

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ПЕРЕРАБОТКИ ВТОРИЧНОГО СЫРЬЯ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО АГРАРНО-ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ
Геннадий Александрович Горбунов

Одной из важнейших экономических, ресурсных и экологических проблем больших городов и регионов является накопление и последующая переработка отходов. Количество образующихся, захораниваемых и перерабатываемых отходов в мегаполисе характеризует уровень технологического, социального и культурного развития общества.

Основным законодательным актом в сфере обращения с отходами производства и потребления является Федеральный закон от 24.06.1998 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», устанавливающий правовые отношения в целях предотвращения вредного воздействия на человека и окружающую природу.

В соответствии с данным федеральным законом отходами производства и потребления считаются остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, образовавшихся в процессе производства или потребления, а также товары, утратившие свои потребительские свойства.

Вопросы обращения с отходами затрагиваются и в ряде других федеральных законов, например в законе от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 11.07.2011 №190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 21.11.2011 №371-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Соединения, входящие в состав отходов производства, могут оказывать вредное воздействие на человека, выделять при хранении или переработке особо токсичные продукты, генерировать взрыво- и пожароопасные газы и т.п.

Отходы производства, образующиеся на предприятиях, многообразны по составу. Существенно различаются объемы их образования и накопления на предприятиях: от килограммов

и литров до десятков и сотен тонн в зависимости от специфики деятельности организации. Состав и количество отходов меняются в зависимости от технологии производства, выпуска новой продукции или рыночной конъюнктуры.

Многообразие видов отходов, нестабильность их состава и свойств, большой объем образования обуславливают сложность решения проблемы их обезвреживания. В результате многие предприятия либо хранят их на своей территории, либо используют существующую систему вывоза твердых бытовых отходов (ТБО), создавая несанкционированные свалки.

Классификация промышленных отходов помогает выбрать оптимальные пути утилизации либо приемлемый метод их обезвреживания. Качественные характеристики отходов определяют их класс опасности и обуславливают соответствующие условия их размещения и транспортировки.

Следует отметить, что в указанной области разработаны и введены в действие соответствующие нормы технического регулирования, устанавливаются единые стандарты в соответствии с законодательством Таможенного союза, проводится работа по гармонизации с законодательством Европейского союза.

Вывоз опасных промышленных отходов с последующим размещением на специальных полигонах с учетом класса опасности – один из методов их обезвреживания. Этот способ обезвреживания промышленных отходов до сих пор широко распространен, несмотря на отторжение значительных земельных площадей и фактическую длительную невозможность их дальнейшего хозяйственного использования.

В соответствии с федеральным законодательством ответственность за экологически безопасное обращение с отходами производства лежит на юридических лицах и индивидуальных предпринимателях.

Хозяйствующие субъекты разрабатывают и оформляют проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (ПНООЛР) и потом представляют их на утверждение в территориальные органы Росприроднадзора.

Для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц непромышленной сферы разработка проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение может осуществляться по упрощенной форме.

В настоящее время полномочия в сфере обращения с отходами достаточно «размыты». Они распределены между целым рядом органов исполнительной власти. Например, деятельностью в области обращения с отходами на федеральном уровне занимаются следующие государственные структуры:

- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации;
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;
- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации;
- Министерство энергетики Российской Федерации;
- Министерство здравоохранения Российской Федерации;
- Министерство регионального развития Российской Федерации;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор);
- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор).

Таким образом, ответственность в сфере обращения с отходами производства и потребления разделили на части в зависимости от видов отходов, и в результате за единую государственную политику в указанной области никто не отвечает. К тому же при существующем сегодня количестве контролирующих органов никто конкретно не занимается этой проблемой в целом.

Отсутствует и должная координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере обращения с отходами.

Подзаконные нормативные акты, принимаемые федеральными органами исполнительной власти, отличаются фрагментарностью и отсутствием единого подхода. Концептуальные основы и практика применения законодательства тяготеют к реализации принципа платности размещения отходов для хозяйствующих субъектов в ущерб принципу вовлечения отходов в хозяйственный оборот.

