**УДК 34.09**

**Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления**

**Шутилов Роман Александрович**

Тихоокеанский Государственный Университет

**Аннотация**

В процессе жизнедеятельности человека каждый день появляется огромного количества разнообразных отходов. Отходы производства и потребления засоряют окружающую природную среду, а также являются источником поступления в нее вредных химических, биологических и биохимических препаратов. Это создает определенную угрозу здоровью и жизни населения, нарушает экологическое равновесие.

**Ключевые слова:** отходы, отходы производства и потребления, ТКО, экология, раздельный сбор отходов.

**Legal regulation of the treatment of production and consumption waste**

**Shutilov R.A**

Pacific National University

**Abstract**

In the process of human life every day there is a huge amount of a variety of waste. Wastes from production and consumption clog the environment and are also a source of harmful chemical, biological and biochemical preparations. This creates a certain threat to the health and life of the population, upsets the ecological balance.

**Key words:** waste, production and consumption waste, MSW, ecology, separate waste collection.

**УДК 34.09**

Согласно статье 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. [1] Государство, в свою очередь, провозглашая данное право, обязано предусмотреть гарантии его реализации.

Одним из направлений реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду является обеспечение экологически безопасного обращения с отходами производства и потребления (далее – отходы), которое на сегодняшний день является весьма актуальной и серьезной проблемой современного общества. Поэтому важнейшей задачей государственной политики является детальная разработка правового регулирования в области обращения с отходами.

Несмотря на то, что решение проблемы отходов может осуществляться техническими, экономическими и организационными средствами, важнейшая роль в данном механизме принадлежит праву. Однако на данный момент сфера обращения с отходами недостаточно урегулирована в законодательстве Российской Федерации.

Основополагающим НПА, регулирующим отношения в области обращения с отходами, является Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – ФЗ «Об отходах производства и потребления»). [2]

В соответствии со статьей 1 ФЗ «Об отходах производства и потребления» отходы производства и потребления (далее отходы) – вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Отходы могут быть классифицированы на различные виды (группы), однако прямое закрепление в законодательстве получила только одна классификация - деления отходов в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду (статья 4.1 ФЗ «Об отходах производства и потребления»), остальные можно только проследить исходя из самого содержания текста данного закона, однако прямого указания на другие классификации в законе не указывается.

Несомненно, что данная классификация имеет важное практическое значение, однако, представляется важным закрепить и другие классификации в ФЗ «Об отходах производства и потребления», кроме как по классам опасности.

В первую очередь это объясняется тем, что отходы различаются друг от друга в зависимости от вида, потенциальной опасности для окружающей среды и здоровья населения, возможности переработки и другими свойствами. Вследствие этого возникает необходимость делить отходы на различные группы, соответственно подвергая каждую классификацию правовому регулированию.

Для обеспечения экологически корректного обращения с отходами применяются такие организационно-правовые меры, как

- лицензирование;

- нормирование;

- учет и отчетность;

- ведение государственного кадастра;

- контроль (государственный, производственный и общественный);

- юридическая ответственность.

Применяются также меры экономического регулирования обращения с отходами. В соответствии с законодательством только на основании лицензии (разрешения) допускаются многие виды деятельности, связанные с обращением с отходами производства и потребления. К таким видам деятельности относятся, в частности, любая деятельность по обращению с опасными отходами; создание объектов размещения отходов; обращение с ломом и отходами цветных и (или) черных металлов и др.

Лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору в порядке, предусмотренном Положением о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов.

Нормирование в области обращения с отходами является новым направлением природоохранной деятельности в Российской Федерации. Оно стало развиваться с принятием Федерального закона "Об отходах производства и потребления". Закон предусматривает два вида нормативов - образования отходов и лимиты на их размещение.

Норматив образования отходов определяет установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции. Лимиты на размещение отходов, разрабатываемые в соответствии с нормативами предельно допустимых вредных воздействий на окружающую природную среду, количеством, видом и классами опасности образующихся отходов и площадью (объемом) объекта их размещения, устанавливают предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки данной территории. Правовое регулирование отходов производства и потребления имеет ряд специфических черт, обусловленных тем, что данный вид имущества является особым объектом гражданского права и гражданского оборота (например, в случае, если отходы приобретают статус бесхозяйной вещи, то есть являются брошенными, то при регулировании вопроса признания права собственности, необходимо руководствоваться нормами гражданского законодательства). Вопросы, связанные с порядком приобретения и прекращения права собственности, правового статуса и обороноспособности отходов определяются, исходя из общих положений гражданского законодательства с учетом специальных требований, предусмотренных экологическим законодательством.

В отношении планируемой деятельности в области обращения с отходами проекты нормативов разрабатываются и представляются на утверждение до начала практического осуществления этой деятельности. Что касается осуществляемой деятельности по обращению с отходами, то разработка проектов нормативов и представление их на утверждение проводятся в сроки, определенные Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору. Представленные проекты нормативов утверждаются соответствующим территориальным органом Ростехнадзора. В месячный срок эти органы принимают решение об утверждении лимитов на размещение отходов или о возвращении материалов на доработку с указанием причин отказа.

