

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)»  
Юридический институт  
Кафедра «Предпринимательское, конкурентное и экологическое право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Зав. кафедрой ПКиЭП  
\_\_\_\_\_ В.В. Кванина  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С  
ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

ЮУрГУ – 40.04.01.2017. Ю-344

Научный руководитель выпускной  
квалификационной работы  
Спиридонова Алёна Вячеславовна,  
канд. юрид. наук, доцент кафедры  
\_\_\_\_\_ 2020 г.

Автор выпускной  
квалификационной работы  
Туева Анастасия Сергеевна  
\_\_\_\_\_ 2020 г.

Нормоконтролер  
Тихомирова Анжелика Витальевна,  
канд. юрид. наук, доцент кафедры  
\_\_\_\_\_ 2020 г.

Челябинск 2020

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
<b>I ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ</b>	
1.1 Понятие и классификация отходов .....	10
1.2 Развитие государственной политики в области обращения с отходами ....	26
1.3 Подходы к обращению с отходами в международном праве и праве отдельных зарубежных стран .....	36
<b>II ПУБЛИЧНО – ПРАВОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ</b>	
2.1 Публично – правовые механизмы регулирования деятельности по обращению с отходами в Российской Федерации на современном этапе .....	56
2.2 Лицензирование деятельности в сфере обращения с отходами производства и потребления .....	73
2.3 Осуществление контрольно – надзорной деятельности в области обращения с отходами производства и потребления .....	88
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	100
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	104

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** С учетом динамичного развития современного общества вопросы, касающиеся сохранения окружающей среды, становятся все более актуальными. Необходимость контроля уровня антропогенной нагрузки на территорию представляет собой приоритетную задачу государства. Главным инструментом отслеживания и регламентации этого процесса является правовое регулирование.

Одним из аспектов ухудшения экологической ситуации является процесс образования, использования, обезвреживания, хранения и захоронения отходов производства и потребления. Неэффективное обращение с отходами приводит к дальнейшему загрязнению компонентов среды, нерациональному использованию природных ресурсов, значительному экономическому ущербу и представляет угрозу здоровью населения.<sup>1</sup>

Решение проблемы отходов может эффективно осуществляться техническими, экономическими, организационными средствами, но важнейшую роль в механизме обращения с отходами производства и потребления играет право, которое должно установить четкий механизм правового регулирования данного процесса. Постоянно усиливающаяся тенденция роста загрязнения окружающей среды отходами производства и потребления предполагает необходимость обновления законодательной базы.

Динамичное развитие правового регулирования должно быть одним из приоритетных направлений деятельности государства, однако имеющиеся противоречия нормативно-правовой базы вызывают ряд сложностей.

В последние годы сфера обращения с отходами производства и потребления находится под пристальным вниманием государственной,

---

<sup>1</sup> Дмитренко А.В. Экологическое право. М.: Дашков и Ко, Наука-Спектр, 2016. С. 13.

региональной и муниципальной власти<sup>1</sup>. Это связано с усиливающимся антропогенным воздействием отходов на окружающую природную среду. Например, по данным Росстата за период с 2010 года по 2016 год количество отходов увеличилось в 1,5 раза с 3734,7 млн. тонн в 2010 году до 5441,3 млн. тонн в 2016 год.<sup>2</sup> Очевидно, что данная ситуация связана с несовершенством механизмов управления данной сферой.<sup>3</sup> С учетом вышесказанного, тема работы является актуальной и практически значимой.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Изучением вопросов в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления занимались такие авторы, как Т.В. Ашихмина, С.А. Боголюбов, Т.З. Джандубаева, А.В. Дмитриенко, О.И. Лихачева, Д.С. Лихачев, П.М. Советов и др.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельности по обращению с отходами производства и потребления.

**Предмет исследования** – нормы права, устанавливающие требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления, научные и учебные труды по теме исследования, статистические данные, материалы судебной и правоприменительной практики.

**Целью** настоящей работы является изучение правового регулирования деятельности по обращению с отходами в целях охраны окружающей природной среды, рационального использования природных ресурсов, достижения согласованности действий государственных и общественных органов.

---

<sup>1</sup> Советов П.М. Организация управления сферой обращения с твердыми коммунальными отходами в регионе: монография. Вологда, 2017. С. 59.

<sup>2</sup> Суринов А.Е. Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2017. С. 39 – 40.

<sup>3</sup> Лихачева О.И. Методологические аспекты управления сферой обращения с твердыми бытовыми отходами // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. № 4 (52). С. 111 – 127.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- раскрыть понятие отходов производства и потребления и их классификацию;
- исследовать принципы и приоритетные направления государственной политики в области утилизации отходов;
- рассмотреть подходы к обращению с отходами в международном праве и праве отдельных зарубежных стран;
- изучить лицензирование деятельности по утилизации отходов;
- проанализировать правовое регулирование деятельности по утилизации отходов различных видов;
- рассмотреть осуществление контрольно-надзорной деятельности в области утилизации отходов;
- проанализировать правоприменительную практику в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления.

**Методологическую основу исследования** составила диалектическая теория, общенаучные и специальные методы исследования правовых явлений. В ходе анализа материала использовался формально-юридический, комплексный методы, а также метод сравнительного правоведения.

**Нормативную базу исследования** включают в себя международно-правовые акты, Конституция Российской Федерации, действующие и утратившие силу российские нормативные правовые акты, нормативные правовые акты зарубежных стран.

**Эмпирическую основу** исследования составили материалы практики административных и судебных органов.

**Теоретическую основу** исследования составили научные труды Т.В. Ашихмина, С.А. Боголюбова, Т.З. Джандубаева, А.В. Дмитриенко, О.И. Лихачева, Д.С. Лихачева, П.М. Советова и других.

**Научная новизна магистерской работы** заключается в проведении комплексного исследования в сфере правового регулирования деятельности в

области обращения с отходами производства и потребления на основе сравнительного анализа позиций различных авторов, а также опыта зарубежных стран по установлению требований к обращению с отходами.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Проанализировав подходы к определению понятия «отходы», нами предложено более обширное понятие отходов производства и потребления, которое включает в себя все стадии производства, на которых они могут образовываться. Отходы производства и потребления – это негодные остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, образовавшиеся в ходе производства и потребления производимого товара, или товарная продукция, полностью или частично утратившая свои потребительские свойства в процессе использования или хранения, или нецелевые продукты производства, образованные совместно с производимым товаром, которые при наличии определенных социально-эколого-экономических условий могут быть использованы в качестве сырья, материалов, полуфабрикатов.

2. Доказано, что отходы производства и потребления являются особым объектом правового регулирования. Это объясняется их спецификой (к отходам следует относить изделия, материалы и вещества, которые по тем или иным причинам не пригодны для дальнейшего использования без переработки) и общественной значимостью (отходы оказывают влияние на экологию).

3. Отходы производства и потребления могут быть классифицированы по различным основаниям, однако наиболее важной с юридической точки зрения следует признать классификацию отходов в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду. В работе предложена классификация отходов по продолжительности их разложения: быстроразлагающиеся (от 10 – 30 дней); умеренно быстроразлагающиеся (от 1 – 3 месяцев); среднесрочноразлагающиеся (от 2 – 10 лет); долгоразлагающиеся (от 100 – 200 лет); чрезвычайно долгоразлагающиеся (от 500 – 1000 лет).

4. В работе выявлена практическая цель государственной политики в сфере обращения с отходами, которая сводится к минимизации образуемых отходов на первоначальном этапе (производство), развитию современной высокотехнологичной инфраструктуры для обеспечения дальнейших этапов обращения с отходами (раздельный сбор, транспортировка, размещение, переработка и использование или захоронение), приоритетности утилизации отходов перед захоронением. В результате достижения данной цели в РФ может быть выстроена единая система цивилизованного безопасного обращения с отходами, которая будет выгодна как с экологической точки зрения, так и с социально-экономической, и будет являться одной из основ устойчивого развития государства.

5. Изучив зарубежный опыт по обращению с отходами, в работе сделан вывод, что вопрос о всемирном распространении отходов и их утилизации является важнейшей проблемой, которая стоит перед всем населением планеты. Самым трудноразрешимым аспектом обращения с отходами является не переработка, а разделение мусора, пригодного для использования после переработки. Решение данной проблемы видится в объединении усилий государства, бизнеса и, в первую очередь, общества, тем не менее, роль государства должна быть ведущей.

6. В работе выявлена одна из самых существенных проблем лицензирования деятельности в сфере обращения с отходами. Изменения лицензионных требований и порядка лицензирования предполагали фильтрацию участников рынка обращения с отходами на предмет «экологической опасности». Проведенный в работе анализ позволил сделать вывод о том, что расширение области лицензирования не обеспечит заявленной интенсивности контрольно-надзорных мероприятий и охвата проверками всех подконтрольных субъектов, при этом значительно расширит возможности для совершения коррупционных правонарушений и продемонстрирует отказ государства от проведения административной реформы в области обращения с отходами.

**Теоретическая значимость исследования.** Теоретическая значимость исследования состоит в том, что его результаты позволяют обогатить теоретические положения науки предпринимательского и экологического права, в том числе относительно правового регулирования деятельности по обращению с отходами производства и потребления.

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что его выводы могут быть использованы в законодательстве и правоприменительной деятельности по обращению с отходами производства и потребления.

По результатам исследования были опубликованы следующие научные статьи:

1. Туева, А.С. Эффективные подходы к обращению с отходами производства и потребления: опыт зарубежных стран / А.С. Туева // Актуальные проблемы правотворчества в Российской Федерации: сборник статей международной научно-практической конференции, Оренбург: АМИ, 2020. В печати;

2. Туева, А.С. Проблемы осуществления реформы обращения с отходами в Российской Федерации / А.С. Туева // Актуальные проблемы правотворчества в Российской Федерации: Сборник статей международной научно-практической конференции, Оренбург: АМИ, 2020. В печати;

3. Туева, А.С. Проблемы лицензирования деятельности по обращению с отходами производства и потребления в Российской Федерации / А.С. Туева // Актуальные проблемы правотворчества в Российской Федерации: Сборник статей международной научно-практической конференции, Оренбург: АМИ, 2020. В печати.

**Структура работы.** Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.



# І ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

## 1.1 Понятие и классификация отходов

Правовое обеспечение управления сферой обращения с отходами в России основывается на законодательных и нормативно-правовых актах различного уровня, государственных стандартах.

В Директиве Европейского Союза об отходах 91/156/ЕЕК понятие «отходы» понимается как что-либо, будь то предмет или вещество, которое образовывается в процессе производства чего-либо, либо если его владельцу требуется избавиться от чего-либо в соответствии с действующим законодательством в государстве. В тоже время данное определение на основе различных суждений может объясняться по-разному.<sup>1</sup>

Определение «отходы производства и потребления», на основании отечественных и международных источников трактуется по-разному.

Например, в Базельской конвенции «О контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением»<sup>2</sup> понятием «отходы производства и потребления» охватываются вещества или предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с положениями национального законодательства. Преимущество данного понятия заключается в том, что оно подходит для описания отходов сферы производства и потребления. Недостатком является отсутствие обозначения конкретных веществ и предметов, подлежащих удалению.

---

<sup>1</sup> Директива ЕС об отходах 91/156/ЕЕК от 12 декабря 1991 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://europa.eu.int/eurlex/en/consleg/> (дата обращения 28.09.2018).

<sup>2</sup> Международная Конвенция «О контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» от 22 марта 1989 г. (г. Базель) // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2066.

Распределение отходов выполняет основополагающую задачу в повышении уровня жизни населения в мире, доказательством которого является работа законодательного собрания стран международного сообщества по регулированию переработки и распределения используемых отходов. Так, например, в 2004 году, Европейская комиссия приняла четкое решение по разделению таких понятий как «отходы» и «вещества и предметы, не являющиеся отходами», которые невозможно переработать и использовать вторично.

В Директиве 2008/98/ЕС, также как и было указано ранее в Директиве Европейского Союза об отходах 91/156/ЕЕК, поясняется, что «отходы» являются веществом или предметом, от которого владелец одного избавляется или собирается избавиться, или от которого он обязан избавиться», однако в представленном определении не указаны обозначения веществ, которые подлежат удалению<sup>1</sup>.

В нормативных документах России термин «отходы» официально появился в 90-х годах XX века<sup>2</sup>.

В трудах российских экологов, а именно Б.Б. Бобовича, отмечено, что «отходы производства – это остатки сырья, материалов и полуфабрикатов, образующиеся в процессе производства продукции, которые частично или полностью утратили свои качества и не соответствуют стандартам. Эти остатки после предварительной обработки, а иногда и без нее, могут быть использованы в сфере производства или потребления, в частности, для производства побочных продуктов»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Борисов А.Б. Большой экономический словарь. М.: Книжный мир, 2013. С. 895.

<sup>2</sup> Лихачев Д.С. Анализ содержания нормативных понятий, используемых в сфере обращения с отходами // Экономическая система современного общества: экономика и управление сборник материалов III Международной научно-практической конференции. Вологда: АЭТЕРНА, 2018. С. 44 – 49.

<sup>3</sup> Бобович Б.Б. Переработка промышленных отходов: учебник для вузов. М.: Интермет Инжиниринг, 1999. С. 44.

