УДК 346.22

Ю.А.ВЕСЕЛОВА, *канд. юрид. наук, доцент, yulves@bk.ru*
Национальный минерально-сырьевой университет «Горный», Санкт-Петербург

Iu.A.VESELOVA, *PhD in legal sc., associate professor, yulves@bk.ru*
National Mineral Resources University (Mining University), Saint Petersburg

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ УТИЛИЗАЦИИ И ПЕРЕРАБОТКИ ТВЕРДЫХ БЫТОВЫХ ОТХОДОВ

Рассмотрена нормативная база в сфере утилизации и переработки отходов. Приведены статистические данные по производству и переработке отходов. Рассмотрена роль муниципалитетов в проблеме утилизации отходов. Изучен европейский подход к управлению отходами. Даны рекомендации по совершенствованию управления отходами в России.

***Ключевые слова*:** отходы производства и потребления, утилизация, переработка, управление отходами, право.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ISSUES DISPOSAL AND RECYCLING OF SOLID HOUSEHOLD WASTE

Considered by the regulatory framework in the field of recycling and waste management. Provides statistics on the production and processing of waste. Examined the role of municipalities in waste management. Formulated by the European approach to waste management. The recommendations for improving waste management in Russia.

Key words: production and consumption waste, household waste, recycling, waste management, law.

Вопросы предотвращения образования отходов, их уничтожения, снижения негативного воздействия отходов на окружающую среду, обеспечения безопасности, использования полезных ингредиентов, пресечения преступных деяний (например, незаконной торговли опасными, в том числе радиоактивными, отходами, незаконного создания предприятий по переработке или складированию опасных отходов, поступающих из развитых стран на территории развивающихся стран) и многие другие являются актуальными для всех без исключения государств и для мирового сообщества в целом. Недаром на протяжении достаточно длительного периода международные организации, отдельные страны и их объединения (например, Европейский Союз), общественные экологические организации предпринимают самые серьезные усилия для решения проблемы снижения количества отходов, уменьшения доли отходов опасных, обеспечения безопасных для окружающей среды и здоровья населения способов и технологий их переработки, утилизации и уничтожения, а также хранения тех видов отходов, для которых пока нет средств обезвреживания [3].

В настоящее время в сфере природоохранной деятельности все большее внимание уделяется проблемам, связанным с организацией обращения с отходами, их сбором и утилизацией. Отходы производства и потребления являются побочным продуктом современного общества, они оказывают негативное влияние не только на внешний облик населенных пунктов, но и представляют опасность для здоровья населения и окружающей среды в целом.

По данным Федеральной службы государственной статистики РФ за 2011 г., из

4303,3 млн т отходов (бытовых, промышленных, медицинских и пр.), было использовано и обезврежено лишь 1990,7 млн т (46,7 %), при этом твердые бытовые отходы (ТБО) подвергаются переработке только на 2-3 %. Затраты на охрану окружающей среды от отходов производства и потребления составляют лишь 10,6 % от общих затрат на охрану окружающей среды[*].

В основном мусор свозится на свалки и захоранивается на них. Подавляющее большинство полигонов строилось еще в советские времена без учета современных экологических требований по утилизации. Кроме того, почти все полигоны практически исчерпали свой ресурс. Увеличение количества отходов и их влияние на окружающую среду создают большие трудности при разработке и реализации территориальной политики в сфере управления отходами.

Существующая нормативно-правовая база, позволяющая качественно осуществлять деятельность в сфере управления ТБО, недостаточна для организации слаженной работы на всех уровнях власти. Среди правовых актов, регулирующих деятельность в сфере обращения, сбора и утилизации отходов в первую очередь можно отметить Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ. Закон определяет цели и принципы государственной политики в сфере обращения с отходами, вводит терминологию, однако не имплементирует нормы международного права, например термины Директивы 2006/12/EC (Dir. 2004/12/EC). Закон разграничивает полномочия между тремя уровнями публичной власти; организация деятельности в области обращения с отходами на территориях муниципальных образований возлагается на органы местного самоуправления, за муниципалитетами закреплена также работа по организации раздельного сбора отходов.

Тем самым закон возлагает обеспечение экологической безопасности при обращении с ТБО на муниципальные власти. Надо отметить, что с этой задачей муниципалитеты часто не справляются отчасти из-за юридических пробелов, отчасти из-за недостаточности средств на строительство перерабатывающих предприятий. В основном деятельность муниципальных образований сводится лишь к транспортировке ТБО на полигоны.