Срок действия утвержденных лимитов на размещение разный и зависит как от видов деятельности, при которой образуются отходы, места ее осуществления, так и видов отходов. По общему правилу лимиты на размещение отходов устанавливаются сроком на 5 лет при условии ежегодного подтверждения индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами неизменности производственного процесса и используемого сырья. Для пользователей недр лимиты на размещение отходов устанавливаются на срок действия лицензии на пользование недрами в соответствии с проектом разработки месторождения полезного ископаемого. Лимиты на размещение отходов для деятельности в области обращения с отходами, осуществляемой на Байкальской природной территории, пересматриваются ежегодно. Лимиты на размещение опасных отходов для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц устанавливаются на срок действия лицензии на осуществление деятельности по обращению с такими отходами.

Важную роль в информационном обеспечении корректного обращения с отходами играют учет и отчетность в области обращения с отходами, паспортизация опасных отходов и государственный кадастр отходов.

На индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих деятельность в области обращения с отходами, Законом возложена обязанность вести учет образовавшихся, использованных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от других лиц, а также размещенных отходов. Порядок такого учета устанавливают специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в области обращения с отходами в соответствии со своей компетенцией, а порядок статистического учета в области обращения с отходами - специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области статистического учета. Материалы учета сохраняются субъектами, осуществляющими деятельность в области обращения с отходами, в течение срока, определенного специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами.

Эти субъекты обязаны представлять отчеты о своей деятельности по обращению с отходами. Порядок и сроки представления отчетов определяются специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области статистического учета по согласованию со специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами. Отчеты включают сведения о происхождении, количестве, составе, свойствах, классе опасности отходов, условиях и конкретных объектах размещения отходов, технологиях их использования и обезвреживания.

На основании предоставляемой индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, осуществляющими деятельность в области обращения с отходами, информации Министерство природных ресурсов РФ и его территориальные органы проводят работу по паспортизации опасных отходов и ведут государственный кадастр отходов. Государственный кадастр отходов ведется по единой для Российской Федерации системе с участием органов исполнительной власти субъектов РФ. При этом государственный кадастр отходов включает федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов.

В последние годы деятельность по обращению с отходами претерпела серьезные изменения в законодательной части. Государственная политика в данной области направлена на поэтапный переход к раздельному сбору отходов, запрет захоронения отходов, пригодных к вторичной переработке.

Представляется, что такие изменения в законодательстве направлены на деятельность по увеличению отходов, направляемых на переработку и вторичное использование. Первичной мерой является переход к раздельному сбору отходов. То, к чему так медленно шла Россия, в отличие от зарубежных стран, в которых раздельный сбор отходов – привычное дело, заложенное в сознании людей, поколений.

Система раздельного сбора отходов в настоящее время внедрена практически во всех развитых странах мира. Как показывает опыт других стран, данная система является наиболее эффективной и целесообразной в решении вопроса обращения с отходами, так как позволяет решить задачи, направленные на охрану окружающей среды и ресурсосбережения. Одновременно улучшается санитарно-гигиеническая обстановка городской среды и близлежащих территорий, снижается антропогенная нагрузка на природные ресурсы, появляется возможность для вторичного использования материальных ресурсов.

Однако, как мы видим, в законодательстве РФ даже отсутствует само определение понятия «раздельный сбор отходов» и в статье 3 ФЗ «Об отходах производства и потребления» раздельный сбор отходов не нашел своего отражения в качестве основных принципов государственной политики в области обращения с отходами.

В связи с этим, определение понятию «раздельный сбор отходов (РСО)» должно получить закрепление на законодательном уровне, в первую очередь в ст. 1 ФЗ «Об отходах производства и потребления», в последующем и в нормативно-правовых актах субъектов РФ, например, «Раздельный сбор отходов (РСО) – это деятельность, осуществляемая субъектами хозяйственной и иной деятельности, а также гражданами по раздельному сбору отходов в соответствии с установленными видами и составу отходов, а также временное накопление отсортированных отходов в специальных контейнерах для дальнейшего направления на утилизацию (использования)». Также раздельный сбор отходов должен быть закреплен в статье 3 ФЗ «Об отходах производства и потребления» в качестве принципа. Представляется важным ввести и отдельную статью, посвященную организации раздельного сбора и накопления отходов, где будут отражены общие и основные положения системы раздельного сбора отходов.

Таким образом, анализируя ФЗ «Об отходах производства и потребления» применительно к системе раздельного сбора отходов были выявлены следующие недостатки в правовом регулировании:

1. в ст. 3 раздельный сбор отходов не нашел своего отражения в качестве основных принципов государственной политики в области обращения с отходами;
2. в ст. 1 не дается определения понятию «раздельный сбор отходов»;
3. не имеется разграничений отходов на различные группы, кроме как по классам опасности.

Важно отметить, что условия и особенности перехода права собственности на отходы от одного лица к другому являются вопросом дискуссионным среди практиков и теоретиков, что является следствием четкого правового регулирования.

Отходы производства и потребления не только многочисленны, но и разнообразны по своему влиянию на здоровье человека и качество окружающей природной среды. Для обеспечения соблюдения требований действующего экологического законодательства необходимо развивать все имеющиеся инструменты механизма охраны окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления, однако приоритетным будет выступать правовое направление. Грамотное правовое регулирование является основным инструментом для минимизации негативного воздействия на территорию.

**Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ (в действующей ред.) // СЗ РФ. № 26. 1998. Ст. 3009.