В.Р. Веснин предлагает следующее определение отходов: «в результате потребления природной среды часть ее элементов меняет форму своего бытия, превращается в продукт и становится природой в «снятом виде».<sup>1</sup> Следовательно, данное определение односторонне трактует понятие отходов, поскольку наличие потребительной стоимости рассматривается лишь с позиций отраслей образования отходов.

В большом экономическом словаре<sup>2</sup>, под «отходами производства и потребления» понимаются остатки сырья, материалов и полуфабрикатов, которые образуются в результате деятельности производства ввиду невозможности свести производство отходов к минимум и их вторичное использование.

Рассматривая информацию из научной литературы, можно сделать вывод, что доля продуктов, являющихся полезными, которые получают в процессе производства, варьируется от 8 процент до 2 процент, оставшееся становится отходами.

Рассмотрим определения термина «отходы», закрепленные в нормативно-правовых актах Российской Федерации.

Отходы производства и потребления – 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 Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998 № 89-ФЗ (далее – Закон об отходах)<sup>3</sup>.

Само понятие «отходы» будет ограничено отходами производства и потребления. В самом тексте Закона об отходах нет конкретного определения

---

<sup>1</sup> Веснин В.Р. Воспроизводство ресурсов природной среды: политэкономический аспект. М.: Высшая школа, 2013. С. 74.

<sup>2</sup> Борисов А.Б. Большой экономический словарь. С. 895.

<sup>3</sup> Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

термина «отходы производства» и «отходы потребления», это вызывает неопределенность при их понятии и обосновании в данном определении.

Помимо этого, указанное определение является неполным, ввиду того, что в нем не раскрывается классификация, имеющихся на сегодняшний день отходов. В то же время, рассматриваемое определение подходит только для нескольких видов отходов, по причине того, что требование сформулировать его четко, ёмко и универсально не выдвигалось. Из текста указанного определения можно сделать вывод, что оно обобщает только отходы производства и потребления. Также существует закрытый перечень отходов, который не указан в Законе об отходах, вследствие чего не используемый в данном определении.

В тексте данного определения указаны условия, при которых вещества и предметы становятся отходами:

1. отходы должны быть образованы: в процессе производства, потребления, выполнения работ, оказания услуг. Т.к. перечень закрытый, отходы не могут быть образованы никакими другими способами;
2. должны быть удалены, предназначены для удаления или подлежат удалению.

Возникает неясность, в чем разница между «предназначены для удаления» и «подлежат удалению». Здесь обнаруживается логическая ошибка в определении – тавтология. Пояснения о том, что именно следует понимать под «удалением», в Законе об отходах отсутствуют. Обратимся к другим источникам. Согласно Ст. 6 п. 6.32 ГОСТ 30772-2001, удаление – это сбор, сортировка, транспортирование и переработка опасных или других отходов, с уничтожением и/или захоронением их способом специального хранения<sup>1</sup>. Согласно Ст. 3 п. 3.1.26. ГОСТ Р 53692-2009, удаление отходов – последний этап технологического цикла отходов, на котором производят

---

<sup>1</sup> Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии ГОСТ 30772-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» от 01 июля 2002. М.: ИПК Издательство стандартов, 2002.

разложение, уничтожение и/или захоронение отходов I – IV классов опасности, с обеспечением защиты окружающей среды<sup>1</sup>. Итак, рассмотренное выше определение является слишком узким и не может быть универсальным. В данном определении, если его рассматривать как общее для всех видов отходов, нарушены логические правила: соразмерности и ясности в определении.

Согласно П. 3.1 части 3 «ГОСТ 30772-2001. Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» (введён Постановлением Госстандарта России от 28 декабря 2001 № 607-ст), отходы – остатки продуктов или дополнительный продукт, образующиеся в процессе или по завершении определенной деятельности и не используемые в непосредственной связи с этой деятельностью.

Термины, установленные в настоящем стандарте, обязательны для применения в научно-технической, учебной и справочной литературе, в стандартах и других нормативно-технических документах, устанавливающих порядок организации и выполнения работ, являющихся объектами стандартизации при обращении с отходами. Настоящее определение распространяется на: твёрдые отходы, жидкие отходы (сбросы), газообразные отходы (выбросы), шламы и смеси, но не распространяется на радиоактивные и военные отходы.

Согласно П. 3.12 «ГОСТ Р ИСО 14050-2009. Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент окружающей среды. Словарь» (утв. и введен в действие Приказом Ростехрегулирования от 15 декабря 2009 № 1273-ст)<sup>2</sup> отходы – вещества или предметы, от которых владелец хочет или должен избавиться.

---

<sup>1</sup> Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии ГОСТ Р 53692-2009 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Этапы технологического цикла отходов» от 1 января 2011 г. М.: Стандартинформ, 2019.

<sup>2</sup> Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии ГОСТ Р ИСО 14050-2009 «Менеджмент окружающей среды» от 01 ноября 2010. М.: Стандартинформ, 2011.

Рассматриваемое определение взято из Базельской конвенции, но в действующем стандарте отходы не ограничиваются только опасными. Под аналогом определения, указанного в Законе об отходах, понимается, что отходами могут стать объекты материального мира, будь то вещества или предметы. Право или обязанность владельца по избавлению от них, является исключительным условием, при котором вещества или предметы превращаются в отходы. В данном случае владелец может не являться собственником, хотя законодательство трактует, что их правовые возможности кардинально различны. Собственник имеет право использования, владения и распоряжения имуществом. Владелец, наоборот, имея желание по избавлению от отходов, не имеет на это полномочий, ввиду того, что его права ограничены только владением и пользованием, но никак не распоряжением, т.к. для этого не существует юридических оснований.

В законодательстве Российской Федерации не существует отдельного регулирования права собственности на отходы, именно поэтому данный вопрос регламентируется только лишь общими нормами гражданского права и формулировка термина «избавление от отходов» не представлена в ГОСТ Р ИСО 14050-2009.

Рассматривая нормативно-правовой акт – ГОСТ Р 53692-2009<sup>1</sup>, можно выделить следующее: избавление от отходов – это заключительный этап какого-либо технологического процесса, при котором производится утилизация, уничтожение и/или захоронение отходов с классом опасности I – IV.

Достаточно неточное и противоречивое толкование имеют также понятия «твердые коммунальные отходы» и «твердые бытовые отходы». В научном обороте очень часто между этими понятиями ставится знак равенства.

---

<sup>1</sup> Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии ГОСТ Р 53692-2009 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Этапы технологического цикла отходов» от 1 января 2011 г. М.: Стандартиформ, 2019.

Согласно ГОСТ Р 53692-2009 твердые бытовые отходы образуются у населения, а твердые коммунальные отходы – это отходы, образующиеся у населения, а также в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей<sup>1</sup>.

Особого внимания заслуживает термин, представленный в Федеральном законе «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»<sup>2</sup> (далее – Закон №458-ФЗ), – отходы производства и потребления, которые могут образовываться «... от оказания услуг или в процессе потребления». Одновременно данный вид отходов может быть отнесен и к твердым коммунальным отходам «... образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей».

Терминологическая путаница приводит к проблемам организации управления сферой обращения с отходами:

- объемы отходов определяются весьма условно;
- имеет место относительная неполнота расчетов объема потенциальных отходов, которые могут быть направлены на дальнейшую переработку;
- существуют спорные оценки экономической эффективности управленческих решений по обоснованию схем размещения производительных сил в локальных территориальных системах;
- присутствует рассогласованность организационных регламентов контроля за выполнением требований нормативно-правовых актов в сфере обращения с отходами.

В законодательстве стран Европейского Союза и США используется понятие «муниципальные отходы», которое своим содержанием охватывает

---

<sup>1</sup> Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии ГОСТ Р53692-2009 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Этапы технологического цикла отходов» от 1 января 2011 г. М.: Стандартинформ, 2019.

<sup>2</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 1 (часть первая). Ст. 11.

не только бытовые отходы, но и отходы, которые появляются в процессе деятельности предприятий в таких сферах как общественное питание, торговля, образование и т.д.

Еще более запутанными и неточными, на наш взгляд, является определения понятия «обезвреживание».

В Законе об отходах обезвреживание отходов – уменьшение массы отходов, изменение их состава, физических и химических свойств (включая сжигание и (или) обеззараживание на специализированных установках) в целях снижения негативного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду.

Терминологическое несоответствие определений в различных нормативных документах значительно усложняет управление сферой обращения с отходами. Необходима стандартизация определений, с одной стороны, и гармонизация их с международной правовой документацией, с другой стороны. Это значительно повысит качество учета образования отходов и, как следствие, обеспечит более точное планирование мероприятий по обращению с отходами.

Термин «отходы» и его определение могут быть более развернутыми и не ограничиваются примерами, приведенными выше в тексте работы, ввиду того, что в различной литературе возможно найти широкий спектр вариаций их обоснования. Но, в то же время, общепризнанного и утвержденного определения, которое бы полно и емко обозначало все существующие виды отходов нет и причиной сложившейся ситуации является сложность в их обобщении и приведению к единому обозначению<sup>1</sup>.

После рассмотрения правовых, экологических и экономических аспектов определения понятия «отходы производства и потребления», можно выделить следующее – у каждого из рассмотренных терминов существуют

---

<sup>1</sup> Научный журнал «Экономика, социология, право». Определение термина «Отходы» в нормативно-правовых актах Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL:<http://profit-brgu.ru/wp-content/numbers/2017-N1/2017-N1-12.pdf> (дата обращения 29.10.2019).



свои положительные и отрицательные стороны. Проведя сравнительный анализ, можно выделить их общую черту, такую как описание продуктов, которые в результате технологического процесса превращаются в отходы. Однако во всех представленных к рассмотрению определениях не указывается нецелевые продукты, которые образуются попутно с выпускаемой продукцией, но пригодные к повторному использованию при соблюдении определенных условий после проведения переработки. Также на основе проведенного анализа можно выдвинуть обобщенный термин «отходы производства и потребления», в котором будут указаны все имеющиеся этапы производства, при проведении которых они могут появляться. Отходы производства и потребления – это низкокачественные остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, которые могут образоваться во время технологического производственного процесса и процесса потребления товарной продукции, или товарная продукция, полностью или частично потерявшая свои потребительские свойства в процессе применения или хранения, или нецелевые продукты производства, которые возникли попутно с товарной продукцией, которые будут являться пригодными к повторному использованию при соблюдении определенных условий после проведения переработки.

Предлагаем рассмотреть систематизацию отходов производства и потребления. В наши дни различные представленные систематизации основаны на их классификации по ряду особенностей, таких как возможность переработки, агрегатное состояние, отрасль промышленности, в которой они образуются и т.д. В каждом из рассмотренных случаев тип используемой систематизации отходов соответствует указанным выше действиям, таким как очистка, захоронение, переработка, складирование, предотвращение влияния на окружающую среду.

Различные виды отходов можно классифицировать по нескольким признакам, но наиболее важным является их влияние на человеческое здоровье. Инфекционные, радиоактивные и токсичные отходы входят в

группу наиболее вредных. Их захоронение и ликвидация подлежат регламентации по стандарту ГОСТ 12.1.007-76 «Вредные вещества. Классификация и общие требования безопасности» и Санитарными правилами по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления, утвержденными Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 16 июня 2003 г. № 144<sup>1</sup>.

Отходы в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду подразделяются в соответствии с определенными критериями<sup>2</sup> на пять классов опасности:

I класс – чрезвычайно опасные отходы; необратимое нарушение экологической системы, период восстановления отсутствует;

II класс – высокоопасные отходы; значительное нарушение экологической системы, период восстановления не менее 30 лет после устранения источника вредного воздействия;

III класс – умеренно опасные отходы; нарушение экологической системы, период восстановления не менее 10 лет после устранения источника вредного воздействия;

IV класс – малоопасные отходы; значительное нарушение экологической системы, период восстановления не менее 3 лет после устранения источника вредного воздействия;

V класс – практически неопасные отходы; практически полное отсутствие нарушения экологической системы.

Критерии отнесения отходов к I – V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду предназначены для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, в процессе

---

<sup>1</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ СП 2.1.7.1386-03 «Санитарные правила по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления» от 16 июня 2003 г. М.: ИПК Издательство стандартов, 2003.

<sup>2</sup> Приказ Минприроды России «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I - V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду» от 04 декабря 2014 № 536 // Российская газета. 25.01.2015. №14.

деятельности которых образуются отходы, а также для Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов.

При этом действие названных критериев не распространяется на радиоактивные отходы, биологические отходы, медицинские отходы.

Радиоактивные отходы – отходы, образовавшиеся до дня вступления в силу настоящего Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами»<sup>1</sup> и внесенные в реестр радиоактивных отходов в порядке, установленном Федеральным законом.

Радиоактивные отходы подразделяются на:

1. удаляемые радиоактивные отходы – радиоактивные отходы, для которых риски, связанные с радиационным воздействием, иные риски, а также затраты, связанные с извлечением таких радиоактивных отходов из пункта хранения радиоактивных отходов, последующим обращением с ними, в том числе захоронением, не превышают риски и затраты, связанные с захоронением таких радиоактивных отходов в месте их нахождения;

2. особые радиоактивные отходы – радиоактивные отходы, для которых риски, связанные с радиационным воздействием, иные риски, а также затраты, связанные с извлечением таких радиоактивных отходов из пункта хранения радиоактивных отходов, последующим обращением с ними, в том числе захоронением, превышают риски и затраты, связанные с захоронением таких радиоактивных отходов в месте их нахождения.

