

Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления



**Хаджимура
Уматгиреевич
БЕЛХАРОВ,**

доцент кафедры теории
и истории государства и
права
Санкт-Петербургского
университета
государственной
противопожарной службы
МЧС России,
кандидат юридических
наук, доцент
x101010x@yandex.ru
196105, Россия, г. Санкт-
Петербург, Московский
просп., д. 149

Правовые пробелы в сфере производства и функционирования мобильных мини-заводов по утилизации отходов производства и потребления

Аннотация. В статье исследуются проблемы становления отрасли по обращению с отходами производства и потребления. Рассмотрены вопросы в сфере производства и функционирования мобильных мини-заводов по утилизации отходов. Выявлено, что отсутствие правовых норм, регулирующих создание и функционирование передвижных установок, сдерживает технологическое развитие отрасли.

Показано, что городские и сельские поселения, находящиеся на значительной удаленности от региональных центров (рядом с которыми строятся или функционируют стационарные мусороперерабатывающие комплексы), не охватываются региональными операторами, так как перемещение отходов становится нерентабельным и финансово затратным проектом, учитывая, что хозяйственная деятельность в современном мире должна отвечать всем требованиям и нормам экологической безопасности, а создание современной отрасли экономики — соответствовать запросам развития нашего общества. Рекомендуется разработать совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти правовой документ, регулирующий производство и функционирование мини-заводов, и издать его на уровне Правительства Российской Федерации.

Ключевые слова: регулирование, управленческие решения, формирование, мини-завод, отходы производства и потребления, устойчивое развитие.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.110-118

KHADZHIMURAD U. BELKHAROEV,

*Associate professor of the Department
of theory and history of state and law of the St. Petersburg University
of the State Fire Service
of the Ministry of Emergency Situations of Russia,
Cand. Sci. (Law), Associate professor
x101010x@yandex.ru*

149, Moskovsky prosp., Saint Petersburg, Russia, 196105

Legal Gaps in the Production and Operation of Mobile Mini-Plants for the Disposal of Production and Consumption Waste

Abstract. *The article examines the problems of the formation of the industry for the management of production and consumption waste. The issues in the field of production and operation of mobile mini-plants for waste disposal are considered. It is revealed that the lack of legal norms regulating the creation and operation of mobile installations hinders the technological development of the industry.*

It is shown that urban and rural settlements located at a considerable distance from regional centers (near which stationary garbage-processing complexes are being built or functioning) are not covered by regional operators, since the movement of waste becomes unprofitable and financially costly project. Considering that economic activity in the modern world must meet all the requirements and norms of environmental safety, and the creation of a modern branch of the economy must meet the needs of the development of our society.

It is recommended to develop together with the interested federal executive authorities a legal document regulating the production and operation of mini-factories and publish it at the level of the Government of the Russian Federation.

Keywords: *regulation, management decisions, formation, mini-plant, production and consumption waste, sustainable development.*

В сфере стабильного социально-экономического функционирования и развития государства, экологическая безопасность является ключевой проблемой и выполняет особую роль в общей системе национальной безопасности. Устойчивое развитие регионов страны предполагает качественные и проработанные управленческие решения в сфере защиты населения и территорий. Масштабность и безотлагательность принимаемых решений при постоянно возникающих проблемах должны носить выверенный, профессиональный характер.

Переход на современный мировой уровень развития страны предполагает коренное изменение ранее сформировавшегося правового процесса, принятого в обществе. Обновление законодательной и нормативно-правовой базы в рамках периодически проявлявшихся правовых пробелов напрямую связано с развитием институтов государственной власти и общества.



Э. Ф. Нигматуллина отмечает, что «процессы правового регулирования оценки накопленного вреда в конкретный исторический период создают новые возможности для обеспечения устойчивого развития»¹.

Модель стабильного социального государства, в рамках нынешнего развития имеет позитивные и негативные аспекты развития. Исход сельского населения с постоянных мест проживания, постоянное расширение городских поселений, строительство градообразующих промышленных предприятий способствуют росту угроз населению и окружающей природной среде, значительному увеличению отходов жизнедеятельности населения, которые необходимо ликвидировать экологически безопасными технологиями.