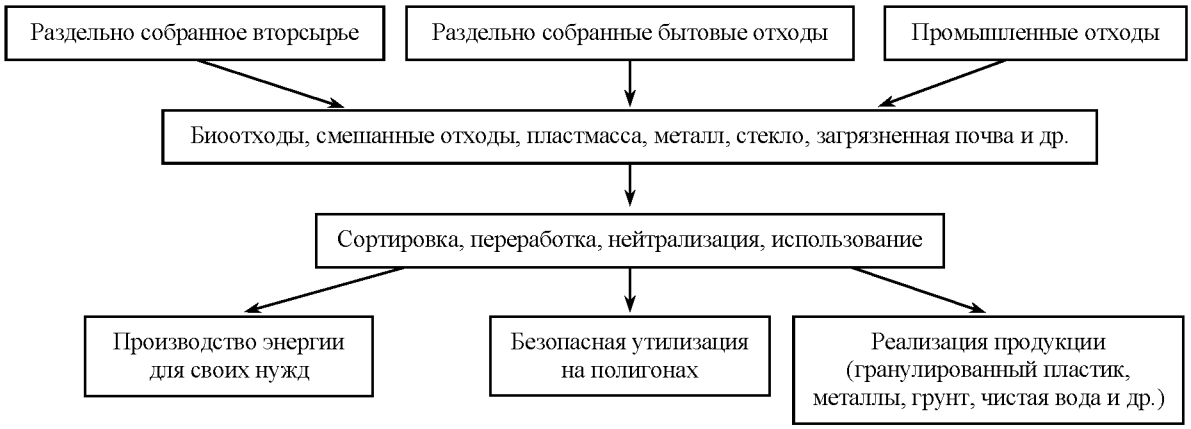
В Европе основную ответственность за утилизацию и вторичную переработку отходов несут муниципальные органы власти, которые на основе тендера выбирают себе подрядчиков в этой сфере. Неотъемлемой частью системы является контроль за утилизацией и переработкой и штрафы за нарушения. Во многих странах проводится специализированный аудит предприятий этой сферы. В целом, европейская система утилизации и переработки отходов работает эффективно. В некоторых странах показатели степени переработки отходов весьма высоки. Например, по данным одного из недавних исследований, в Германии в 2011 г. 99 % всех пластиковых отходов было переработано [2].

Такой подход к экологической безопасности является эффективным, но в России следует учитывать и особенности государственного территориального устройства и неразвитость отраслей переработки ТБО. На наш взгляд, эффективнее реализовывать принципы государственной политики в сфере обращения с отходами при взаимодействии муниципалитетов с региональными властями.

Национальные стратегии в области природоохранной деятельности в России должны быть связаны, в первую очередь, с поощрением использования биоотходов и снижением их вреда для окружающей среды и здоровья населения. Необходимо разработать схему организации управления отходами: сбор и транспортировка отходов, прием и утилизация отходов в региональных или муниципальных компаниях.

Необходимо регламентировать государственными нормативными актами, а также внедрять, развивать и поощрять систему разделения мусора, что позволит его сепарировать на органические отходы (био-

[*] Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики – www.gks.ru.



Модель управления отходами компании «Lassila & Tikanoja»

отходы), смешанные отходы, бумагу и картон, энергетические отходы, металл, стекло. Это позволит сократить объем отходов, захораниваемых на полигонах, получать энергию путем сжигания мусора и аэробного перегнивания отходов, повысить ответственность производителя, обязывая его перерабатывать производимые отходы.

При реализации политики экологической безопасности в сфере управления отходами следует использовать подход Европейского Союза к управлению отходами, который сводится к следующему.

1. Снижение количества отходов и их опасности путем сокращения присутствия опасных веществ в продуктах с последующим избавлением от них. Предотвращение образования отходов тесно связано с совершенствованием производства и применением методов воздействия на потребителей, увеличением спроса на экологически чистую продукцию и использованием минимума упаковки.

2. Рекуперация, рециркуляция и повторное использование. Если появление отходов не может быть предотвращено, то они должны быть восстановлены, предпочтительно путем повторного использования (для первоначальной цели) или утилизации (рекуперации материалов).

3. Улучшение окончательной утилизации и мониторинга. Если возможно, отходы, которые не могут быть переработаны и использованы повторно, должны быть сожжены. Полигоны для хранения отходов используются только как последнее средство.