Медицинские отходы – все виды отходов, в том числе анатомические, патолого-анатомические, биохимические, микробиологические и физиологические, образующиеся в процессе осуществления медицинской деятельности и фармацевтической деятельности, деятельности по производству лекарственных средств и медицинских изделий, а также деятельности в области использования возбудителей инфекционных

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 11 июля 2011 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 4. Ст. 15.

заболеваний и генно-инженерно-модифицированных организмов в медицинских целях.

Медицинские отходы разделяются по степени их эпидемиологической, токсикологической, радиационной опасности, а также негативного воздействия на среду обитания.

Биологическими отходами являются:

- трупы животных и птиц, в т.ч. лабораторных;
- абортированные и мертворожденные плоды;
- ветеринарные конфискаты (мясо, рыба, другая продукция животного происхождения), выявленные после ветеринарно-санитарной экспертизы на убойных пунктах, хладобойнях, в мясоперерабатывающих, рыбоперерабатывающих организациях, рынках, организациях торговли и др. объектах;
- другие отходы, получаемые при переработке пищевого и непищевого сырья животного происхождения.

Обязанность по доставке биологических отходов для переработки или захоронения (сжигания) возлагается на владельца (руководителя фермерского, личного, подсобного хозяйства, акционерного общества и т.д., службу коммунального хозяйства местной администрации).

Утилизируются биологические отходы путем переработки на ветеринарно-санитарных утилизационных заводах (цехах) в соответствии с действующими правилами, их обеззараживают в биотермических ямах, уничтожают сжиганием или в исключительных случаях захоранивают в специально отведенных местах.

Запрещается сброс биологических отходов в водоемы, реки и болота.

Также не допускается сброс биологических отходов в бытовые мусорные контейнеры и вывоз их на свалки и полигоны для захоронения.

Государственный кадастр отходов включает в себя федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов

размещения отходов, а также банк данных об отходах и о технологиях утилизации и обезвреживания отходов различных видов.

Он ведется по единой для Российской Федерации системе<sup>1</sup>.

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации имеют право вести региональные кадастры отходов, которые включают в себя данные, представляемые органами местного самоуправления, а также индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами. Порядок ведения региональных кадастров отходов устанавливается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Юридические лица, индивидуальные предприниматели, обязаны осуществить отнесение соответствующих отходов к конкретному классу опасности для подтверждения такого отнесения в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, в процессе деятельности которых образуются отходы I – V классов опасности. Подтверждение отнесения отходов I – V классов опасности к конкретному классу опасности осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Подтверждение отнесения к конкретному классу опасности отходов, включенных в федеральный классификационный каталог отходов, не требуется. На основании данных о составе отходов, оценки степени их негативного воздействия на окружающую среду составляется паспорт отходов I – IV классов опасности. Порядок паспортизации отходов регулируется постановлением Правительства РФ «О порядке проведения паспортизации отходов I – IV классов опасности» от 16 августа 2013 № 712<sup>2</sup>.

Проанализировав систематизацию отходов по такому критерию как уровень опасности для окружающей среды и человеческого здоровья, был

---

<sup>1</sup> Приказ Минприроды России «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов» от 30 сентября 2011 № 792// Русские вести. 16.01.2012. № 10.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ «О порядке проведения паспортизации отходов I - IV классов опасности» от 16 августа 2013 № 712 // Российская газета. 18.08.2013. № 46.

сделан вывод, что систематизация, которая была закреплена в стандарте ГОСТ 12.1.007-76, представляет собой более точную концепцию о реальном воздействии отходов и их опасности для всего человечества. В то же время она обобщает ряд веществ, нежели систематизация отходов по степени опасности для человеческого здоровья.

Исходя из рассмотренных классификаций отходов, можно предложить классификацию по продолжительности разложения (уничтожения) отходов:

- быстроразлагающиеся (от 10 – 30 дней);
- умеренно быстроразлагающиеся (от 1 – 3 месяцев);
- среднесрочноразлагающиеся (от 2 – 10 лет);
- долгоразлагающиеся (от 100 – 200 лет);
- чрезвычайно долгоразлагающиеся (от 500 – 1000 лет).

Существует несколько видов отходов, это промышленные, строительные, твердые бытовые отходы, твердые коммунальные отходы и отходы от использования товаров.

В Законе об отходах в отдельную группу выделены твердые коммунальные отходы (далее – ТКО) – «отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами».

Отходы, которые образуются физическими лицами в процессе потребления в жилых помещениях, кардинально отличаются от аналогичных отходов юридических лиц, образующихся в процессе их деятельности.

Стоит отметить, что деятельность, связанная с управлением, обезвреживанием, организацией сбора, захоронением, утилизацией ТКО будет производиться региональными властями субъектов Российской

Федерации. В каждом из субъектов будет создаваться и реализовываться программа в сфере обращения с отходами и территориальная схема обращения с отходами.

Также в соответствии с Законом № 458-ФЗ каждый производитель каких-либо товаров несет ответственность за утилизацию товаров, превратившихся в процессе производства в отходы. Для этого в Законе об отходах выделены отходы от использования товаров (далее – ОИТ) – «готовые товары (продукция), утратившие полностью или частично свои потребительские свойства и складированные их собственником в месте сбора отходов, либо переданные в соответствии с договором или законодательством Российской Федерации лицу, осуществляющему обработку, утилизацию отходов, либо брошенные или иным образом оставленные собственником с целью отказаться от права собственности на них».

Для ОИТ введен и соответствующий норматив: «норматив утилизации отходов от использования товаров [...] – установленное как выраженное в процентах отношение количества товаров определенного вида, упаковки таких товаров, реализованных юридическим лицам, физическим лицам, в том числе индивидуальным предпринимателям, и подлежащих утилизации после утраты потребительских свойств, к общему количеству товаров определенного вида, выпущенных в обращение на территории Российской Федерации».

Правительством Российской Федерации утверждены нормативы по утилизации отходов от использования товаров и список готовых товаров, подлежащих утилизации, ввиду потери своих первоначальных потребительских качеств<sup>1</sup>. Один раз в течение 3 лет будет производиться их пересмотр, помимо этого Правительством Российской Федерации будут

---

<sup>1</sup> Проект перечня товаров, которые должны быть утилизированы после утраты ими потребительских свойств // Справочник эколога. 2015. № 2. С. 4 – 6.

установлен перечень отходов, по которым будет происходить взимание экологического сбора.

Согласно ст. 24.3 Закона об отходах, единая государственная информационная система учета ОИТ товаров является федеральной государственной информационной системой, которая содержит информацию об ОИТ, о наличии мощностей основного технологического оборудования по обеспечению утилизации указанных отходов и иную предусмотренную законодательством Российской Федерации информацию.

В Законе об отходах также появилось понятие «группы однородных отходов» – «отходы, классифицированные по одному или нескольким признакам (происхождению, условиям образования, химическому и (или) компонентному составу, агрегатному состоянию и физической форме)».

А с 1 января 2016 г. в силу вступили новые положения данного Закона о том, что федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственное регулирование в области охраны окружающей среды, будет заниматься установкой требований по взаимодействию с отходами, являющимися однородными I – V классов опасности. Установленные требования будут обязательны к соблюдению для всех действующих юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Отходы первого и второго класса опасности будут контролироваться на федеральном уровне – в рамках единой системы обращения с отходами. Закон об отходах устанавливает также, что индивидуальные предприниматели и организации, в результате деятельности которых образуются отходы первого и второго классов опасности, осуществляют обращение с ними самостоятельно, если у них в собственности или на ином законном основании находятся объекты обезвреживания или размещения таких отходов.

С учетом изложенного, необходимо отметить, что отходы производства и потребления являются особым объектом правового регулирования. Это объясняется их спецификой (к отходам следует относить материалы,



вещества и изделия, которые по тем или иным причинам не пригодны для дальнейшего использования без переработки) и общественной значимостью (отходы оказывают влияние на экологию).

Отходы производства и потребления могут быть классифицированы по различным основаниям, однако наиболее важной с юридической точки зрения следует признать классификацию отходов в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду.

## 1.2 Развитие государственной политики в области обращения с отходами

Образование твердых коммунальных отходов представляет собой серьезную проблему, особенно в развивающихся странах, которые не имеют достаточной инфраструктуры и пригодной территорией для размещения образовавшихся отходов. Неправильное обращение с отходами приводит к экологическим катастрофам. Огромные территории суши и водных объектов заняты мусором, что пагубно влияет на экосистему. В процессе образования «Мусорных островов» гибнут редкие виды животных. Избытки мусора, скапливающиеся на свалках, выделяют в атмосферу вредные вещества, что отрицательно сказывается на здоровье населения. Также некоторые развивающиеся страны сталкиваются с рядом проблем, препятствующих правильному обращению с твердыми коммунальными отходами.

Одной из ведущих задач обеспечения экологической безопасности крупных городов России является решение проблемы образования и размещения ТКО. Вследствие повышения уровня жизни населения объем ТКО ежегодно увеличивается. В настоящее время этот показатель составляет уже около 500-800 кг в год на каждого жителя больших городов. В состав городских ТКО входят: картон и бумага – 41 процент, пищевые отходы – 21 процент, стекло – 12 процент, железо и его сплавы – 10 процент, пластмасса и пленка – 5 процент и др. Если прибегнуть к самому экономичному способу

утилизации отходов (захоронение на полигонах), то на полное разложение отходов затрачивается от месяца (газета) до 500 лет (пластик). Также существуют отходы, не поддающиеся разложению – стекло<sup>1</sup>. Многие страны ЕС приняли нормативные акты, которые регулируют порядок захоронения отходов на полигонах. Они вводят мероприятия по отдельному сбору мусора в законодательном порядке. Лидерами являются такие страны как: Германия, Голландия, Финляндия, Дания<sup>2</sup>. В развитых странах более 20% новых товаров производится из отходов или вторичных ресурсов материального производства.

В 2018 г. на территории Российской Федерации образовалось 7 266 млн т отходов, что на 16,8 процентов выше уровня 2017 г. Удельный показатель общего объема образования отходов на единицу ВВП в 2018 г. составил 81,3 т на 1 млн рублей. За период 2010 – 2018 гг. количество ежегодно образующихся отходов увеличилось с 3 735 млн т до 7 266,1 млн т, или на 94,5 процентов.

Реформирование законодательства в области обращения с отходами направлено на экономическое стимулирование отрасли. В качестве стимулирующих мер внесены такие пункты как:

1) экологический сбор, уплачиваемый производителями и импортерами за утилизацию товаров, потерявших свои потребительские свойства, который направляется на строительство, модернизацию, реконструкцию объектов обращения с отходами и выпадающий доход региональных операторов;

2) передача полномочий от органов местного самоуправления к субъектам Российской Федерации;

3) установление новой системы ценообразования экономически обоснованных тарифов.

---

<sup>1</sup> Молчалова Л.А. Система обращения с твердыми коммунальными отходами: зарубежный и отечественный опыт. М.: Проспект, 2017. С. 76.

<sup>2</sup> Пляскина Н.И. Управление в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами: современное состояние // Переработка мусора. Инвестиции в будущее. 2016. № 12. С. 510.

Основные направления государственной политики Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды, сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений и обеспечения экологической безопасности, изложены в Федеральном Законе «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 № 7-ФЗ<sup>1</sup>.

Они были разработаны в соответствии со ст. 42 Конституции Российской Федерации<sup>2</sup>, в которой закреплено конституционное право личности на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Закон об охране окружающей среды регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

В сфере обращения с отходами за последние несколько лет произошли значительные изменения: была сформирована новая стратегия развития в сфере вторичной переработки отходов, что стало приоритетным направлением для внесения поправок в действующее законодательство. Это стало толчком для реформации и появления совершенно новой отрасли. Данная реформа включила в себя несколько важных пунктов:

1) организация и координация схем для территориального обращения с отходами в каждом из регионов страны;

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 № 7-ФЗ// СЗ РФ. 2002. № 3. Ст. 342.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 25.12.1993. № 237.

2) подбор региональных операторов, которые в процессе своей деятельности будут проводить полный цикл обращения с отходами, а также заниматься обустройством необходимой для этого инфраструктуры;

3) разработка и согласование региональных тарифов по обращению с отходами;

4) сооружение новых инновационных предприятий по сортировке, обработке, уничтожению, захоронению и утилизации отходов различных видов;

5) одновременно с данным процессом должна вестись работа по планомерному введению отдельной сортировки и сбора отходов и мусора во всех регионах страны.

В Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года (далее – стратегия)<sup>1</sup>, утвержденной в январе 2018 г., в качестве основной цели обозначено формирование и перспективное развитие промышленности по обработке, утилизации и минимизации количества отходов, не подлежащих дальнейшей утилизации, с применением мирового принципа 3R (предотвращение образования отходов, повторное использование, переработка во вторичные ресурсы). Данная цель трактуется тем, что необходимо стремиться к тому, чтобы как можно сильнее снизить количество производимых отходов, не поддающихся утилизации и в то же время улучшить возможности для перевода большей части отходов в разряд перерабатываемых. Цель, заложенная в стратегии, является достижимой при оснащении производственных предприятий и других производителей отходов современными средствами и оборудованием для минимизации производства отходов. Это позволит получать наибольшую пользу от имеющегося сырья и снизить влияние отходов на окружающую среду. В

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года» от 25 января 2018 г. № 84-р // СЗ РФ. 2018. № 26.