Е. Г. Хмельченко отмечает: «Однако сжигание не является панацеей при решении проблемы утилизации мусора. Образующиеся при сжигании диоксины и другие вредные канцерогены наносят непоправимый вред для здоровья человека, его дыхательной, сердечно-сосудистой, репродуктивной системе, вызывает рост онкологических заболеваний и генетических изменений в организме. Зона загрязнения диоксинами от мусоросжигательных заводов по оценке ученых распространяется в радиусе 20 км»².

Пределы экономического роста и развития современной цивилизации должны прорабатываться компетентным научным сообществом, регулироваться с учетом последствий экологического влияния на природную среду. Общее понятие развития однозначно должно базироваться на принципах устойчивости социально-экономического и экологического баланса. Современные ресурсосберегающие технологии, использование безотходных производств, потребление и производство экологически чистых, доброкачественных товаров — на этих общих принципах необходимо формировать концепцию развития современного общества.

Ю. В. Ермолаева отмечает, что «циркуляция бытовых отходов и отходов жизнедеятельности не налажена — образуются нелегальные свалки, жители загрязняют природу, рискуя собственным здоровьем и состоянием окружающей среды, что крайне затрудняет выработку единой программы по утилизации отходов»³.

Меры по формированию устойчивого развития общества требуют от государства улучшения условий для развития реальных отраслей экономики народного хозяйства, современных высокотехнологичных производств, внедрения робототехники, создания современных логистических центров и товарных рынков. Стабильное обеспечение динамичной работы отраслей народного хозяйства страны на основе передовых конкурентоспособных технологий будет способствовать обеспечению экологической безопасности.

В. М. Шеншин, С. Ю. Коряго отмечают, что «необходимость формирования новых подходов в практической деятельности государства в сфере экологической безопасности возникает в последнее время по ряду определенных причин:

¹ Нигматуллина Э. Ф. Приемлемость рисков воздействия объектов накопленного экологического вреда и их оценка // Экологическое право. 2020. № 1. С. 49.

² Хмельченко Е. Г. Проблемы утилизации твердых коммунальных отходов в Российской Федерации и пути их решения // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 113.

³ Ермолаева Ю. В. Мусорособиратели в России и мире: проблемы, перспективы и риски // Теория и практика общественного развития. 2013. № 8. С. 75.

расширение сферы внутреннего развития предприятий легкой и тяжелой промышленности, повышенные выбросы токсичных веществ в окружающую среду, а также возникновение природных катастроф и техногенных аварий»⁴.

Объединение экологических и социально-экономических аспектов при разработке и принятии необходимых управленческих решений послужит значительному снижению проблемных вопросов в сфере экологии. Нужно коренным образом изменить подход к социально-экономическому развитию регионов страны и направить необходимые меры на улучшение качества жизни населения.

Н. И. Хлуденева отмечает, что «накопленный вред окружающей среде проявляется в виде тех же самых негативных последствий, что и вред, причиненный окружающей среде текущей хозяйственной и иной деятельностью»⁵.

Хозяйственная деятельность в современном мире должна отвечать всем требованиям и нормам экологической безопасности, создание современной модели экономики соответствует запросам развития нашего общества. В связи с бурным демографическим ростом, увеличением предприятий промышленности, иной человеческой деятельности в мире ежегодно возрастают и накапливаются объемы коммунальных и промышленных отходов. В нашей стране не выстроена до настоящего времени современная полноценная отрасль экономики по обращению с отходами человеческой жизнедеятельности.

В. М. Гильмундинов отмечает, что «сфера обращения с отходами в нашей стране сильно подвержена влиянию теневого бизнеса, что также не способствует объективному статистическому описанию происходящих в ней процессов»⁶.

К сожалению, отходы, как и прежде, вывозятся на полигоны в нарушение всех экологических требований, что наносит ущерб окружающей среде. Современная отрасль по переработке и утилизации отходов в нашей стране только формируется.

