-р (далее – Стратегия);

– Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176;

– Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г.;

– Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ;

– Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ;

– Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31.12.2014 г. № 488-ФЗ;

– Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ;

– Федеральный закон «О стандартизации в Российской Федерации» от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ;

– Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ;

– Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ; а также

иные нормативно-правовые акты, в том числе, подзаконного характера.

Стратегия является основой для формирования и реализации государственной промышленной и научно-технологической политики на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях в сфере обработки, утилизации и обезвреживания отходов всех классов опасности, ресурсосбережения и вовлечения их в хозяйственный оборот.

В соответствии с указанным документом устанавливается, что при утилизации отходов предусматривается создание нового комплексного сложного правоотношения, направленного на формирование и перспективное развитие отдельной отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, в которое в рамках предоставленных полномочий будут вовлекаться следующие субъекты:

– хозяйствующие субъекты, реализующие деятельность по созданию, производству и выпуску техники, технологий, установок, оборудования для обработки, утилизации и обезвреживания отходов;

– научно-исследовательские, опытно-конструкторские организации, учреждения, занятые в сфере разработки инновационных технологий ресурсосбережения, обработки, утилизации и обезвреживания отходов;

– хозяйствующие субъекты одной или нескольких отраслей экономики, осуществляющие деятельность в области обработки, утилизации и обезвреживания отходов, производства продукции из вторичного сырья.

В Стратегии подчеркивается, что традиционной специализацией Приволжского федерального округа являются машиностроение и нефтехимическая промышленность, которые образуют около 7 % общего ежегодного количества образования промышленных отходов, при этом уровень их утилизации составляет порядка 43 % [2].

Существенную угрозу для экологической безопасности России образуют чрезвычайно опасные и высокоопасные отходы. Динамика их образования в Российской Федерации (по данным статистической отчетности) за последние 5 лет практически неизменна. Все существенные изменения показателей образования отходов связаны в первую очередь с качественным уровнем организации и осуществления учета и отчетности в области обращения с отходами.

Актуальной экологической проблемой государственного администрирования, регулирования и управления в данной сфере является недостаточно качественный уровень экологического нормирования, а также контроля за всеми стадиями обращения отходов. В результате существует реальная угроза попадания на полигоны и несанкционированные свалки не задекларированных предприятиями и не учтенных в статистической отчетности и нормативно-технической документации чрезвычайно опасных и высокоопасных отходов в общих потоках захораниваемых отходов. Масштабы и объемы нелегального захоронения отходов I–II классов опасности при существующей системе государственного контроля, учета и нормирования в полной мере оценить невозможно. Внедрение неотложных мер по организации системы безопасного обращения в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими и иными требованиями, нормами, правилами, стандартами и нормативами наиболее актуально для отходов I–II классов опасности, в том числе для взрывоопасных отходов.

Уровень использования и обезвреживания чрезвычайно опасных и высокоопасных отходов в Российской Федерации недостаточен по сравнению с ведущими европейскими странами и Японией. Несмотря на наличие достаточно широкого спектра эффективных методов и наилучших доступных технологий обезвреживания и утилизации основных групп отходов I–II классов опасности, успешно используемых в мировой практике, уровень их использования на российских промышленных предприятиях очень низок из-за высоких капитальных вложений и расходов на эксплуатацию, а также в связи с отсутствием рынка потребления конечных продуктов утилизации отходов.

В настоящее время только в ряде регионов России функционируют крупные предприятия по комплексной обработке, утилизации и обезвреживанию ртутьсодержащих отходов, использующие современные технологии получения товарной ртути, рафинирования черновой (отработанной) ртути, производства различных (в том числе сверхчистых) соединений ртути: в Северо-Западном федеральном округе – 4 предприятия, Южном федеральном округе – 3 предприятия, Центральном и Приволжском федеральных округах – по 2 предприятия [3].

Для решения вопросов экологически безопасного обращения с отходами планируется разработка комплексной программы по обеспечению безопасного обращения с отходами I–II классов опасности, а также по размещению и строительству объектов, использующих наилучшие доступные технологии обработки, обезвреживания и утилизации чрезвычайно опасных и высокоопасных отходов, предусматривающей государственную поддержку реализации данных мероприятий. Основной целью этой программы будет являться создание и развитие в России системы экологически безопасного обращения с чрезвычайно опасными и высокоопасными отходами, позволяющей достичь минимизации размещения таких отходов при увеличении доли их утилизации и обезвреживания до уровня ведущих стран мира.