долгосрочной перспективе на период до 2030 г. количество образуемых отходов производства и потребления уменьшится на 8,8 процентов, а доля отходов, подлежащих утилизации и обезвреживанию, возрастет с 59,6 до 86 процентов. Ввиду государственной политики импортозамещения доля оборудования, производимого за рубежом, будет снижена до 10 процентов. По предположениям экспертов рост вклада промышленной отрасли увеличится с имеющихся 0,08 до 0,11 процент.

Реализация Стратегии планируется в два этапа:

1) 2018–2021 гг. – корректировка нормативно-правовой базы, создание комплексной системы управления и регулирования, разработка комплексной территориальной схемы развития и размещения объектов промышленности, создание необходимого технологического и производственного задела (включая максимальное вовлечение в оборот действующих мощностей, реализацию пилотных проектов по созданию многофункциональных сортировочных комплексов, экотехнопарков и др.);

2) 2022–2030 гг. – масштабирование инфраструктуры отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов в субъектах Российской Федерации для достижения целевых показателей, обозначенных в Стратегии, а также создание и развитие научно-технологической и промышленной инфраструктуры по выпуску оборудования для утилизации отходов, конкурентоспособного на мировом рынке.

Таким образом, за 12 лет планируется не только сформировать отрасль по обращению с отходами на территории РФ, но и создать задел для экспортной конкурентоспособности соответствующего сегмента машиностроения, в настоящее время импортозависимого.

В Стратегии были учтены положения принятой в 2013 г. Комплексной

стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в РФ<sup>1</sup>, Стратегии экологической безопасности<sup>2</sup> и др. связанных документов.

С 2017 г. задачи решения проблемы с отходами отражены в Государственной программе Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы в виде приоритетного проекта «Чистая страна»<sup>3</sup>. Однако в этом проекте акцент делается на снижении первоочередных экологических рисков (в т.ч. ликвидации незаконных свалок и части полигонов) и снижении объемов захоронения ТКО за счет строительства заводов по термическому обезвреживанию (в том числе с выработкой электроэнергии). Модель «Нулевое захоронение отходов», которая предполагает как термическое обезвреживание, так и переработку во вторичное сырье, предусмотрена к внедрению в качестве «пилотного проекта» в г. Казань. То есть проект «Чистая страна» не вполне отвечает обозначенным приоритетам по максимальному вовлечению отходов в оборот и может рассматриваться только как инструмент решения проблем на первом этапе становления отрасли.

Также разработана целевая государственная программа/подпрограмма национальный проект «Экология», которая включила в себя последовательность шагов по развитию промышленности переработки отходов как самостоятельного объекта промышленной политики.

Одной из целей данного проекта является эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех

---

<sup>1</sup>Приказ Минприроды России «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации» от 14 августа 2013 № 298 // Российская газета. 20.08.2013. № 16.

<sup>2</sup>Указ Президента Российской Федерации «О стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 года» от 19 апреля 2017 г. № 176 // Российская газета. 22.04.2017. № 13.

<sup>3</sup>Паспорт приоритетного проекта «Снижение негативного воздействия на окружающую среду посредством ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде и снижения доли захоронения твердых коммунальных отходов» от 21 декабря 2016 г. № 12 [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/B3JtWzMSWVANHTd6plVchwnOLWEYmF9f.pdf> (дата опубликования 25.12.2016).

выявленных на 1 января 2018 года несанкционированных свалок в границах городов.

Для формирования комплексной системы обращения с ТКО, включая создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления, создана публично-правовая компания, обеспечивающая софинансирование создания инфраструктуры по ТКО, в том числе за счет средств экологического сбора, на возвратной основе. Завершена подготовка нормативно-правового обеспечения формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами. Проведена инвентаризация мест размещения ТКО в субъектах Российской Федерации и анализ территориальных схем обращения с отходами на соответствие результатам инвентаризации (во всех 85 субъектах Российской Федерации).

Также важно отметить, что, несмотря на то, что разработанная Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления является хорошим стимулом для развития отрасли, а также безусловным шагом вперед, обозначенные в Стратегии целевые показатели не предусматривают существенного улучшения ситуации с вовлечением ряда отходов в оборот, что кажется несколько странным с учетом масштабности поставленных в документе задач. Например, прогнозируемый объем регенерации отходов шин, покрышек и камер автомобильных к 2030 г. ожидается на уровне 115 тыс. тонн – 13 процентов от текущего объема образования. Показателей по переработке электротехнического и электронного оборудования нет в принципе, хотя проблемность этой группы отходов в Стратегии отражена. Можно предположить, что отходы электротехнического и электронного оборудования в первично обработанном (разобранном) виде входят в группу пластик/металл. Однако, учитывая специфику и опасность отходов электротехнического или электронного оборудования для окружающей среды, целесообразно рассматривать их отдельно с целью создания

дополнительных стимулов для развития переработки. И безусловно, целевые показатели в среднесрочной перспективе должны заметно превосходить существующие на сегодняшний день.

Объем финансирования мероприятий, предусмотренных Стратегией, согласно приведенным в этом документе данным, оценивается в 5 трлн рублей. Около половины необходимых средств планируется привлечь от частных инвесторов, 25 процентов – обеспечить в рамках расширенной ответственности производителей (включая экологический сбор), 10 процентов – за счет средств платы за негативное воздействие на окружающую среду и штрафов за экологические нарушения.

Новый подход к обращению с отходами был отражен в изменениях, внесенных в законодательство. Знаковым документом стала новая редакция Закона об отходах в конце 2014 года. Поправки включали в себя:

- новую терминологию: уточнено понятие «отходы»: теперь подразумевается, что они образуются не только в процессе производства и потребления, но и при выполнении работ и услуг; введены термин «утилизация» отходов и понятия рециклинга, регенерации или рекуперации; термин ТБО заменен на ТКО и др;

- новые принципы обращения с отходами, определяющие направление развития отрасли (приоритет утилизации над сжиганием отходов и их захоронением);

- новые регуляторные механизмы (запрет на захоронение отходов, содержащих полезные компоненты; расширенная ответственность производителя; институт региональных операторов);

- коррекцию полномочий органов власти (задача по решению проблемы мусора переведена с муниципального уровня на региональный);

- требования к территориальным схемам в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, а также требования к местам накопления отходов;



– отнесение всех видов деятельности по обращению с отходами, за исключением накопления, к лицензируемым. Допустимый срок накопления при этом увеличен с 6 до 11 месяцев.

Впоследствии работа над совершенствованием Закона об отходах была продолжена. Последняя редакция документа, действующая с 2018 г., была утверждена Федеральным законом от 31 декабря 2017 № 503-ФЗ<sup>1</sup>. В ней уточняются понятия «сбор отходов», «накопление отходов» (в том числе «раздельное накопление») и «отходы от использования товаров», расширяются полномочия органов местного самоуправления, регулируются параметры расчёта и уплаты экологического сбора, а также определяется порядок расходования средств экологического сбора, поступивших в федеральный бюджет. Уточняются требования к региональным операторам по обращению с ТКО, к договорам на оказание соответствующих услуг, к видам деятельности и тарифам в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами, подлежащим регулированию, к порядку такого регулирования, а также к инвестиционным программам операторов по обращению с твёрдыми коммунальными отходами. Упрощается оформление лицензий по обращению с отходами I – IV класса опасности (теперь лицензию можно получить не только на конкретный вид отхода, но и на группу и подгруппу отходов).

Федеральным законом также вносятся необходимые корреспондирующие изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации<sup>2</sup>, федеральные законы «Об охране окружающей среды», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>, «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>1</sup>, «О контрактной системе в сфере закупок

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ // СЗ РФ. 2017. № 4 (часть вторая). Ст. 194.

<sup>2</sup> Жилищный кодекс от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 6950.

<sup>3</sup> Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 15. Ст. 231.

товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup> и в другие законодательные акты.

Приоритетами государственной политики в сфере обращения с отходами должно стать развитие системы их отдельного сбора и создание мощностей по их вторичной переработке.

На основании рассмотренных точек зрения некоторых российских авторов и перечисленных нормативно-правовых актов можно обозначить практическую цель государственной политики в сфере обращения с отходами, которая сводится к минимизации образуемых отходов на первоначальном этапе (производство), развитию современной высокотехнологичной инфраструктуры для обеспечения дальнейших этапов обращения с отходами (отдельный сбор, транспортировка, размещение, переработка и использование или захоронение), приоритетности утилизации отходов перед захоронением. В результате достижения данной цели в РФ может быть выстроена единая система цивилизованного безопасного обращения с отходами, которая будет выгодна как с экологической точки зрения, так и с социально-экономической, и будет являться одной из основ устойчивого развития государства.

### 1.3 Подходы к обращению с отходами в международном праве и праве отдельных зарубежных стран

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 43. Ст. 1842.

<sup>2</sup> Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 536.

Ухудшение экологической обстановки в мире – одна из основных проблем мирового сообщества. Актуальность проблемы заключается в увеличении количества отходов, которые практически не разлагаются в естественных условиях. Реальную угрозу для современного и будущего поколения населения представляет собой бесконтрольный рост бытовых и промышленных отходов. Сложившаяся ситуация с образующимися отходами требует пересмотра политики в пользу ресурсосбережения. Ресурсосбережение представляет собой комплексное использование ресурсов природных и материальных, максимальное устранение потерь и нерациональных расходов, вовлечение вторичных материальных ресурсов и сопутствующих продуктов, образующихся при производстве основного продукта в хозяйственный оборот. При объединении усилий со стороны государства, товаропроизводителей и населения возможно последовательное становление политики ресурсосбережения.

Содействие утилизации отходов является, в период нарастания экологической напряженности, одной из приоритетных задач государственного регулирования за рубежом. На саммите «Группы восьми» (G8), проходившем в 2004 г., японским премьер-министром Дзуинтиро Коидзуми была предложена «Инициатива 3R» в сфере обращения с отходами<sup>1</sup>. «Инициатива 3R» – направление в сфере обращения с отходами, основанное на трех базовых «координатах»: Reduce – сокращение, Reuse – повторное использование отходов, Recycle – использование в качестве вторичных ресурсов. Странами-участницами саммита «Инициатива 3R» была принята положительно. На международной конференции в Токио, в апреле 2005 г., которая была посвящена проблемам использования отходов, обсуждалась возможность стран в реализации инициативы на территории своих государств и оказания помощи развивающимся странам в сфере

---

<sup>1</sup> Степанова С.А. Создание общества, ориентированного на ресурсосбережение // Инициатива 3R. Рециклинг отходов. 2011. № 6. С. 3 – 4.

обращения с отходами. «Инициатива 3R» была официально введена в действие на этой конференции.

Основная цель японской «Инициативы 3R» – это создание общества, которое будет направлено на ресурсосбережение, на охрану окружающей нас среды и защиту от последствий неблагоприятного хозяйствования. Япония стала инициатором разработки «Инициативы 3R». Страна обладает малыми запасами природных ресурсов, располагается на небольшой территории.

Мировым сообществом, для реализации поставленных целей «Инициативы 3R», были выявлены первостепенные задачи:

- 1) минимизация накопления отходов;
- 2) эффективное использование ресурсов;
- 3) укрепление международного сотрудничества для отслеживания через государственные границы перемещения отходов;
- 4) совершенствование законодательно-правовой базы, которая регулирует сферу обращения с отходами;
- 5) разработка и внедрение национальных стратегий и новых технологий в сфере «Инициативы 3R»;
- 6) в целях минимизации ущерба экологии содействовать научным исследованиям в сфере обращения с отходами;
- 7) в целях обмена опытом в обращении «Инициативы 3R» содействовать международному и межрегиональному сотрудничеству;
- 8) для населения реализовать образовательные программы по экологии с целью формирования общественного сознания для ресурсосбережения и воспитания экологической культуры.

Непрерывный мониторинг перемещения отходов является важной частью успешной политики «Инициативы 3R». Вывоз на территорию развивающихся стран под видом дарения отходов и вышедших из эксплуатации товаров вызывает высокую обеспокоенность во всем мире. Причиной негативного воздействия на экологическую обстановку в мире

может быть импорт пригодных для рециклинга товаров и материалов в страны, у которых нет возможности их переработки.

Без консолидации усилий на различных уровнях правительства и администрации регионов невозможна реализация «Инициативы 3R». В рамках инициативы функции правительственных и административных органов заключаются в:

- 1) соблюдении нормативных правовых актов и законодательства в сфере «3R»;
- 2) определении не противоречащие друг другу общих задач и целей;
- 3) развитию инфраструктуры в сфере обращения с отходами и их утилизации;
- 4) реализации мероприятий, которые позволят сократить отходы и позволят их повторное использование – вовлечение в хозяйственный оборот.

Различным объединениям переработчиков вторичных ресурсов, научно-исследовательским институтам в сфере ресурсосбережения, ассоциациям и прочими неправительственным организациям отводится важная роль в реализации «Инициативы 3R».

Создание общества, в котором будет достигаться эффект ресурсосбережения, где отходы одного производства станут ресурсами другого, будет способствовать созданию «общества с замкнутой системой», что и является главной идеей «Инициативы 3R».

Во многих экономически развитых и развивающихся странах парадигма обращения с отходами заключается в следующем: «предотвратить, сократить, повторно использовать, утилизировать, безопасно разместить в природной среде, захоронить». На стадии проектирования производимого товара, предотвращение образования отходов возможно достичь ужесточением экологических требований, а также полным отказом от использования материалов, которые наносят серьезный вред экологии.

