

Эколого-правовые проблемы обеспечения экологической безопасности при размещении отходов производства и потребления

Аннотация. Увеличивающееся с каждым годом количество отходов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, создает угрозу нарушения права человека на благоприятную окружающую среду сквозь призму экологической безопасности, являющейся неотъемлемой частью национальной безопасности Российской Федерации. В настоящей статье сделана попытка проанализировать существующие экологические и правовые проблемы обеспечения экологической безопасности при размещении отходов производства и потребления, наметить основные пути совершенствования государственной политики в данной сфере. Автором представлен анализ нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере обеспечения экологической безопасности, анализ которых позволил определить проблемные вопросы, которые недостаточно эффективно урегулированы. Обоснованы предложения по совершенствованию правового регулирования в сфере обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления.

Ключевые слова: национальная безопасность, экологическая безопасность, отходы производства и потребления, захоронение отходов.



**Анастасия
Тимофеевна
КУЛЬТЮГИНА,**

аспирант кафедры
экологического и
природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
**anastasiya-kulyugina@
mail.ru**
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.93.5.199-204

ANASTASIA T. KULTYUGINA,

Postgraduate student of the Department
of the Environmental and Natural Resources Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
anastasiya-kulyugina@mail.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Ecological and legal problems of ensuring environmental safety in the disposal of production and consumption waste

Abstract. The increasing every year amount of waste that has a negative impact on the environment poses a threat of violation of the human right to a favourable environment through the prism of ecological safety, which is an integral part of the national security of the Russian Federation. The present article contains an attempt to analyze the existing ecological and legal problems of ecological safety during production and consumption waste disposal, to outline the main ways of state policy improvement in this sphere. The author presents the analysis of normative-legal acts, regulating the relations in

© А. Т. Культюгина, 2022

the sphere of ecological safety, the analysis of which allowed to define the problematic issues, which are not effectively regulated. Proposals on perfection of legal regulation in sphere of providing of ecological safety at the production and consumption wastes handling are proved.

Keywords: *national security, environmental security, production and consumption waste, waste disposal.*

Критические масштабы загрязнения окружающей среды отходами производства и потребления представляют собой угрозу экологической безопасности Российской Федерации.

Эколого-правовые проблемы обращения с отходами производства и потребления усугубляются с каждым годом, что обусловлено постоянным ростом численности населения и влечет за собой повышение количества образуемых отходов. Например, Правительством Московской области отмечается, что из-за увеличения численности населения количество образуемых отходов увеличится примерно на 1,5 %¹.

Обращаясь к территориальной схеме обращения с отходами города Москвы², следует отметить, что по прогнозам в 2022 г. в Москве ожидают образование 6 767 050,7 тонн твердых коммунальных отходов (далее — ТКО).

Сложившаяся практика свидетельствует о том, что в Российской Федерации превалирует деятельность по обращению с отходами в виде захоронения. Данная тенденция прослеживается и из статистических данных. Так, за период, прошедший с 2019 г., количество ТКО, образовавшихся в Москве и направленных на захоронение, снизилось только на 7,3 % (с 84,5 до 77,2 %).

Все обусловлено экономической составляющей — захоронение отходов требует минимальных затрат. Другой же причиной является отсутствие эффективной системы государственного контроля и надзора в сфере обращения с отходами. Это касается выявления, предотвращения и пресечения деятельности, связанной с размещением отходов на несанкционированных свалках, а также функционирования объектов захоронения отходов с нарушением законодательства Российской Федерации (сбор вместе с разрешенными видами отходов (под видом таковых) опасных отходов, неучтенное захоронение отходов без оформления надлежащих документов, отсутствие достоверного учета поступающих отходов, превышение лимитов захоронения).

Согласно официальным данным, размещенным на сайте Министерства природных ресурсов и экологии РФ (по состоянию на 12 апреля 2022 г.) существует

¹ Постановление Правительства Московской области от 22.12.2016 № 984/47 (ред. от 11.01.2022) «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами Московской области» // Информационный вестник Правительства Московской области. 2017. № 3.