Для наращивания объемов использования отходов не применяется такой результативный рычаг, как создание соответствующих организационных, нормативно-правовых и экономических



условий для развития рыночных отношений в области сбора, заготовки и промышленного использования их в качестве вторичных ресурсов.

Целесообразность создания таких условий обусловлена спецификой образования и особыми свойствами отходов как товара. Экономически развитые страны мира и Европы используют от 50 до 70% отходов производства и потребления и в перспективе планируют полное прекращение их полигонного захоронения.

Высокие уровни использования отходов производства и потребления в европейских странах достигнуты благодаря следующим положениям:

- реализуется принцип ответственности производителей за сбор и переработку некоторых видов продукции после ее использования;
- установлены нормативы платежей за использование упаковки;
- практикуется государственное нормирование уровня переработки отдельных видов отходов, разработка для этих целей национальных планов и программ развития рынка вторичных ресурсов, увеличиваются объемы субсидий на мероприятия в этой области;
- получила распространение практика предоставления предприятиям по сбору и переработке отходов налоговых льгот, льготных кредитов и льготных транспортных тарифов;
- расширяются масштабы нормирования сбора и использования вторичного сырья на межгосударственном уровне.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 24.06.1998 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» к полномочиям субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами в том числе относятся:

- разработка и реализация региональных программ в области обращения с отходами, участие в разработке и выполнении федеральных целевых программ в данной области;
- участие в проведении государственной политики в области обращения с отходами на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;
- принятие в соответствии с законодательством России собственных законов и иных нормативных правовых актов и контроль за их исполнением и др.

Таким образом, в каждом регионе РФ разрабатываются, могут приниматься и реализовываться региональные программы по управлению отходами на территории данного субъекта.

Территориальные системы управления отходами включают в себя сбор, обработку, транспортировку отходов, выделение вторичных ресурсов, их переработку и утилизацию неиспользуемых отходов. Системы обращения с отходами, направленные на максимально возможное их использование, оказывают комплексное влияние на хозяйство и экологию городов, позволяя получить экономический выигрыш и уменьшить ущерб населению, окружающей среде и природным ресурсам, связанный с вывозом, захоронением или утилизацией отходов.

Существующая система нормирования требует усовершенствования. Она основана на предельно допустимых концентрациях загрязняющих веществ (ПДК). Ее недостаток в том, что она оставляет право на субъективное решение чиновника по установлению практически любого лимита на превышение ПДК. В итоге многие крупные промышленные предприятия десятилетиями превышают установленные нормативы, выплачивая незначительные штрафы, что не стимулирует ни модернизацию производства, ни ресурсосбережение.

Обсуждаемые в настоящее время в палатах Федерального Собрания проекты законов¹ предполагают введение ответственности производителя-импортера за весь жизненный цикл про-

¹ Например, внесенные Правительством России в Государственную Думу проекты федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер

экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий»; «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования

деятельности в области обращения с отходами»; «О внесении изменений в федеральные законы «О континентальном шельфе Российской Федерации» и «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»; «О внесении изменений в Федераль-

ный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и некоторые другие акты Российской Федерации»; «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения эффективности организации государственного экологического мониторинга» и др.



дукции, нацелены на создание условий для обеспечения гарантий утилизации отходов в РФ, создают экономические механизмы, стимулирующие замену первичного сырья вторичным. Это законодательство делает шаг к принципам экологической политики и отходов переработки, основанным на использовании наилучших доступных технологий.

Вносимые изменения и дополнения в действующие законодательные акты РФ, регулирующие рациональное природопользование, охрану окружающей среды и переработку отходов, позволят перейти от регулирования на основе ПДК к стимулированию технологического развития на основе контрольных нормативов, включающих, например, увеличение доли материалов и изделий, произведенных из вторичного сырья.