Сокращение образования отходов можно достичь следующими способами:

1. нормированием образования отходов, то есть разработкой нормативов образования отходов при обслуживании единичного объекта или производства единицы продукции, для различных технологических операций;

2. разработкой и внедрением безотходных и малоотходных технологий. С целью наиболее комплексного и полного использования природных ресурсов в производственном процессе, в качестве развития стратегического направления, ориентированного на минимизацию образуемых отходов выступает разработка и внедрение малоотходных технологий;

3. внедрением энергосберегающих технологий, которые позволяют снизить стоимость готовой продукции. Затраты на энергию и топливо составляют около 15–20 процентов от себестоимости продукции<sup>1</sup>;

4. Повторное возвращение отходов в процессы техногенеза (рециклинг) и их утилизации является важным звеном в новой концепции обращения с отходами, которая направлена на бережливое отношение к ресурсам. Множество образуемых отходов можно вовлечь в повторный хозяйственный оборот в качестве:

– исходного продукта или вторичного сырья, который применяется взамен первичного сырья или материалов (полностью или частично);

– сырья или материалов для использования в другом производстве или для получения энергии;

– сырья или материалов с принципиально новыми свойствами, отсутствующими у первичного сырья. В специально отведенных местах (полигонах, шламохранилищах, хвостохранилищах и т.д.) применяется процедура захоронения отходов, когда невозможна или опасна переработка отходов для вторичного сырья.

---

<sup>1</sup> Ферару Г.С. Проблемы, тенденции и способы регулирования деятельности по обращению с отходами // Ведомости Белгородского государственного университета. 2011. № 7. Ст. 8 – 9.

Держать ситуацию под контролем позволит постоянный мониторинг экологической безопасности хранения, который подразумевает ликвидацию и недопущение несанкционированных захоронений.

Таким образом, основными составляющими концепции обращения с отходами, ориентированной на соблюдение принципов ресурсосбережения, является тесное взаимодействие государства, населения и товаропроизводителей, а также соблюдение основных постулатов и принципов «Инициативы 3R»<sup>1</sup>.

Одной из целей международного сотрудничества является повышение эффективности правового регулирования обращения с отходами. В статье 15 Конституции Российской Федерации закреплён приоритет ратифицированных договоров российским законам, следовательно, российское законодательство, в том числе и законодательство в области обращения с отходами, должно основываться на нормах международного права<sup>2</sup>.

Особо остро стоит проблема управления отходами. Причина этому огромные масштабные образования отходов. Для их размещения и утилизации недостаточно производственных мощностей, а также не хватает финансовых ресурсов для строительства полигонов.

На уровне Европейского Союза (ЕС) и на уровне каждой из стран – членов ЕС жестко урегулировано управление отходами. Для всех государств – членов ЕС создаются юридические рамки, которые являются обязательными. Они реализуются на основе директив ЕС, правил, инструкций и решений.

Основными стратегическими целями в сфере управления отходами в ЕС являются:

---

<sup>1</sup> Маркова Т.Э. Основные составляющие концепции обращения с отходами, ориентированной на ресурсосбережение // Научно-информационный журнал. Вопросы экономики и права. 2014. № 7. С. 34 – 37.

<sup>2</sup> Международный опыт государственного обращения с отходами [Электронный ресурс]. URL: <http://biofile.ru/geo/23714.html> (дата обращения 26.10.2019).

- снижение объемов образования отходов в технологическом процессе производства продукции за счет предотвращения образования отходов;
- использование отходов в производственных процессах;
- использование выделенных отходов из общего потока отдельных фракций в качестве вторичных материальных и энергетических ресурсов;
- сведение к минимуму отходов, размещаемых на полигонах;
- использование прогрессивных технологий для унификации методов обращения с отходами.

Базовые принципы в сфере управления отходами в ЕС можно охарактеризовать следующим образом:

1. использование иерархического порядка обращения с отходами. При этом в качестве приоритетного варианта определено «сокращение количества образования отходов в источнике их образования для снижения негативного воздействия на окружающую среду», а в качестве наименее благоприятного варианта – «размещение отходов на специально оборудованных полигонах»;
2. самодостаточность предприятий для утилизации и размещения отходов в каждой стране, заключающаяся в том, что образующиеся отходы должны утилизироваться и размещаться в той стране, где они образовались, а не экспортироваться в другие страны;
3. внедрение прогрессивных технологий на предприятиях для утилизации и размещения отходов;
4. максимальное приближения предприятий (оборудования) для утилизации и размещения отходов к источникам образования отходов;
5. проведение превентивных мероприятий для предупреждения рисков для окружающей среды;
6. ответственность производителя, заключающаяся в том, что изготовители продукции должны участвовать во всей цепочке жизненного цикла произведенной ими продукции, в том числе и на последней стадии, то есть на стадии превращения продукции в отход, и предпринимать меры по сбору и утилизации своей продукции, которая превратилась в отходы;



7. «загрязнитель платит», заключающийся в том, что хозяйствующие субъекты (включая производителей продукции), ответственные за образование отходов, обязаны покрывать затраты на утилизацию и размещение отходов<sup>1</sup>.

Страны – члены ЕС используют различные методы экономического стимулирования, такие инструменты как:

- налоги и платежи при образовании, транспортировании и размещении отходов;
- продажа сертификатов на переработку отходов в качестве вторичных ресурсов;
- для емкостей для напитков использовать залоговые механизмы;
- таможенные пошлины на ввоз товаров в страну, где переработка товаров затруднительна на стадии превращения в отход (в конце их жизненного цикла) и прочее.

В 1996 году вышла Директива «О комплексном контроле и предупреждения загрязнений»<sup>2</sup> в ЕС и начала формироваться методология наилучших доступных технологий. Директивой было введено определение основного понятия «наилучшие доступные технологии» и для промышленных предприятий была нормативно закреплена система выдачи комплексных природоохранных разрешений. Инструменты применения института «наилучших доступных технологий» были установлены в ЕС посредством использования европейских справочников по наилучшим доступным технологиям (BREF – документов) в 1996 году.

В каждой отрасли промышленности есть справочники по наилучшим доступным технологиям, которые рассматривают обращение с отходами на разных этапах технологического цикла. В 2006 году было разработано два

---

<sup>1</sup> Зуев В.А. Организационно-правовые проблемы обеспечения реализации общественной и производственной экологической политики в сфере обращения с отходами. Проблемы законности // Проспект.2015. № 125. С. 2 – 3.

<sup>2</sup> Директива ЕС «О комплексном контроле и предупреждения загрязнений» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70161770/> (дата обращения 20.09.2019).

справочника в сфере обращения с отходами по наилучшим доступным технологиям: «Сжигание отходов» и «Обработка отходов»<sup>1</sup>.

В настоящее время действует ряд международных соглашений, которые направлены на решение серьезных проблем, связанных с обращением отходов. Этот факт подтверждает, что мировое сообщество уделяет большое внимание обращению с отходами.

29 декабря 1972 года в Лондоне была заключена Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов.<sup>2</sup> В 1975 году данную Конвенцию ратифицировал СССР. В список участников Конвенции входят в настоящее время 78 государств.

22 марта 1989 года в городе Базеле была заключена Конвенция «О контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением»<sup>3</sup> (далее — Базельская конвенция), которая является важнейшим международным документом в сфере обращения с отходами. 1 мая 1995 года Базельская конвенция вступила в силу и для России.

Стороны Базельской конвенции преследуют следующие цели:

1) усиление контроля за трансграничной перевозкой опасных и других отходов:

– запрет экспорта опасных отходов в направлении Сторон, которые ввели запрет на импорт;

– запрет экспорта отходов в развивающиеся страны и на территории, расположенные южнее 60 градусов южной широты с целью их удаления;

---

<sup>1</sup> Сомова Т.Н. Информационно-технический справочник по НДТ «Обезвреживание отходов (кроме обезвреживания термическим способом (сжигание отходов)) // Наилучшие доступные технологии. Применение в различных отраслях промышленности. 2016. Т. 4. С. 63 – 78.

<sup>2</sup> Международная Конвенция «По предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов» от 30 августа 1975 г. (г. Вашингтон). М.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, 1978. № 18. 540 с.

<sup>3</sup> Базельская конвенция «О контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» (далее – Базельская конвенция) от 22 марта 1989 г. Базель, 1989. Ст. 65 – 69.

– разрешение транспортировки отходов, только если государство-экспортер не располагает мощностями для переработки и использования опасных отходов или отходы необходимы государству-импортеру в качестве сырья;

– транспортировка грузов при наличии сопроводительных документов международного образца и соблюдении международных правил перевозки;

– страхование перевозок опасных отходов.

2) сокращение по возможности подобной перевозки до минимума;

3) защита здоровья человека и окружающей среды от пагубного воздействия отходов.

Стороны Базельской конвенции приняли на себя обязательства, необходимые для достижения поставленных целей: заинтересованным государствам предоставлять необходимую информацию касательно трансграничных перевозок опасных отходов, запрещать транспортировку и удаление отходов лицам, которые не получили разрешение на такие манипуляции, и другие.

12 апреля 1996 года в Москве было заключено Соглашение о контроле за трансграничной перевозкой опасных и других отходов для реализации Базельской конвенции. Участниками Соглашения являются Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Россия, Таджикистан, Туркмения и Узбекистан (участники Содружества Независимых Государств). В 2002 году Россия утвердила Соглашение.

В Вашингтоне 1 декабря 1959 года был подписан Договор об Антарктике<sup>1</sup>. В СССР Договор вступил в силу в 1961 году. 4 октября 1991 года в Мадриде был подписан Протокол по охране окружающей среды к Договору об Антарктике. В 1997 году Россия ратифицировала этот Протокол. Особый интерес представляет приложение III к Протоколу «Удаление и

---

<sup>1</sup> Международный Договор «Об Антарктике» от 1 декабря 1959 г. (г. Вашингтон) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 31. Ст. 329.

управление ликвидацией отходов», в котором говорится об удалении отходов на суше и в море, сжигании отходов и вывозе их из района действия Договора об Антарктике, о хранении отходов, о планировании и практике управления ликвидацией отходов и т.д.

В Хельсинки 9 апреля 1992 года была заключена Конвенция по защите природной морской среды района Балтийского моря<sup>1</sup>. С этого момента прекратила свое действие Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря 1974 года. Сторонами Конвенции являются: Германия, Дания, Европейское сообщество, Латвия, Литва, Польша, Россия, Финляндия, Швеция и Эстония. 17 января 2000 года Конвенция вступила в силу и для России. Стороны Конвенции, согласно статье 11, запрещают захоронение («любое преднамеренное удаление в море или на морское дно отходов или других материалов с судов, прочих искусственных сооружений в море или самолетов») в районе Балтийского моря.

В Бухаресте 21 апреля 1992 года была заключена Конвенция о защите Черного моря от загрязнения<sup>2</sup>. Россия ратифицировала Конвенцию в 1993 году вместе с Протоколом о сотрудничестве в борьбе с загрязнением морской среды Черного моря нефтью и другими вредными веществами в чрезвычайных ситуациях, и Протоколом о защите морской среды Черного моря от загрязнения. Сторонами Конвенции являются Болгария, Грузия, Россия, Румыния, Турция и Украина. Стороны сотрудничают в предотвращении загрязнения морской среды Черного моря, вызываемого опасными отходами при их трансграничном перемещении и захоронении.

Так же следует упомянуть о Модельном законе об отходах производства и потребления, принятом 15 июня 1998 года в городе Санкт-Петербург на одиннадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. Этот закон

---

<sup>1</sup> Международная Конвенция «По защите природной морской среды района Балтийского моря» от 9 апреля 1992 г. (г. Хельсинки), 1992. [Электронный ресурс]. СПС «Гарант».

<sup>2</sup> Международная Конвенция «О защите Черного моря от загрязнения» от 21 апреля 1992 г. (г. Бухарест), 1992. [Электронный ресурс]. СПС «Гарант».

носит рекомендательный характер<sup>1</sup>. Его цель – это гармонизированное с международными нормами регулирование деятельности по обращению с отходами производства и потребления и сближение национального законодательства государств-участников СНГ.

Указанным законом определены следующие основные принципы государственной политики в области обращения с отходами:

1. перспективное планирование деятельности по обращению с отходами;
2. обеспечение экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности населения при обращении с отходами;

3. научно-обоснованное сочетание правовых, экологических, социально-экономических интересов общества и имеющихся технологических возможностей в целях обеспечения устойчивого развития общества. Этот принцип означает, что одной важнейшей экологической функцией государства следует признавать обеспечение согласованного соотношения экономических и экологических интересов общества. Необходимо так же учитывать при этом развитие производительных сил при одновременном обеспечении сохранения, улучшения, воспроизводства окружающей природной среды. Устойчивое развитие предполагает слаженный, синхронный и согласованный прогресс всех областей социальной жизни. Ни одно из направлений развития не должно идти в ущерб другим направлениям. Следует искать такие пути дальнейшего развития общества, при котором удалось бы достичь одинаковых успехов во всех этих областях, более того, чтобы они поддерживали и взаимно стимулировали друг друга. Поэтому данный принцип и говорит об оптимальном сочетании экологических, экономических и социальных интересов, а также интересов человека, общества и государства<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> Информационная бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ. СПб, 2007. № 41. С. 15 – 19.