² Распоряжение Департамента жилищно-коммунального хозяйства города Москвы от 30.12.2021 № 01-01-14-325/21 «О внесении изменений в распоряжение Департамента от 26.12.2019 № 01-01-14-590/19» // URL: <https://www.mos.ru/dgkh/docume№ts/skhemu/view/263483220> (дата обращения: 05.04.2022).

457 объектов, накопивших в себе очевидный вред и оказывающих на окружающую среду негативное воздействие³. Из них 38 объектов накопленного вреда окружающей среде располагаются на территории Московской области и занимают общую площадь 528,514 га.

На январь 2017 г. в Московской области осуществлялась эксплуатация 19 полигонов, предназначенных для захоронения ТКО, которые прекратили прием отходов в 2020 г.

По состоянию на 1 января 2022 г. на территории Московской области располагается 39 объектов размещения и захоронения отходов, подлежащих рекультивации, на 13 из которых работы по рекультивации завершены.

Согласно территориальной схеме обращения с отходами города Москвы объекты размещения отходов, включенные в государственный реестр объектов размещения, на территории Москвы отсутствуют.

На территории Москвы располагаются два объекта энергетической утилизации отходов, известные мусоросжигательные заводы № 3 и № 4, а также 14 объектов обработки и перегрузки отходов.

Деятельность по утилизации ТКО не является регулируемой, в связи с чем точные сведения о местах нахождения объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов и объектов размещения отходов, включенных в государственный реестр объектов размещения отходов, отсутствуют. Согласно справочной информации на территории Москвы располагается 127 объектов по утилизации отходов.

На территории Московской области находятся три объекта размещения отходов, переоборудованных в комплекс переработки отходов. Это полигоны ТКО «Храброво», «Алексинский карьер», «Тимохово», которые были выбраны с учетом санитарно-эпидемиологических норм, наличия рядом с полигоном ТКО земельных участков, на которых возможно размещение современных комплексов по переработке отходов.

В связи с недостатком мощности были построены современные комплексы по переработке отходов в городских округах Серебряные Пруды, Сергиев Посад, Кашира, Зарайск, Шатура, Коломна, Егорьевск.

В 2022 г. планируется начало работ на комплексе по переработке и размещению отходов в Солнечногорском муниципальном районе.

Также на территории Московской области предусмотрено строительство четырех заводов по энергетической утилизации, половина мощности которых будет зарезервирована для отходов, поступающих из Москвы.

На необходимость обеспечения требований в области охраны окружающей среды и экологической безопасности при обращении с отходами направлено внимание в ключевых программных документах.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» называет экологическую безопасность в качестве элемента содержания государственной политики в области охраны окружающей среды, определяя ее как «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной

³ URL: https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/likvidatsiya_nakoplenного_vreda_okruzhayushchey_srede/.



деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий»⁴.

Экологическая безопасность выступает также в качестве стратегического национального приоритета, достижение ее целей возможно путем реализации государственной политики, направленной на решение задачи по снижению объемов образования отходов производства и потребления, развитию индустрии их утилизации и вторичному использованию⁵.

Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года⁶ к внутренним вызовам экологической безопасности относит увеличение объема образования отходов производства и потребления при низком уровне их утилизации.

Сходные приоритеты в части обращения с отходами закреплены и в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года⁷, где обеспечение экологически безопасного обращения с отходами называется в качестве одной из основных задач, путем решения которой обеспечивается достижение стратегической цели государственной политики в области экологического развития.

Ряд вышеперечисленных приоритетов государственной экологической политики России в области обращения с отходами конкретизирован в Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 января 2018 г. № 84-р⁸, а также в Комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации, утвержденной приказом Минприроды России от 14 августа 2013 г. № 298⁹.

Федеральным законом «Об отходах производства и потребления»¹⁰ закреплены приоритетные направления государственной политики в области обращения с отходами. Между тем приоритет утилизации отходов над их размещением

⁴ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁵ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

⁶ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

⁷ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // СПС «Консультант-Плюс».