Предусматривается, что к регулируемым видам деятельности в области обращения с отходами I и II классов опасности, осуществляемым федеральным оператором и операторами по обращению с отходами I и II классов опасности, относятся:

- сбор отходов I и II классов опасности;
- транспортирование отходов I и II классов опасности;
- обработка отходов I и II классов опасности;
- утилизация отходов I и II классов опасности;
- обезвреживание отходов I и II классов опасности;
- размещение отходов I и II классов опасности.

Планируется, что указанная комплексная программа будет базироваться на общепризнанной иерархии следующих приоритетов государственной политики в области обращения с отходами (в порядке снижения приоритета):

- максимальное использование исходных сырья и материалов;
- предотвращение образования отходов;
- сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования;
- обработка отходов;
- утилизация отходов;
- обезвреживание отходов;
- размещение (хранение и захоронение) отходов в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Основными принципами деятельности в сфере обращения с особо опасными отходами являются:

- обеспечение конституционных прав человека на благоприятную окружающую среду и получение достоверной информации о ее состоянии;
- соблюдение требований законодательства в области охраны окружающей среды на всех этапах реализации настоящей Стратегии;
- сочетание и реализация целей перспективного экологического, промышленного и социально-экономического развития Российской Федерации;
- комплексное решение основных экологических задач в Российской Федерации, связанных с охраной окружающей среды, рациональным использованием природных ресурсов и обеспечением экологической безопасности;
- обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, предотвращение вредного воздействия отходов на здоровье человека;

- оптимальное сочетание конкуренции, кооперации и интеграции хозяйствующих субъектов в системе создаваемой отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов;
- использование наилучших доступных технологий в процессе функционирования отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов;
- ресурсосбережение и максимальное вовлечение отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья и для получения энергии;
- эффективное межотраслевое, межведомственное и межсубъектное взаимодействие между государственными органами федерального и регионального уровней, органами местного самоуправления, хозяйствующими субъектами, научно-исследовательскими организациями, общественными объединениями, некоммерческими партнерствами, средствами массовой информации, гражданами.

Следует отметить, что существенные изменения в сферу правового регулирования отношений, связанных с утилизацией особо опасных отходов, были внесены на основании Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и Федеральный закон “О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» от 26 июля 2019 г. № 225-ФЗ, в соответствии с которым будут определяться федеральный оператор по обращению с отходами I и II классов опасности, Федеральная схема обращения с отходами I и II классов опасности, государственная информационная система учета и контроля за обращением с отходами I и II классов опасности, особенности обращения с отходами I и II классов опасности [4]. В рамках названного закона предусматриваются разработка и принятие комплекса нормативно-правовых актов различного уровня, направленных на совершенствование системы обращения с отходами высокого класса опасности.

В рамках реализации федерального проекта «Создание инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности» в составе национального проекта «Экология» ФГУП «РосРАО» назначено Федеральным оператором по обращению с отходами I–II классов опасности на территории Российской Федерации. Компании предстоит создать безопасную систему управления всей цепочкой от образования отхода до переработки его во вторичную продукцию. Назначение Федерального оператора принято Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2019 г. № 2684-р в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2019 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления”» и Федеральный закон “О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”».

Для решения задачи по созданию и развитию мощностей по обезвреживанию и переработке отходов I–II классов опасности во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 Федеральным проектом предусмотрено создание производственно-логистической инфраструктуры, основными звеньями которой будут являться семь производственно-технических комплексов (далее – ПТК), отвечающих принципам наилучших доступных технологий и наилучших экологических практик, четыре из которых должны быть созданы на базе бывших объектов по уничтожению химического оружия в Саратовской, Кировской, Курганской областях и Удмуртской Республике.

В настоящее время на основании действующего законодательства определены следующие этапы и сроки создания ПТК:

- 2019 г. – разработка исходных данных для проектирования ПТК, проведение инженерных и экологических изысканий;
- 2020 г. – разработка проектной и рабочей документации, проведение государственных экспертиз;
- 2021 г. – начало общестроительных работ, закупка и начало поставки оборудования;
- 2022 г. – монтаж вспомогательного и основного технологического оборудования, поставка оборудования;
- конец 2023 г. – ввод объекта в эксплуатацию.

В настоящее время в г. Камбарка Удмуртской Республики организовано проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), а также анализ социальных, экономических и иных последствий вследствие намечаемой деятельности.

Основными задачами ОВОС на данном этапе являются следующие.