<sup>2</sup> Анисимов А. П. Комментарий к федеральному закону «Об отходах производства и потребления» (постатейный) // Юрист. 2015. № 15. С. 38 – 42.

4. презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной деятельности, связанной с образованием отходов и необходимостью безопасного и ресурсосберегающего обращения с ними.

5. обеспечение приоритета утилизации отходов над их удалением на основе соблюдения иерархического порядка обращения с отходами, предусматривающего соблюдение следующей последовательности: предотвращение или сокращение образования отходов и минимизация их отрицательного воздействия на окружающую среду и здоровье человека; использование отходов в качестве вторичных ресурсов; удаление отходов;

6. использование новейших научно-технических достижений в целях реализации малоотходных технологий, а также комплексной переработки материально-сырьевых ресурсов в целях уменьшения количества отходов. Данный принцип требует не только соблюдать существующие нормативы и иные экологические требования, но и нечто большее – постоянно стремиться к уменьшению отрицательного антропогенного воздействия на окружающую среду. Иными словами, если существует возможность усовершенствовать ту или иную деятельность в сторону снижения ее воздействия на окружающую среду, такая возможность должна быть использована;

7. возложение бремени несения расходов по обращению с отходами на их производителей;

8. платность хранения и обезвреживания отходов на объектах их размещения и обезвреживания;

9. использование методов экономического стимулирования для создания и внедрения малоотходных технологий, а также для вовлечения отходов в хозяйственный оборот;

10. обязательный учет отходов на основе их классификации, стандартизации, паспортизации и сертификации;

11. ответственность за нарушение природоохранных, санитарных, противопожарных и иных требований при обращении с отходами;

12. свободный доступ заинтересованных хозяйствующих субъектов, общественных объединений и граждан к информации в области обращения с отходами;

13. обязательность, в соответствии с законодательством государства, возмещения, возникшего в результате правонарушений при обращении с отходами ущерба, нанесенного здоровью граждан и (или) окружающей среде;

14. принятие решений, затрагивающих интересы населения, с учетом защиты интересов государства при участии в международном сотрудничестве в области обращения с отходами;

15. гласность и свободный доступ заинтересованных хозяйствующих субъектов к информации в области обращения с отходами;

16. обеспечение доступа общественных объединений и граждан к информации в области обращения с отходами.

Модельный закон об отходах состоит из семи глав: «Общие положения»; «Полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в области обращения с отходами»; «Требования при обращении с отходами»; «Контроль за обращением с отходами»; «Нормирование и государственный учет при обращении с отходами»; «Экономическое регулирование в области обращения с отходами»; «Ответственность за нарушение требований законодательства об отходах». Закон об отходах повторяет многие положения Модельного закона и его структуру. Основное отличие между ними заключается в том, что в Законе об отходах отсутствует отдельная статья о контроле органов местного самоуправления за обращения с отходами, а в Модельном законе она есть.

С Правительствами: Федеративной Республики Германии, Японии, Королевства Испании, Китайской Народной Республики, Республики Беларусь и другими Правительством Российской Федерации были заключены Соглашения о сотрудничестве в области охраны окружающей среды. В этих Соглашениях закреплены основные направления

сотрудничества сторон в области охраны окружающей среды, в том числе по удалению, обезвреживанию, переработке и использованию промышленных, сельскохозяйственных и бытовых отходов, а также по контролю за транспортным перемещением токсичных отходов.

22 июля 2002 года решением Европейского Парламента и Совета № 1600/2002/ЕС, в Шестой Программе действий Европейского сообщества в области охраны окружающей среды было закреплено, что «законодательство остается центральным звеном при решении экологических проблем». Эта программа была принята на десять лет. Одной из приоритетных сфер Сообщества является обращение с отходами. Программа специально подчеркивает необходимость пересмотра законодательств об отходах, которое давно нуждается в кодификации, включая законодательство о транспортировании отходов, об упаковке, батарейках и других видах отходов.

Стратегия ЕС по управлению отходами нацелена на реализацию программы устойчивого развития Европы. Концепция, включенная в стратегию, предусматривает ряд правил и принципов управления отходами, а также определяет порядок обращения с ними.

Верхний уровень иерархии занимает предотвращение образования отходов. Повторное использование означает возвращение в производство использованного материала. Наиболее распространенный пример – повторное использование стеклянной тары. На втором уровне иерархии находится переработка и вторичное использование отходов. И только потом наступает очередь сжигания и использования отходов в качестве энергетических ресурсов. Размещение на полигонах используется в крайних случаях, при невозможности иначе утилизировать отходы.

Эффективность обработки напрямую связана с качеством поступающих отходов. Для этого в странах ЕС был введен и успешно используется отдельный сбор мусора. Начиная с разделения мусора обычными гражданами, с использованием специальных контейнеров, процесс



сортировки продолжается на мусоросортировочных станциях. Такой подход позволяет достичь высокого уровня участия в утилизации отходов за счет повышения чистоты и однородности поступающих фракций.

Одни из самых эффективных систем обращения с отходами в ЕС функционируют в таких странах, как Австрия, Германия, Дания, Швеция и Швейцария. Во всех этих странах процент переработки отходов составляет больше 60 процентов от их общего объема<sup>1</sup>.

Согласно австрийской конституции ответственность за утилизацию отходов распределена между федеральным правительством и местными властями. За почти десятилетний период активного продвижения селективного сбора и переработки Австрия смогла увеличить количество перерабатываемых отходов до 55 – 63 процентов<sup>2</sup>.

Австрийская система управления схожа с немецкой. Так, в Германии в 80-х годах прошлого века был организован промышленный селективный сбор отходов. В 1991 года был принят закон, согласно которому компании-производители несут ответственность за утилизацию отходов производства. Данный закон применялся к упаковочным материалам, отходам электроники, автомобилям, батарейкам и т.д. Уровень переработки отходов в Германии достигает показателей в 60 процентов.

Также немалый интерес представляет опыт южного соседа Германии – Швейцарии. Сортировка мусора в Швейцарии закреплена на законодательном уровне, невыполнение требований закона наказывается крупным штрафом. Каждый житель страны обязан разделять производимый мусор на фракции и обеспечивать его транспортировку в пункты приема ТКО.

---

<sup>1</sup> Environment in the EU [Электронный ресурс]. URL:<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6757479/8-26032015-AP-pdf/a2982b86-9d56-401c-8443-ec5b08e543cc> (дата обращения 27.10.2019).

<sup>2</sup> Филиппов В.В. Обзор системы обращения с твердыми бытовыми отходами на территории Европейского союза // Молодой ученый. 2015. № 22. С. 91 – 94.

Согласно принятым законам ТКО подлежат сортировке и переработке при условии, если:

– существует экологическая выгода по сравнению с размещением отходов на полигонах и использованием первичных природных ресурсов;

– сортировка и переработка выгодна экономически.

Отходы, не подлежащие переработке, направляются на мусоросжигательные заводы. Энергию, полученную при сжигании, используют для выработки электричества и отопления домов. Частично компенсировать затраты позволяет система обязательных платежей – сбора на утилизацию, который переносится на стоимость потребительских товаров.

В Швеции граждане обязаны сортировать пластик, жести, стекло и бумагу, а также компостировать органические остатки. Вредные отходы доставляют на специальные экологические станции, где размещены контейнеры для аккумуляторов, фотохимикатов, аэрозольных баллончиков, использованного машинного масла и т.д.<sup>1</sup>.

Во многих странах – членах ЕС введены налоги на сброс мусора на наземных свалках. Это сделано для того, чтобы перенаправить потоки отходов от наземных свалок к более сложным методам их переработки. В Дании, к примеру, с 1987 года действует подобный налог на отходы в сфере строительства. За сброс таких отходов на наземных свалках полагается заплатить налог по самой высокой ставке. Более низкая ставка используется в случаях, если строительные отходы сжигаются без производства энергии, еще более низкая – для сжигания отходов с производством электроэнергии. И, наконец, самый низкий налог взимается за сжигание отходов с производством электрической и тепловой энергии. Вторичная же переработка налогом не облагается.

Согласно Директиве по отходам принцип расширенной ответственности накладывает обязанности по сбору, переработке и окончательной утилизации

---

<sup>1</sup> Переработка мусора. Инвестиции в будущее [Электронный ресурс]. URL: <http://ztbo.ru/> (дата обращения 27.10.2019).

продукции на ее производителя. Под производителем в данном случае подразумевается любое физическое или юридическое лицо, которое профессионально производит, обрабатывает, перерабатывает, продает или ввозит продукцию. Ответственность производителя включает прием возвращаемых продуктов и отходов, возникающих после их использования, а также последующее управление этими отходами. Кроме того, в обязанности производителя входит информирование общественности о том, каким образом можно вновь использовать и перерабатывать тот или иной продукт<sup>1</sup>.

В Евросоюзе все магазины обязаны выполнять директиву ЕС, предполагающую залоговую стоимость тары. Залоговая стоимость означает, что покупатель, сдавая упаковку – например, бутылку от газированной воды – в специальные пункты приема, получает назад деньги, уплаченные дополнительно к стоимости товара. В Германии после введения залоговой стоимости тары на все экологически вредные виды упаковки, включая пластиковые бутылки, такой вид мусора, как тара от напитков, просто перестал существовать – теперь он полностью перерабатывается.

Сегодня система обращения с твердыми коммунальными отходами России остается неразвитой. По данным государственной корпорации «Ростехнологии», являющейся крупнейшим участником рынка мусороперерабатывания в стране, на территории России скопилось более 31 миллиарда тонн неутилизированных отходов. И их количество ежегодно увеличивается более чем на 60 миллионов тонн. В России практически полностью отсутствует отдельный сбор мусора, либо такие случаи единичны и вводятся в крупных городах в качестве экспериментов. Весь мусор в основном подлежит захоронению на полигонах, меньшая часть сжигается и только около 7 – 9 процентов отправляется на переработку.

---

<sup>1</sup> Филиппов В.В. Обзор системы обращения с твердыми бытовыми отходами на территории Европейского союза. С. 91 – 94.

Следует вывод, что законодательная база в России развита, однако требует доработки. Также в Российской Федерации необходимо вводить отдельный сбор мусора, залоговую стоимость тары.

Как видно, подходы и методы стран к управлению отходами схожи, отличия состоят в особенностях конкретного государства и его правового устройства. В целом же система управления отходами на территории ЕС нацелена на реализацию политики устойчивого развития и сохранение окружающей среды. Порядок обращения с отходами закреплён в законодательных актах и представляет собой четкую иерархию методов утилизации<sup>1</sup>.

Анализ опыта стран Западной Европы в области решения проблемы минимизации отходов позволил выделить ряд общих тенденций в сфере регулирования деятельности по их обращению<sup>2</sup>.

Первая тенденция отражает особенности становления и развития законодательства в сфере управления отходами, включающего два этапа: разработка основ государственного регулирования, регламентация контрольно-разрешительных функций государства, разграничение компетенции и полномочий государственных органов управления (1960 – 1980 гг.); развитие экономических методов государственного регулирования сферы обращения с отходами (со второй половины 80-х гг.).

Вторая тенденция в сфере управления отходами в странах Западной Европы отражает приоритеты действий, которые имеют следующий порядок: предотвращение образования отходов; сокращение количества отходов в источнике образования; вторичное использование отходов; захоронение отходов.

---

<sup>1</sup> Филиппов В.В. Обзор системы обращения с твердыми бытовыми отходами на территории Европейского союза. С. 91 – 94.

<sup>2</sup> Ферару Г.С. Эколого-экономические аспекты образования и переработки отходов // Альтернативная энергетика и экология. 2010. № 2. С. 86 – 99.

Третья тенденция отражает интегрированный подход к решению проблемы с отходами, реализуемый на основе разработки стратегии комплексного управления отходами.

Четвертая тенденция отражает важность экономических методов управления, направленных на стимулирование раздельного сбора отходов и внедрение новых стандартов экологического менеджмента на предприятиях, способствующих оптимизации потоков сырьевых материалов. В частности, получили распространение следующие экономические методы: субсидии в виде грантов, низкопроцентные займы либо непосредственное бюджетное финансирование для реализации общественно значимых проектов; режим ускоренной амортизации основных фондов; понижение ставок налогов за осуществление деятельности, направленной на сокращение отходов; система залогов (залоговые надбавки к цене продукта, которые возвращаются покупателю после использования товара для его последующей утилизации).

Пятая тенденция в сфере управления отходами отражает важность регулирования правоотношений, обеспечивающих экологически безопасное обращение с местами захоронения отходов. Разработаны механизмы привлечения к ответственности бывших владельцев свалок и определен порядок инвестирования работ по нейтрализации негативного воздействия размещения отходов на окружающую среду.

Изучив зарубежный опыт по обращению с отходами можно сделать вывод, что проблема отходов выдвигается в число важнейших проблем, стоящих перед человечеством, ее решение требует тщательно взвешенных и разнообразных подходов при участии многих заинтересованных сторон, в первую очередь это муниципальные власти, представительные органы, контролирующие органы, общественные организации, средства массовой информации, руководители предприятий. Выполнение каких-либо программ развития невозможно без активного участия населения, поэтому городские власти, общественные организации и другие заинтересованные стороны должны вести целенаправленную работу по информированию и вовлечению

населения в процесс обращения отходов. Главной проблемой вторичного использования отходов являются не технологии переработки, а организация разделения потока мусора на материалы, пригодные к дальнейшему использованию. При эффективном разделении можно перерабатывать до 90 процентов образующихся отходов. Более предпочтительным вариантом разделения мусора считается осуществление этого процесса самими жителями, нежели создание специализированных предприятий для этой цели. Эффект дает только взаимодействие государства и общества, причем ведущую роль должно играть именно государство.