Е. В. Ухлова отмечает, что «важными признаются качественные свойства государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду как гарантирующие обеспечение экологической безопасности, когда неукоснительно соблюдается один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере обеспечения экологической безопасности — принцип приоритета публичных интересов»⁷.

В Указе Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» обозначены проблемы экологической направленности, среди которых создание устойчивой системы

⁴ Шеншин В. М., Коряго С. Ю. Обеспечение экологической безопасности Российской Федерации как элемент национальной безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2021. № 2 (51). С. 34.

⁵ Хлуденева Н. И. О правовых особенностях ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2020. № 1. С. 19.

⁶ Гильмундинов В. М., Тагаева Т. О., Бокслер А. И. Анализ и прогнозирование процессов обращения с отходами в РФ // Проблемы прогнозирования. 2020. № 1. С. 129.

⁷ Ухлова Е. В. Ограничение прав природопользователей как инструмент обеспечения экологической безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2019. № 1 (42). С. 43.



обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100 % и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза⁸.

Пункт 2 статьи 3 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» определяет основные принципы и приоритетные направления государственной политики в области обращения с отходами в следующей последовательности:

- 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 отходов⁹.

В рамках реализации указанной статьи Правительством РФ издано постановление от 12 октября 2020 г. № 1657 «О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов». Это постановление касается в том числе выбора мест размещения таких объектов, используемых материалов и технологических решений¹⁰.

Для успешной реализации задач, обусловленных указанными правовыми документами, необходимо повсеместно создать сеть экотехнопарков замкнутого типа, целью которых должно быть доведение уровня переработки, утилизации отходов производства и потребления до 100 %. Повторное использование отходов в сфере производственной деятельности успешно реализуется в странах с развитой экономикой. Отходы перерабатываются и включаются во вторичный хозяйственный оборот, они покупаются и продаются как сырье.

А. И. Шинкарев отмечает, что «для выделения как можно большего количества полезных веществ из отходов лучше разделять их самому еще на стадии сбора, а не уже после того, как все собранные отходы перемешаны между собой»¹¹.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта РФ обеспечиваются одним или несколькими региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами (ст. 24.6)¹². Указанные требования обязывают

⁸ Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

⁹ Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 12 октября 2020 г. № 1657 «О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов» // СЗ РФ. 2020. № 42 (ч. III). Ст. 6622.

¹¹ Шинкарев А. И. Реформа системы обращения с отходами производства и потребления в России // Отечественная юриспруденция. 2018. № 5. С. 34.

¹² Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ред. от 07.04.2020) // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

на региональном уровне проводить тендерные процедуры, отбирать одного или несколько региональных операторов. По сути, законодателем создана монополия одного или нескольких региональных операторов, зайти на такой рынок практически невозможно.

Региональный оператор осуществляет функции по сбору и транспортировке отходов до полигона в пределах территориальных схем обращения отходов в регионах. Проводимые работы оператором не имеют принципиального значения для создаваемой в нашей стране отрасли. Основное значение необходимо уделять местам приемки и сортировки отходов производства и потребления.

Н. И. Пляскина отмечает, что «экологически безопасный полигон для захоронения твердых коммунальных отходов — дорогостоящее, технически очень сложное природоохранное сооружение, требующее вывода значительных земельных ресурсов из хозяйственного оборота»¹³.

В замкнутом круге обращения отходов полигон, на котором перерабатываются и распределяются поступающие потоки на вторичное использование в промышленности, является центральным звеном при формировании отрасли, поэтому статусом регионального оператора необходимо наделять полигоны, а перевозчику достаточно и территориальной схемы, по маршрутам которой перемешаются отходы. Полигон — достаточно сложное сооружение, которое предназначено для хранения и утилизации отходов производства и потребления. Основная задача проводимых работ на полигоне — это минимизация объемов захоронения отходов, внедрение системы их повторного вовлечения в хозяйственный оборот, при этом первостепенным требованием является обеспечение санитарно-эпидемиологической безопасности.