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2018. № 6. Ст. 920.

⁹ Приказ Минприроды России от 14.08.2013 № 298 «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2013. № 4.

¹⁰ Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об отходах производства и потребления» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022) // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

не указан, а закрепление данного принципа в постановлении Правительства РФ «О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов»¹¹ считается недостаточным, так как срок действия постановления ограничен 1 марта 2027 г.

Анализ существующего правового регулирования не дает оснований не согласиться с Ю. П. Трутневым, отмечающим еще в 2009 г., что «никакого системного улучшения ситуации с отходами в России не происходит»¹².

Реализация приоритетных направлений государственной политики связана с преодолением сложившихся экологических проблем, характеризующихся слабым развитием раздельного сбора вторичных материальных ресурсов и опасных отходов, низкой эффективностью их сортировки.

Как показал опыт развитых стран, одним из эффективных способов минимизации отходов служит раздельный сбор отходов еще на стадии их первичного сбора от населения. Однако в нашей стране, как отмечают М. Г. Гирич, А. Д. Левашенко¹³ и О. П. Дружакина¹⁴, для этого необходимо сначала повысить уровень организации и самосознания населения.

Принятие новой редакции федерального закона, всесторонне регулирующего отношения в сфере обращения с отходами, включая вопросы их переработки и вторичного использования, будет наиболее перспективным шагом развития законодательства в указанной сфере.

В тексте новой редакции закона необходимо модернизировать и уточнить систему принятого понятийного аппарата в области обращения с отходами, а также сформулировать новые понятия, связанные с видами и объектами деятельности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов.

Для создания отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов необходимо детально регламентировать в законодательстве раздельный сбор отходов на производстве, принять закон «О рециклинге отходов производства и потребления», обеспечить условия для раздельного сбора твердых коммунальных отходов на стадии первичного сбора от населения, регламентировать порядок контроля и регулирования этих процессов.

Помимо этого, необходимо детально проработать регламентацию отношений по обращению отходов V класса опасности, которые составляют значительную часть всех образующихся отходов, с целью обеспечения максимально прозрачного учета и контроля движения таких отходов.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 12.10.2020 № 1657 «О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов» // СЗ РФ. 2020. № 42 (ч. III). Ст. 6622.

¹² Трутнев Ю. П. О мерах по улучшению экологической ситуации в России // Экология производства. 2009. № 1. С. 3—8.

¹³ Гирич М. Г., Левашенко А. Д. Разделяй и властвуй: скрытые возможности рынка отходов в России и мире // Международная торговля и торговая политика. 2019. № 1 (17). С. 72—84.

¹⁴ Дружакина О. П. Территориальная схема обращения с отходами как нормативно-правовой инструмент формирования системы раздельного сбора отходов // Вестник Удмуртского университета. 2020. Т. 30. № 3. С. 369—374.



Целесообразным представляется формирование новых видов федерального статистического наблюдения или дополнение существующих новыми наблюдениями в целях получения актуальной информации об обработке, утилизации и обезвреживании отходов. Необходима официальная статистическая информация по показателям, характеризующим развитие промышленности по производству оборудования, машин, агрегатов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов.

На основании изложенного можно отметить, что обеспечению требований экологической безопасности при эксплуатации объектов размещения отходов будет способствовать принятие единого нормативного правового акта, содержащего исчерпывающую систему экологических требований ко всем стадиям эксплуатации и размещения отходов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гирич М. Г., Левашенко А. Д.* Разделяй и властвуй: скрытые возможности рынка отходов в России и мире // Международная торговля и торговая политика. — 2019. — № 1 (17). — С. 72—84.
2. *Дружакина О. П.* Территориальная схема обращения с отходами как нормативно-правовой инструмент формирования системы раздельного сбора отходов // Вестник Удмуртского университета. — 2020. — Т. 30. — № 3. — С. 369—374.
3. *Трутнев Ю. П.* О мерах по улучшению экологической ситуации в России // Экология производства. — 2009. — № 1. — С. 3—8.