В России необходимо использовать опыт, накопленный в сфере управления отходами нашими зарубежными соседями, в частности Финляндией. В стране около 20 лет работает система разделения мусора, регламентированная государственными нормативными актами, что позволяет его сепарировать. На рынке услуг по управлению отходами представлены как частные компании, так и смешанные.

Примером в сфере управления отходами может стать финская акционерная компания «Lassila & Tikanoja», специализирующаяся на экологическом менеджменте (см. рисунок), обслуживании объектов недвижимости и промышленных предприятий в Финляндии, Латвии, Швеции и России. В компанию входят 23 мусороперерабатывающих предприятий в Финляндии, одно в Латвии и одно в России, 18 станций перегруза и сортировочных терминалов в Финляндии. Компания имеет два мусорных полигона, отвечающих европейским стандартам. Компания осуществляет свою деятельность на основании закона об отходах, принятого в Европейском Союзе. В соответствии с ним компания развивает деятельность по следующим направлениям:

• ликвидация отходов (при применении сортировки отходов на уровне потребителей);

• получение сырья из отходов;

• получение энергии из отходов;

• захоронение отходов, не подлежащих переработке на полигонах.

Представляется, что на рынке услуг по управлению отходами должны быть представлены как частные компании, так и компании с долей государства в уставном капитале. В тех сферах деятельности, где сроки окупаемости инвестиций в экологические проекты достаточно велики (8-10 лет) и которые не привлекательны для частного бизнеса, государство должно активно участвовать в создании таких компаний, имея достаточно весомую долю в капитале, т.е. брать на себя часть затрат, связанных с реализацией политики, направленной на экологически чистое управление бытовыми отходами.

Необходимо активизировать роль государства и в разработке нормативных требований в сфере экологического управления отходами. Организацию управления отходами следует возложить не только на органы местного самоуправления, но и на органы субъектов Федерации, которые могут создавать в регионах компании, обеспечивающие экологически чистые производства по переработке и утилизации отходов. В сферу переработки и утилизации отходов необходимо также привлекать частных инвесторов, сделав ее привлекательной для частного бизнеса, в том числе за счет налоговых льгот.

Следует уделять большее внимание программам реализации экологически чистых способов утилизации и переработки отходов, развивать исследования в области применения технологий, обеспечивающих вторичное использование отходов, поощрять экологическое управление и корпоративную социальную ответственность, возлагать ответственность за утилизацию не только на потребителей, но и на производителей товаров.

Из-за несовершенства законодательства Россия до сих пор не имеет возможности полноценно взаимодействовать с Евросоюзом в данной отрасли. Мы недополучаем около 2,5 млрд евро только из-за того, что не создан уполномоченный орган по работе с Евросоюзом и с другими странами, которые ввели у себя ответственность производителя за утилизацию произведенного им товара [4].

Изменения должны происходить не только на государственном уровне. Надо менять менталитет населения, формировать новое мировоззрение. Необходимо с самого детства прививать экологическую культуру (уроки в детских садах и школах, социальная реклама). Мы сами должны перестраиваться. Ведь пока мы сами не поймем, что будущее наших детей и внуков может оказаться в опасности из-за наших непродуманных действий, ничего не изменится [1].

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бессонов В.* Сделаем наш мир чище // Мат. Междунар. конф. «Россия – Европейский Союз: партнерство для модернизации в сфере обращения с отходами». М., 2013.

2. *Бредис М.* Отходы – в расход // Заседание круглого стола «Условия эффективной реализации расширенной ответственности производителей за утилизацию отходов упаковки» / Национальная конфедерация упаковщиков // http: // article. unipack. ru

3. *Дубовик О.Л.* Законодательство Европейского Союза об отходах: новые требования и обязательства // Международное право и международные организации. 2010. № 4.

4. *Осадчий О.* Эти не лишние отходы // Российская газета. 2001. 4 декабря.

REFERENCES

1. *Bessonov B.* Let's make our world cleaner // Proceedings of the International Conference «Russia – European Union-sky: a partnership for modernization in the field of waste management». Moscow, 2013.

2. *Bredis M.* Waste – consumption // Round Table «The conditions of the effective implementation of the extended producer responsibility for the disposal of waste packaging» / National Packaging Confederation. http: // article. unipack. ru

3. *Dubovik O.L.* EU legislation on waste: New requirements and commitments // International law and international organizations. 2010. N 4.

4. *Osadchy G.* These are not unnecessary waste // Rossiyskaya Gazeta. 2001. December 4.