Наиболее сложной проблемой ресурсосбережения и переработки отходов является проблема законодательного закрепления экономических методов государственного управления, способных эффективно стимулировать хозяйствующих субъектов и потребителей разнообразных ресурсов к их рациональному использованию и последующей переработке отходов производства и потребления.

В данных законопроектах необходимо устранить нечеткость в определении компетенций субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере ресурсосбережения, охраны окружающей среды и управления отходами. Целесообразно также перераспределить компетенции между уровнями власти. Например, обязанность ликвидации накопленного экологического ущерба должна быть отнесена к полномочиям федеральных органов власти, а полномочиями по строительству крупных объектов, перерабатывающих бытовые отходы и отходы производства (мусороперерабатывающие заводы, крупные полигоны отходов), наделить субъекты РФ.

Государственная Дума приняла в первом чтении разработанный Правительством РФ законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты РФ в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами». Законопроект наделяет регионы полномочиями по управлению отходами, установлению норм образования и определения мест их захоронения. Регионам вменяется обязанность разрабатывать показатели и мероприятия по сокращению количества твердых бытовых отходов, направляемых на захоронение. Возрождается вид деятельности, связанный с переработкой вторичных отходов. Правительству России дается возможность определять отрасли промышленности, где будет работать залоговый механизм, действовавший в свое время в Советском Союзе, – стоимость утилизации будет закладываться в стоимость реализации продукции.

В соответствии с федеральными законами «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об отходах производства и потребления», «Об охране окружающей среды» к полномочиям органов местного самоуправления поселений отнесены организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; к полномочиям муниципальных районов – организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; к полномочиям городских округов – организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Таким образом, основной объем полномочий в области обращения с отходами производства и потребления закреплен за органами местного самоуправления.

Вместе с тем в связи с отсутствием необходимых средств в местных бюджетах муниципалитеты не имеют возможности решать нарастающие из года в год проблемы в области обращения с отходами производства и потребления.

Поэтому в настоящее время задача региональных органов государственной власти и местного самоуправления – формировать на своих территориях целостную систему управления отходами, которая должна опираться на федеральные нормативные правовые акты, учитывать региональную специфику экологических проблем, обоснованно применять экономические механизмы, использовать современные технологии управления.

Управление отходами должно включать в себя организацию их сбора, транспортирования, переработки и захоронения, а также реализацию мероприятий по уменьшению количества отходов, направляемых на переработку и захоронение. Минимизация количества отходов, направляемых на объекты их переработки и захоронения, решается в мировой практике на основе включения в схему управления операций сортировки ТБО и других отходов, выделения ресурсов,



пригодных для дальнейшего использования. Основным методом минимизации количества поступающих на соответствующие объекты промышленных отходов является их предварительная сортировка в заводских условиях.

Снижение неблагоприятного антропогенного воздействия на окружающую среду в первую очередь зависит от успешного решения проблемы утилизации отходов. Как известно, успешных результатов можно достичь при реализации целого комплекса мер: правовых, экономических, социальных и др. Однако особенно важными следует все же признать именно экономические и нормативно-правовые мероприятия. Их осуществление позволит обеспечить правовую защиту окружающей среды, с одной стороны, а с другой – будет экономически приемлемым с точки зрения природопользователей.

Государству необходимо создать экономическую систему, опирающуюся на ряд мер финансовой помощи и представляющую целостный механизм, стимулирующий предприятия заниматься утилизацией и переработкой отходов.

Экономические методы могут помочь в достижении большей эффективности природоохранительных мероприятий, подталкивая промышленность к выбору наиболее эффективных технологий, отвечающих требованиям экологических стандартов, обеспечивая стимулы к уменьшению загрязнения и поощряя развитие современных экологических технологий.