## II ПУБЛИЧНО – ПРАВОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

2.1 Публично – правовые механизмы регулирования деятельности по обращению с отходами в Российской Федерации на современном этапе

Огромное количество взаимосвязанных задач обращения с отходами и их высокая сложность требуют системного подхода в вопросах управления отходами.

Управление отходами – это одна из составных частей общей системы управления. Структура, ответственность, практические методы, процедуры и процессы должны координироваться с действиями в других областях, например, в производственной и экономической деятельности, в области охраны здоровья населения и т.п. Сама по себе эта структура не сможет существовать, поэтому она должна быть внесена в систему экологического управления.

Также важна необходимость определения органов власти, четко отвечающих за вопросы обращения с отходами, а не только за контрольно-надзорную деятельность в этой области. Ответственность и полномочия федеральных, региональных и муниципальных органов власти законодательно разделены неудовлетворительно: неизвестно, кто конкретно отвечает за комплексный учет всех видов отходов, ТБО и вторичного сырья, а не только отходов производства; также неизвестно, кто формирует тарифную политику в сфере обращения с отходами. Процедура подготовки договоров о разграничении полномочий и ответственности настолько сложна, длительна и трудоемка, что большинство регионов так и не подписали эти соглашения с федеральным органом исполнительной власти.

Таким образом, вопросы управления отходами по существу выпали из сферы централизованного государственного управления<sup>1</sup>.

Управление отходами в России на федеральном уровне составляет основу организационно-правового механизма деятельности по обращению с отходами. Однако в зависимости от уровня управленческой иерархии (субъект РФ, муниципальное образование, конкретное предприятие) этот механизм приобретает свои особенности<sup>2</sup>.

Основные проблемы в данной сфере, существующие сегодня в России:

1. отсутствие центра управления отходами (система децентрализована). В связи с этим современные учет и контроль препятствуют получению достоверных сведений о реальных масштабах образования мусора и в общем по стране, и в отдельных ее регионах. Также действующая система не позволяет искоренить несанкционированные свалки, уже существующие и вновь возникающие на просторах нашего государства;

2. отсутствие комбинированной технологии утилизации мусора, объединяющей разные способы переработки вторсырья воедино;

3. не развиты экономические механизмы управления образующимися отходами;

4. отсутствует системный подход к проблемам переработки и уничтожения мусора;

5. устаревшее техническое оснащение перерабатывающих предприятий. Новейшие технологии и современное оборудование не внедряются ввиду их дороговизны;

6. неразвитость культуры отдельного сбора мусора. На заводы чаще всего поступают несортированные отходы, требующие предварительной

---

<sup>1</sup> Система управления с отходами [Электронный ресурс]. URL: [https://studopedia.ru/1\\_86956\\_sistema-upravleniya-othodami.html](https://studopedia.ru/1_86956_sistema-upravleniya-othodami.html) (дата обращения 28.09.2018).

<sup>2</sup> Бурцева Н.Н. Устойчивость системы управления процессом обращения с отходами // Экологические нормы. Правила. Информация. 2013. № 8. С 6 – 7.



обработки, что увеличивает продолжительность самого процесса и размер дополнительных финансовых затрат;

7. бюрократическая волокита, которая не дает активно развиваться бизнесу, построенному на переработке вторсырья и получении из него новых продуктов.

Основная цель оптимизации системы по обращению с отходами в нашей стране – объединить в комплекс все рычаги управления и сбережения ресурсов: нормативные, правовые, технические, экономические, информационные.

В соответствии со ст. 6 Закона об отходах № 89-ФЗ к полномочиям субъектов РФ в области обращения с отходами относятся:

- проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возникающих при осуществлении обращения с отходами;

- разработка и реализация региональных программ в области обращения с отходами, участие в разработке и выполнении федеральных целевых программ в данной области;

- принятие участия в проведении государственной политики в области обращения с отходами на территории соответствующего субъекта РФ;

- принятие в соответствии с законодательством России собственных законов и иных нормативных правовых актов субъектами РФ и контроль за их исполнением;

- осуществление государственного контроля за деятельностью в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности, за исключением федеральных объектов;

- участие в организации обеспечения населения информацией в области обращения с отходами.

Таким образом, в каждом субъекте РФ разрабатываются, принимаются и

реализуются региональные программы по управлению отходами на территории данного субъекта РФ<sup>1</sup>.

В соответствии с утвержденными правилами организации работ по ликвидации на объектах накопленного вреда окружающей среде контроль наряду с органами государственной власти РФ осуществляют и органы местного самоуправления.

Осуществляется следующее распределение полномочий. Органы местного самоуправления создают места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов путем принятия решения в соответствии с требованиями правил благоустройства данного муниципального образования, требованиями законодательства Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации, устанавливающего требования к местам (площадкам) накопления ТК<sup>2</sup>. Соответствующие регламенты в кратчайшие сроки должны быть сформированы и доведены до сведения жителей. Информация о периодичности и времени прибытия мусоровозов для сбора ТКО в обязательном порядке размещается на официальных сайтах администраций и региональных операторов, а также публикуется в местных газетах и других доступных для жителей ресурсах. Кроме того, на органы местного самоуправления возложена обязанность осуществлять экологическое воспитание и формирование экологической культуры в области обращения с ТКО.

---

<sup>1</sup> Гулгонова Е.В. Государственное регулирование обращения с отходами // Экология производства. 2013. № 2. С.14.

<sup>2</sup> Зотов В. Б. Проблемы утилизации твёрдых бытовых отходов в Российской Федерации и пути их решения. Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики: материалы Первой Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (10 – 11 марта 2016г.) / под ред. Н. В. Мишиной; ФГБОУ ВО РГУПС. Ростов н/Д, 2016. № 2. С. 13 – 18.

С целью оптимизации деятельности по обращению с ТКО Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 31 декабря 2017 № 503-ФЗ<sup>1</sup> вводит существенную новацию: понятия «оператор по обращению с ТКО» и «региональный оператор по обращению с ТКО». Региональный оператор – это юридическое лицо, «которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с собственником ТКО, которые образуются, и места накопления которых находятся в зоне действия регионального оператора». Таким образом, полномочия по оказанию соответствующей услуги предприятиям, организациям, юридическим и физическим лицам перейдут от ОМСУ к региональным операторам.

Региональный оператор обеспечивает сбор, накопление, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, размещение ТКО в зоне своей деятельности на территории субъекта Российской Федерации в соответствии с региональной программой и территориальной схемой (ТС) обращения с ТКО.

Единый региональный оператор по обращению с отходами как юридическое лицо представляет собой компанию, которая осуществляет координацию всех этапов процесса обращения с мусором (от его сбора до уничтожения незаконных свалок) в границах определенного региона. Он может работать самостоятельно или с привлечением операторов по обращению с ТКО. В роли регионального оператора по обращению с ТКО согласно Федеральному Закону «О внесении изменений в статью 29.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ // СЗ РФ. 2017. № 4 (часть вторая). Ст. 194.

от 25 декабря 2018 № 483-ФЗ<sup>1</sup> могут выступить также муниципальные унитарные предприятия или государственные унитарные предприятия, имеющие необходимые лицензии. Статус оператора организация получает после прохождения конкурса не менее чем на десятилетний срок.

Важнейшая задача муниципалитетов – в сжатые сроки устранить недостаток площадок либо недостаточность емкостей (контейнеров, бункеров, пакетов и др.) для складирования ТКО. Особо следует подчеркнуть, что региональный оператор обязан собирать мусор, высыпавшийся при погрузке; в свою очередь управляющая компания или орган ОМСУ должны убирать то, что осталось вне контейнеров, и саму контейнерную площадку.

Право собственности на отходы переходит к региональному оператору с момента погрузки отходов в мусоровоз.

Разъяснения новых для Российской Федерации понятий и отношений приводится в единственном на российском рынке, размещенном в публичном доступе структурированном информационно-аналитическом проекте «Региональные операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами»<sup>2</sup>.

Планируется, что деятельность региональных операторов приведет к полной ликвидации несанкционированных свалок. Если они все-таки появятся, региональный оператор уполномочен установить собственника земельного участка, на котором образовалась свалка, и направить ему требование ее ликвидировать, вне зависимости от того, по чьей вине она образовалась. Если это не произойдет в установленные сроки, то отходы вывезет региональный оператор, и вопросы по возмещению затрат решит с собственником участка в установленной законом форме.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в статью 29.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» от 25 декабря 2018 г. № 483-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 4. Ст. 1453.

<sup>2</sup> Проект «Региональные операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами»[Электронный ресурс]. URL: [investinfra.ru/regionalnyoperator](http://investinfra.ru/regionalnyoperator) (дата обращения 20.10.2019).

Размер платы за услуги регионального оператора устанавливается с учетом следующих показателей:

- 1) услуги операторов по захоронению ТКО на полигонах, в т.ч. (плата за негативное воздействие на окружающую среду; инвестиционная составляющая);
- 2) налог на прибыль и НДС;
- 3) услуги по транспортированию ТКО;
- 4) расходы на заключение и обслуживание договоров.

Росприроднадзор разработал программу, позволяющую получать в онлайн режиме информацию о готовности региональных операторов по таким параметрам, как транспортирование, захоронение и утилизация мусора.

Главная цель, преследуемая оператором – реализация требований региональной политики в области обращения с ТКО на территории конкретного субъекта РФ. Таким образом, региональный оператор нужен в качестве инструмента для экологического и экономического регулирования государством данной сферы.

Как уже упоминалось, регионального оператора выбирают по результатам конкурса, все правила которого подробно прописаны в Постановлении Правительства РФ «О проведении уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора по обращению с твердыми коммунальными отходами» от 5 сентября 2016 года № 881<sup>1</sup>.

В документе указывается, что выбор организации для работы с ТКО осуществляется специально собранной конкурсной комиссией, к членам которой предъявляется ряд требований. Так, в постановлении указаны лица,

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ «О проведении уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора по обращению с твердыми коммунальными отходами» от 5 сентября 2016 г. № 881 // СЗ РФ. 2016. № 36. Ст. 3462.

выпадающие из списка возможных участников комиссии. К последним относятся супруги руководителей компаний-конкурсантов, их близкие родственники, оценщики заявок, сотрудники организаций, участвующих в конкурсе и т.д.

Комиссия, состоящая как минимум из пяти человек, принимает решение на основании большинства голосов участников заседания. При равном количестве голосов выбор оператора осуществляется председателем экспертной группы.

Однако, не успев возникнуть, институт региональных операторов уже замечен в злоупотреблениях. По данным издания «Природоресурсные ведомости» эксперты общественного народного фронта выявили, что ряд операторов, с которыми заключены контракты на многомиллионные суммы, не имеют ни одного сотрудника в штате; другие 1 – 2 сотрудников. Мониторинг торгов по выбору региональных операторов показал, что 66 процентов торгов по их выбору прошли с одним участником (153 из 230), в то время как конкуренция крайне важна, поскольку она могла бы привести к снижению цены и тем самым снижению тарифов для населения. На первом заседании Правительственной комиссии по вопросам обращения с отходами было внесено предложение о создании общественных советов по контролю за ходом реализации «мусорной реформы» и деятельностью региональных операторов по обращению с ТКО.

Правила регулирования тарифов в сфере обращения с ТКО определяют порядок установления предельных тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, предусмотренных основами ценообразования в области обращения с ТКО, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 г. № 484 «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами» (далее соответственно – Основы ценообразования, тарифы)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами» от 30 мая 2016 г. № 484 // СЗ РФ. 2016. № 43. Ст. 542.

Эти тарифы устанавливаются органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов либо в случае передачи этих полномочий законом субъекта Российской Федерации органом местного самоуправления, которые осуществляют регулирование тарифов (далее – орган регулирования), до начала очередного периода регулирования, но не позднее 20 декабря года, предшествующего очередному периоду регулирования.

Тарифы вводятся в действие с начала очередного календарного года на срок не менее двенадцати месяцев. Действие настоящего пункта не распространяется:

а) на решения органов регулирования, принятые в связи с вступившим в законную силу решением суда, предусматривающим необходимость пересмотра утвержденных тарифов;

б) на решения органов регулирования о приведении ранее принятых решений об установлении тарифов в соответствие с законодательством Российской Федерации;

в) на решения органов регулирования об установлении тарифов для индивидуальных предпринимателей и организаций, в отношении которых раньше не осуществлялось государственное регулирование тарифов;

г) на решения органов регулирования об установлении тарифов на осуществляемые отдельными регулируемыми организациями отдельные регулируемые виды деятельности, в отношении которых раньше не осуществлялось государственное регулирование тарифов;

д) на решения органов регулирования об установлении тарифов для регулируемых организаций, которые в течение текущего периода регулирования получили права владения и (или) пользования объектами, которые используются для обработки, обезвреживания, захоронения ТКО, на основании договора аренды или соглашения о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве;

---

е) на решения органов регулирования об установлении единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с ТКО в случае присвоения организации статуса регионального оператора;

ж) на решения органов регулирования, принятые в связи с изменением в течение периода регулирования системы налогообложения регулируемой организации;

з) на решения органов регулирования, которые приняты в рамках исполнения предписания федерального органа исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов.