Б. Р. Асадов считает, что «сегодня в ряде регионов мира имеет место неспособность экосистем и их отдельных частей противостоять динамичным колебаниям внешних факторов, в результате которых возрастает количество источников угроз, оказавших весьма чувствительное влияние на среду обитания и жизнедеятельность человека»¹⁴. Указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474¹⁵, определяющим национальные цели развития страны до 2030 г., в рамках национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» поставлена задача перехода к полной обработке отходов. Для этого необходимо сконцентрировать усилия всех заинтересованных органов исполнительной власти и отраслей промышленности.

О. М. Козырь отмечает, что «значительная часть земельных участков, которые ранее использовали государственные горнодобывающие предприятия, содержит шламохранилища»¹⁶.

¹³ Пляскина Н. И., Харитонов В. Н. Управление в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами: современное состояние // ЭКО. 2016. № 12. С. 10.

¹⁴ Асадов Б. Р. программа ООН По окружающей среде: некоторые аспекты деятельности в области обеспечения экологической безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2021. № 1 (50). С. 42.

¹⁵ Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

¹⁶ Козырь О. М. Отходы производства и объекты накопленного вреда окружающей среде: проблемы правоприменения // Экологическое право. 2020. № 1. С. 47.



Необходимо на государственном уровне выработать дорожную карту по отказу от перерабатываемой упаковочной тары и некоторых товаров народного потребления, которые годами накапливаются на полигонах.

Строительство стационарных сортировочных и мусоросжигательных заводов предусмотрено на законодательном уровне, необходимые требования заложены в постановлении Правительства РФ от 12 октября 2020 г. № 1657¹⁷. Крупные стационарные заводы по сортировке, переработке и утилизации отходов необходимо строить с учетом количества и морфологии поступающей фракции.

С. В. Балакирева отмечает, что «морфология отходов определяется при анализе содержимого контейнерных площадок жилищного сектора и предприятий, приводится в территориальных схемах обращения с отходами регионов России, позволяет вычислить размер утильных фракций (УФ), которые можно использовать как вторичное сырье»¹⁸.

Одновременно необходимо учитывать географическое расположение населенных пунктов в нашей стране. К примеру, в Дальневосточном федеральном округе проживает более 8 млн человек. Городские и сельские поселения находятся на значительной удаленности друг от друга, в этих условиях перемещение отходов становится нерентабельным и финансово затратным проектом. Строительство крупных заводов возле каждого удаленного от региональных центров населенного пункта не представляется возможным в силу отсутствия необходимых объемов для загрузки производственных мощностей.

В данных обстоятельствах основные усилия необходимо направить на производство отечественных передвижных мусоросжигательных установок (мини-заводов), которые возможно привязать к полигонам и территориальной схеме обращения отходов. При использовании передвижной установки в соответствии с календарным планом отдаленные населенные пункты будут своевременно охвачены всеми необходимыми сортировочными и утилизационными работами.

Т. В. Петрова отмечает, что «в решении проблем охраны окружающей среды законодательство пока не базируется на принципе финансового партнерства публично-правовых образований и субъектов хозяйственной деятельности»¹⁹.

Анализ правовых норм, регулирующих производство и функционирование малых передвижных мини-заводов, показывает, что в данной области имеется правовой пробел. При отсутствии законодательных требований строительство отечественных передвижных установок становится затруднительным, за исключением экспериментальных опытных образцов. Поэтому необходимо с учетом правовых норм, регулирующих производство и функционирование стационарных

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 12 октября 2020 г. № 1657 «О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов».

¹⁸ Балакирева С. В., Кузнецова Г. М. Анализ эффективности сбора твердых коммунальных отходов // Обращение с отходами: современное состояние и перспективы : сборник статей II Международной научно-практической конференции, г. Уфа, 10 ноября 2020 г. Уфа : Изд-во УГНТУ, 2020. С. 8.

¹⁹ Петрова Т. В. Финансирование расходов по ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2020. № 1. С. 24.

мусоросжигательных заводов, разработать совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти соответствующий документ и издать его на уровне Правительства РФ.