В области обращения с отходами выявлены следующие проблемы:

- отсутствие государственной стратегии в области обращения с отходами, включая предотвращение образования отходов и их вовлечение в хозяйственный оборот;
- недостаток эффективного учета и контроля образующихся отходов и вторичных ресурсов;
- низкая эффективность государственного регулирования, контроля и надзора в сфере обращения с отходами власти в условиях отсутствия централизованного органа государственной власти, ответственного за государственное регулирование в области обращения с отходами и вторичными ресурсами;
- децентрализация ответственности за решение проблем, связанных с обращением с отходами, и передача ее на уровень местного самоуправления, резко обострившая экологическую ситуацию;
- несистематический подход к решению вопросов, связанных с использованием вторичного сырья и его вовлечением в хозяйственный оборот, включая экономическое стимулирование этих видов деятельности;
- дефицит долгосрочных целевых программ в области обращения с отходами;
- отсутствие системы государственных закупок на продукцию, изготовленную из вторичного сырья;
- громоздкость системы государственного нормирования в части утверждения норм накопления отходов.

Решение указанных проблем возможно при создании отходоперерабатывающей индустрии. В настоящее время обращение с отходами и их утилизацию следует рассматривать как самостоятельную отрасль российской экономики, находящуюся в тесной взаимосвязи со всеми другими секторами промышленности.

Переработка отходов при условии актуализации и дальнейшего развития нормативно-правового обеспечения этой деятельности содержит все необходимые элементы индустриализации данной сферы как отдельной отрасли: ресурсы, субъекты, финансы и технологии. Только при комплексном государственном подходе к обращению с отходами как к отдельной сфере возможна эффективная интеграция этого вида источников в экономику России.

За последние годы Совет Федерации стал одним из центров решения задач по совершенствованию правового регулирования в области обращения с отходами.

Так, в 2009 году здесь состоялись парламентские слушания на тему «Проблемы нормативно-правового и технологического обеспечения обращения с отходами производства и потребления». В апреле 2011 года по инициативе Совета Федерации была проведена Всероссийская конференция «Проблемы формирования отходоперерабатывающей индустрии в Российской Фе-



1



В ХОДЕ ОФИЦИАЛЬНОГО ВИЗИТА В КНР ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ В.И. МАТВИЕНКО Г.А. ГОРБУНОВ ПРОВЕЛ ДВУСТОРОННИЕ ВСТРЕЧИ С АГРАРИЯМИ КИТАЯ

дерации». В ноябре 2011 года в Совете Федерации прошел круглый стол на тему «Законодательное обеспечение внедрения наилучших доступных технологий в области ресурсосбережения и управления отходами».

Проблемы регулирования в сфере обращения с отходами и сопутствующие экологические проблемы неоднократно обсуждались и на многих международных мероприятиях, которые организует Совет Федерации, в частности на круглых столах в рамках профильного Невского международного экологического конгресса, Байкальского международного экономического форума, Форума регионов России и Польши.

Результатом этих и других мероприятий стал серьезный пакет предложений и рекомендаций по развитию законодательства в сфере обращения с отходами.

В 2012 году по инициативе членов Совета Федерации, входящих в состав Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию, была начата работа над законодательной инициативой «Об обращении с отходами производства и потребления и вторичными ресурсами». Для выполнения указанной работы была создана рабочая группа при Комитете по аграрно-продовольственной политике и природопользованию. Итогом работы стали подготовленные в мае 2012 года проекты федеральных законов «Об обращении с отходами производства и потребления и вторичными ресурсами» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обращении с отходами производства и потребления и вторичными ресурсами».

В то же время практика применения действующего Федерального закона от 24.06.1998 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» показала недостаточность нормативно-правового регулирования правоотношений в области обращения с отходами производства и потребления и невозможность решения установленными в нем механизмами возникающих в области обращения с отходами и вторичными ресурсами проблем. Настоящий проект федерального закона направлен на регулирование отношений, возникающих при обращении с отходами производства и потребления вторичных ресурсов.

Проект федерального закона «Об отходах производства и потребления и вторичных ресурсах» подготовлен с учетом гармонизации законодательства с нормами международного права, а также современных направлений международного развития в области технического регулирования.