1. Получение информации о характере и масштабах возможного воздействия на окружающую среду в процессе осуществления намечаемой деятельности ПТК «Камбарка».
2. Рассмотрение альтернативы реализации намечаемой деятельности ПТК «Камбарка».

3. Проведение оценки экологических и социально-экономических последствий возможного воздействия на окружающую среду в процессе осуществления намечаемой деятельности ПТК «Камбарка».

4. Определение альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности ПТК «Камбарка» (в том числе о месте размещения объекта, о выборе технологий и иные) или отказа от нее, с учетом результатов проведенной оценки воздействия на окружающую среду.

5. Разработка рекомендаций по принятию экологически ориентированных управленческих решений о реализации намечаемой деятельности ПТК «Камбарка».

6. Разработка проекта оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной деятельности ПТК «Камбарка».

7. Проведение информирования общественности (общественных обсуждений) в процессе выполнения работ по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности ПТК «Камбарка» и сбор замечаний и предложений от участников общественных обсуждений.

Следует отметить, что процедура ОВОС, наряду с государственной экологической экспертизой, является одной из самых существенных гарантий обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды и защиты экологических прав, свобод и законных интересов граждан, проживающих вблизи объектов по обращению с отходами I и II классов опасности.

Необходимо подчеркнуть, что при принятии экологически значимых решений на всех этапах (стадиях) производственных решений в данной сфере следует учитывать существующий позитивный опыт урегулирования отношений в области обращения с аналогичными отходами в зарубежных государствах, в частности, в Европейском Союзе, что представляет собой несомненный исследовательский интерес и может послужить одним из вариантов развития соответствующей нормативно-правовой базы в Российской Федерации, где одна из самых динамично развивающихся областей инновационной деятельности – сфера обращения с опасными отходами – требует дальнейшей законодательной динамики для целей снижения уровня экологических рисков при организации инфраструктуры для обращения с отходами I и II классов опасности для окружающей среды и здоровья человека.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41879> (дата обращения: 19.03.2020 г.).
2. URL: <http://government.ru/docs/31184/> (дата обращения: 19.03.2020 г.).
3. URL: <http://government.ru/docs/31184/> (дата обращения: 19.03.2020 г.).
4. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/61124> (дата обращения: 19.03.2020 г.).

Поступила в редакцию 10.02.2020

Белокрылова Екатерина Александровна, кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой экологического, природоресурсного и трудового права ИПСУБ
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, д. 1 (корп. 4)

Рубцова Ирина Юрьевна, кандидат географических наук,
доцент кафедры экологии и природопользования ИЕН
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, д. 1 (корп. 1)

E.A. Belokrylova, I.Yu. Rubtsova

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF ACTIVITIES FOR THE WASTE MANAGEMENT OF I AND II HAZARD CLASSES IN THE RUSSIAN FEDERATION

DOI: 10.35634/2412-9593-2020-30-2-243-248

The article analyzes the main provisions of regulatory acts governing the features of the implementation of waste management activities of I and II hazard classes. It is emphasized that the creation and future formation of waste industry for the treatment, recycling and disposal is an urgent task for the development of the domestic economy at the present stage in the Russian Federation. The relevance of the implementation of state policy aimed at identifying, accounting and recording the real volumes of waste of I and II hazard classes is substantiated. In order to address the issues of environmentally safe waste management, it is planned to develop a comprehensive program to ensure the safe management

of waste of I–II hazard classes, as well as to place and construct facilities that use the best available technologies for processing, neutralization and disposal of extremely hazardous and highly hazardous waste, providing for state support for the implementation of these measures. The main goal of state support will be the creation and development in Russia of a system of environmentally safe management of extremely hazardous and highly hazardous waste, which will make it possible to achieve the minimization of disposal of such waste while increasing the share of their utilization and neutralization to the level of leading countries in the world.

Keywords: legal regulation of waste management activities of hazard classes I and II, environmentally safe waste management, Environmental Safety Strategy of the Russian Federation, State Atomic Energy Corporation Rosatom, Federal State Unitary Enterprise RosRAO, federal operator for waste management, industrial and technical complexes (ПТК).

Received 10.02.2020

Belokrylova E.A., Candidate of Law, Associate Professor, Head of Environmental Law and Policy Department
Head of Comparative Environmental Law and Policy Centre,
Deputy Head in Science of Institute of Law
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034

Rubtsova I.Yu., Candidate of Geography, Associate Professor
at Department of Ecology and Nature Management, Institute of Natural Sciences
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/1, Izhevsk, Russia, 426034