В правовой акт необходимо заложить следующие требования в отношении:

- шасси для установки;
- площадки, на которых будут производиться работы по сортировке и утилизации отходов;
- подключения к инфраструктуре (электроэнергия, газ, вода);
- предельно допустимых выбросов в атмосферу с учетом природоохранного законодательства и т.д.

Ю. Г. Шпаковский отмечает, что «наша страна подошла к середине 2021 г. практически с полным отсутствием эффективных нормативных и законодательных инициатив, которые отвечали бы стратегическим потребностям страны»²⁰.

До издания необходимых требований бизнес не будет финансово вкладываться в данное направление. Привлечение инвестиций в исследуемую отрасль напрямую связано с законодательным регулированием.

Из-за санкций, введенных против нашей страны стратегическими противниками, доступ к передовым технологиям и технике ограничивается. Поэтому для выполнения грандиозных задач (до 2030 года наладить новую отрасль экономики) необходимо создать правовые и экономические условия для отечественной науки и производителей, в том числе по вторичному вовлечению в хозяйственный оборот отходов производства и потребления. Совместно при поддержке государства они смогут разработать и внедрить современные технологии и технику, обеспечить импортозамещение во всех отраслях экономики.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Асадов Б. Р. программа ООН По окружающей среде: некоторые аспекты деятельности в области обеспечения экологической безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2021. — № 1 (50). — С. 41—48.
2. Балакирева С. В., Кузнецова Г. М. Анализ эффективности сбора твердых коммунальных отходов // Обращение с отходами: современное состояние и перспективы : сборник статей II Международной научно-практической конференции, г. Уфа, 10 ноября 2020 г. — Уфа : Изд-во УГНТУ, 2020. — С. 8—12.
3. Гильмундинов В. М., Тагаева Т. О., Бокслер А. И. Анализ и прогнозирование процессов обращения с отходами в РФ // Проблемы прогнозирования. — 2020. — № 1. — С. 126—134.
4. Ермолаева Ю. В. Мусоросборители в России и мире: проблемы, перспективы и риски // Теория и практика общественного развития. — 2013. — № 8. — С. 75—77.

²⁰ Шпаковский Ю. Г. Климатическая безопасность России: правовые аспекты пространственного развития // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 4 (57). С. 35.



5. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Диффузия экологических прав: конституционно-правовой аспект // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9 (61). — С. 140—152.
6. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Зарубежная нормативная экспансия в экологическом регулировании // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 6 (175). — С. 56—67.
7. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовые проблемы пространственного развития Российской Федерации: вопросы стратегического планирования // Юрист. — 2020. — № 5. — С. 56—61.
8. Козырь О. М. Отходы производства и объекты накопленного вреда окружающей среде: проблемы правоприменения // Экологическое право. — 2020. — № 1. — С. 45—47.
9. Нигматуллина Э. Ф. Приемлемость рисков воздействия объектов накопленного экологического вреда и их оценка // Экологическое право. — 2020. — № 1. — С. 48—50.
10. Петрова Т. В. Финансирование расходов по ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. — 2020. — № 1. — С. 23—25.
11. Пляскина Н. И., Харитонова В. Н. Управление в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами: современное состояние // ЭКО. — 2016. — № 12. — С. 5—19.
12. Ухлова Е. В. Ограничение прав природопользователей как инструмент обеспечения экологической безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2019. — № 1 (42). — С. 13—47.
13. Хлуденева Н. И. О правовых особенностях ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. — 2020. — № 1. — С. 18—20.
14. Хмельченко Е. Г. Проблемы утилизации твердых коммунальных отходов в Российской Федерации и пути их решения // Муниципальная академия. — 2018. — № 2. — С. 110—114.
15. Шеншин В. М., Коряго С. Ю. Обеспечение экологической безопасности Российской Федерации как элемент национальной безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2021. — № 2 (51). — С. 33—37.
16. Шинкарев А. И. Реформа системы обращения с отходами производства и потребления в России // Отечественная юриспруденция. — 2018. — № 5. — С. 32—37.
17. Шпаковский Ю. Г. Климатическая безопасность России: правовые аспекты пространственного развития // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2022. — № 4 (57). — С. 34—44.