Целью законопроекта является гармонизированное с международными нормами управление деятельностью по обращению с отходами производства и потребления.

Основными задачами законопроекта являются предотвращение негативного воздействия отходов на окружающую среду и здоровье человека на основе их максимального вовлечения в хо-



2



ВСТРЕЧА РУКОВОДСТВА АГРОКОМИТЕТА С ДЕЛЕГАЦИЕЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО МИНИСТЕРСТВА ПРОДОВОЛЬСТВИЯ, СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ГЕРМАНИИ

3



НАГРАЖДЕНИЕ ОРДЕНОМ «ЗА ЗАСЛУГИ ПЕРЕД ОТЕЧЕСТВОМ» IV СТЕПЕНИ

зайственный оборот в качестве источника вторичных материальных и энергетических ресурсов, с учетом наилучших доступных технологий.

Проектом федерального закона определяются сфера его действия, основные понятия, используемые в проекте федерального закона, устанавливаются основные принципы государственной политики в области обращения с отходами и вторичными ресурсами.

Проектом федерального закона определены права и обязанности собственников отходов.

При делении отходов на опасные и неопасные не предусмотрено их деление на классы с учетом того, что уполномоченному федеральному органу будет предоставлена возможность самостоятельно определять их классификацию.

Проектом федерального закона определены полномочия РФ, субъектов РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в области обращения с отходами производства и потребления, при этом значительно расширены права субъектов РФ в указанной сфере.

Проектом федерального закона определены общие требования в области обращения с отходами и вторичными ресурсами.

Так, определены права и обязанности лиц, связанных с обращением с отходами и вторичными ресурсами или приводящих к их возникновению. Также устанавливаются требования к лицензированию, документам территориального планирования, осуществлению деятельности в области взаимодействия с отходами.

Отдельная глава посвящена обращению с отдельными видами отходов, что является законодательным новшеством. Также урегулированы и регламентированы общие и отдельные вопросы обращения с наиболее распространенными видами вторичного сырья и ресурсов.

Проектом федерального закона устанавливаются основы нормирования, отчетности, экономического регулирования и ведения государственного кадастра в области обращения с отходами и вторичными ресурсами.

Для создания механизма предупреждения и гарантированного возмещения вреда, нанесенного окружающей среде в результате деятельности по обращению с отходами, предлагается использовать страхование ответственности.

Законопроектом предусматривается разработка и создание государственных и муниципальных программ субъектов РФ в области обращения с отходами и вторичным сырьем.

Государственная программа в соответствии с проектом федерального закона определяет цели и основные направления в области обращения с отходами и вторичными ресурсами на среднесрочный период, меры финансовой поддержки инвестиционной деятельности, методы решения приоритетных задач, программы и механизмы реализации предусмотренных мероприятий.

Аналогичные программы должны быть разработаны и приняты субъектами РФ и органами местного самоуправления.



Законопроектом определяются основы государственного надзора, муниципального, ведомственного, производственного и общественного контроля, информирования населения о товарах, работах, услугах, в результате использования которых могут образовываться опасные отходы, определяется ответственность за нарушение норм федерального закона.

В последние годы в связи с обострением проблемы отходов все развитые страны мира пришли к пониманию необходимости проведения согласованной политики и усиления государственного регулирования, а также ответственности в данной области. При этом в структуре государственного аппарата практически всех развитых стран имеются органы, ответственные за управление сферой отходов.

Законопроект, разрабатываемый рабочей группой при Комитете Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию, направлен на разрешение возникающих проблем в области обращения с отходами, ликвидацию накопленного экологического ущерба, создание эффективной системы управления с четким разделением полномочий между уровнями власти, установление системы правоотношений между лицами, участвующими в обращении с отходами, учитывает международный опыт и может послужить правовой базой для создания современной и эффективной индустрии в области обращения с отходами, ориентированной на соблюдение экологических норм и правил их переработки.