Предложение об установлении тарифов состоит из заявления регулируемой организации об установлении тарифов, в том числе по отдельным регулируемым видам деятельности (далее – заявление об установлении тарифов), и необходимых обосновывающих материалов. В заявлении об установлении тарифов должна быть следующая информация:

а) информация о регулируемой организации, которая направляет заявление об установлении тарифов (далее – заявитель);

б) метод регулирования тарифов, который регулируемая организация считает необходимым осуществить при регулировании тарифов.

С момента утверждения единого тарифа на услугу регионального оператора, услуга по вывозу становится коммунальной услугой в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации. Плата будет выделена отдельной строкой в платежных документах (квитанциях) при расчетах за коммунальные услуги.

В новой системе оплата будет начисляться исходя из количества проживающих в жилом помещении граждан и норматива накопления ТКО. Исходя из положений Правил предоставления коммунальных услуг под проживающим следует понимать постоянно или временно проживающего в помещении потребителя. Число таких проживающих определяется точно так же, как и для расчета платы за другие виды коммунальных услуг, в том числе



по заявлениям постоянно проживающих в помещении потребителей, на основании акта об установлении количества проживающих, а также – при отсутствии проживающих – по числу собственников помещения. Ранее оплата за вывоз и утилизацию ТКО зачастую начислялась исходя из площади квартиры.

Услуга по обращению с ТКО является коммунальной. Согласно действующему законодательству на нее распространяются все льготы, как и на другие виды коммунальных услуг.

На сегодняшний день расчет стоимости вывоза ТКО производится по специальной формуле: тариф на транспортировку 1 т или 1 м<sup>3</sup> отходов умножается на норматив ТКО. В каждом регионе действуют свои нормативы и расценки.

Цены на коммунальные услуги по обращению с ТКО у регионального оператора не могут быть больше единого тарифа на услуги регионального оператора по обращению с ТКО. Этот тариф утверждается на уровне региона. Норматив накопления ТКО также устанавливаются региональными властями или органами местного самоуправления, если регион передал им такие полномочия.

К вопросу тарифов законодатель подошел дифференцировано: платежи различаются для отдельных видов потребителей (жителей многоквартирных, индивидуальных жилых домов – и владельцев офисов и предприятий). Предполагается, что жители будут накапливать меньше мусора, чем, например, большой офис с множеством сотрудников и посетителей. Поэтому граждане по сравнению с юридическими лицами должны будут платить меньше. Уточнение определений «сбор» и «накопление» призвано развить систему раздельного накопления отходов в торговых центрах и иных общественных пространствах, причем отпадает необходимость получения лицензии для осуществления такого рода деятельности.

Предприятия любой формы собственности и рода деятельности, размещающиеся на территории муниципального образования, обязаны

вносить плату за размещение отходов, которая представляет собой форму возмещения экологического ущерба окружающей среде<sup>1</sup>. Этот платеж имеет заявительный характер, поскольку должностное лицо Росприроднадзора не проверяет достоверность представленной информации.

При этом в соответствии со ст. ст. 51, 57, 62 Бюджетного кодекса РФ<sup>2</sup> в бюджет органов местного самоуправления поступает лишь 40 процентов платы за размещение отходов, остальные 60 процентов распределяются между федеральным и региональным бюджетами.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов согласно п. 1 ст. 23 Закона № 89-ФЗ взимается в соответствии с Законом об охране окружающей среды. До 2018 года этот платеж в тарифах на утилизацию (захоронение) твердых бытовых отходов не учитывался и с населения не взимался.

Оформление договора на вывоз мусора регулируется нормами российского законодательства.

Собственники ТКО обязаны заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с региональным оператором. Прямой договор в обязательном порядке заключают юридические лица и индивидуальные предприниматели. Жителям многоквартирных домов (МКД) и частного сектора услуга может предоставляться в рамках договора публичной оферты или путем совершения конклюдентных действий, когда договор считается заключенным, если стороны без заключения письменного договора фактически совершают обусловленные согласием сторон действия: жители складировать ТКО в установленных местах накопления, а региональный оператор (оператор) осуществляет вывоз ТКО из этих мест накопления. Текст типового договора установлен постановлением Правительства

---

<sup>1</sup> Майорова Е.И. Экология и экологическое законодательство Москвы: учебное пособие: Изд-во ГОУ ВПО МГУЛ, 2010. С. 362.

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 453.

Российской Федерации «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 № 641» от 12 ноября 2016 № 1156<sup>1</sup> и опубликован на сайте регионального оператора. По итогам первого месяца работы региональный оператор направляет жителям квитанции на оплату услуги. При отсутствии письменных обращений о непредоставлении услуги квитанция подлежит оплате в полном объеме. Жителям многоквартирных домов (МКД) коммунальная услуга по обращению с ТКО может быть оказана на основании прямого договора с каждым из жителей (если такое решение принято на общем собрании жильцов) либо через управляющую МКД организацию (управляющие компании, товарищества собственников жилья, жилищно-строительные кооперативы). При наличии управляющей организации она обязана заключить договор с региональным оператором.

Компания, которая взяла на себя обязательство по вопросу вывоза мусора, должна предоставлять услугу в полной мере для конкретных категорий ТКО.

Известны случаи отказа собственникам домов в заключении таких договоров региональными операторами. Так, например, в апреле 2019 г. Верховный Суд РФ рассмотрел жалобу гражданина М. о признании недействующим подп. «а» п. 148(5) Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов. Речь идет о норме, согласно которой условия предоставления коммунальной услуги по обращению с мусором собственнику жилого дома по его выбору определяются либо в договоре на оказание этой услуги, заключенном собственником с региональным оператором, либо в договоре между собственником и организацией, которая

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 года № 641» от 12 ноября 2016 г. № 1156 // Российская газета.29.11.2016. № 31.

в его интересах от своего имени заключает договор с региональным оператором.

Поводом для обращения гражданина М. в суд послужило то, что региональный оператор отказал ему в заключении договора, хотя Правила закрепляют право собственника на это.

Верховный Суд указал, что договор на оказание услуги по обращению с ТКО является публичным для регионального оператора, т.е. он не вправе отказать в его заключении собственнику ТКО, места накопления которых находятся в зоне деятельности оператора. Суд удовлетворил требования собственника и признал оспариваемую норму недействующей, так как норма является неопределенной и вызывает неоднозначное толкование.

Теперь в случае отказа регионального оператора заключить договор об обращении с ТКО собственники могут сослаться на решение<sup>1</sup> Верховного Суда, тем самым доказать законность своих требований и настоять на их исполнении.

Собственники объектов недвижимости, которые живут в частном секторе, не могут быть обязаны подписывать соглашение на вывоз мусора, однако многие местные органы самоуправления стремятся всеми силами обязать такие домостроения совершать уплату мусорного сбора<sup>2</sup>.

Причем это относится даже к тем собственникам, которые периодически используют для своих целей загородные дома, а большую часть отходов выбрасывают в компостную яму либо же используют для розжига каминов.

Для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, во время деятельности которых формируются ТКО, предусмотрена обязанность в подписании такого типа соглашения.

---

<sup>1</sup> Решение Верховного Суда РФ от 29 апреля 2019 г. по делу № АКПИ19-128 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.vsrp.ru/stor\\_pdf.php?id=1764550](https://www.vsrp.ru/stor_pdf.php?id=1764550) (дата обращения 10.12.2019).

<sup>2</sup> Оформление договора на вывоз мусора в 2018 году [Электронный ресурс]. URL: <http://yurday.ru/dogovor-na-vyvoz-musora> (дата обращения 18.08.2018).

Рассмотрим ситуацию в сфере обращения с отходами производства и потребления в Челябинской области. До 1 января 2016 года Законом об отходах организация утилизации и переработки коммунальных и промышленных отходов была отнесена к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Челябинской области.

С 2016 года Челябинская область приступила к формированию новой системы обращения с твердыми коммунальными отходами.

В 2016 году в сроки, установленные законодательством, была утверждена территориальная схема обращения с отходами Челябинской области (приказ Министерства экологии Челябинской области от 22 сентября 2016 г № 844<sup>1</sup>) – основной документ, определяющий систему обращения с ТКО в Челябинской области на 10-летний период.

Территориальная схема обращения с отходами Челябинской области предусматривает деление Челябинской области на 5 кластеров (зон деятельности региональных операторов по обращению с ТКО) Челябинский, Магнитогорский, Кыштымский, Карабашский и Горный.

С 2017 года Челябинская область приступила ко второму этапу перехода на новую систему обращения с отходами – определению региональных операторов в каждом кластере.

На территории Челябинской области, по результатам конкурсных процедур, выбраны региональные операторы по обращению с ТКО во всех кластерах. Сегодня на территории области действуют 5 региональных операторов. Но к исполнению обязательств регионального оператора в полном объеме приступил только региональный оператор в Магнитогорском кластере. Единый тариф регионального оператора утвержден для

---

<sup>1</sup> Приказ Министерства экологии Челябинской области от 22 сентября 2016 г № 844 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81\\_8291913](https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81_8291913) (дата опубликования 22.09.2016).

ООО «ЦКС» с 01.10.2017 г. С 01.07.2018 тариф пересмотрен и составляет 444,23 рубля с м<sup>3</sup> (с учетом НДС).

При этом сроки, установленные законодательством для определения региональных операторов, заключения с ними соглашений и начала работы региональных операторов в Челябинской области соблюдены.

В связи с тем, что Челябинская область является одним из передовых регионов, внедряющих новую систему обращения с ТКО, в 2018 году в регион поступили средства федерального бюджета (за счет экологического сбора) в размере более 113 млн. рублей. Все средства будут направлены на развитие отрасли сортировки (обработки) ТКО.

Основные достижения Челябинской области, позволившие привлечь средства федерального бюджета:

- своевременная разработка и утверждение территориальной схемы обращения с отходами Челябинской области;
- соблюдение сроков определения региональных операторов;
- приведение в соответствие требованиям законодательства действующих объектов обращения с ТКО (полигонов) и создание новых современных объектов обращения с ТКО с привлечением частных инвестиций (через механизм государственно-частного партнерства).

С начала реализации новой реформы обращения с ТКО (с 2016 года) в Челябинской области вдвое увеличилось число полигонов, соответствующих требованиям законодательства – включенных в государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО). Сейчас на территории Челябинской области действует 8 полигонов ТКО, включенных в ГРОРО.

Годовое количество ТКО, размещаемых на этих объектах, составляет около 220 тыс. тонн/год. Остаточная емкость полигонов составляет около 1 800 тыс. тонн при годовом образовании ТКО Челябинской области (1 053,570 тыс. тонн.). То есть существующие мощности объектов обращения с отходами в Челябинской области могут обеспечить безопасное обращение с ТКО только на два года. В связи с дефицитом мощностей объектов

обращения с ТКО необходимо решить задачу по созданию новых объектов, соответствующих требованиям законодательства.

С конца 2015 года в регионе реализуется концессионное соглашение по созданию комплексной системы объектов обращения с ТКО на территории Магнитогорского кластера. Концессионер — АО «Управление отходами» (Москва). Концессией предусмотрено создание мусоросжигательного котлоагрегата (МСК) с полигоном ТКО мощностью до 200 000 т/год, а также трех мусороперегрузочная станция (МСП) общей мощностью до 20 000 т/год. Объем инвестиций в создание и 25-летнюю эксплуатацию этих объектов 1,150 млрд. рублей. Уже завершено проектирование объектов концессии, начато строительство подъездной дороги к полигону, строительство полигона начнется после оформления разрешительных документов и получения заключения госэкспертизы.

В мае 2018 г. аналогичная концессия заключена и по Челябинскому кластеру. Концессионер — АО «Управление отходами» (Москва). Концессией предусмотрено создание МСК с полигоном ТКО мощностью до 700 000 т/год, 1 МСК мощностью до 40 000 т/год и четырех МПС общей мощностью до 560 000 т/год. Уже началось проектирование объектов концессии. В первую очередь будут построены те объекты, которые задействованы в организации обращения с ТКО г. Челябинска — это сортировочный комплекс с полигоном ТКО вблизи д. Чишма Сосновского района и два мусороперегрузочных станции в г. Челябинске. После того как будут введены в эксплуатацию объекты Челябинска, начнется строительство объектов в отдаленных территориях Челябинского кластера — два мусороперегрузочных станций на территории Еткульского района и города Троицка и одного мусоросортировочного комплекса в Увельском районе.

Многие нововведения реформы вызывают непонимание и неприятие населения. Некоторые регионы уже ввели императивное правило о сортировке ТКО (см., например, «Временный порядок накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их отдельного накопления) на

территории Московской области», утв. Распоряжением Минэкологии Московской области от 19 апреля 2018 № 159-РМ)<sup>1</sup>.

Планируется, что к 2035 году все контейнерные площадки будут обеспечены инфраструктурой раздельного сбора. Но практика обращения с рассортированными ТКО вызывает много вопросов, главный из которых «зачем сортировать мусор, если валят все в одну машину»? Кроме того, отсутствие гарантированного рынка сбыта вторсырья ставит под вопрос сам смысл разделения отходов. Очевидно, что необходима экономическая, законодательно оформленная мотивация процесса. Без этого реформа сведется всего лишь к росту платы для населения.

К концу 2019 года в 85 субъектах РФ должна пройти инвентаризация мест размещения полигонов и анализ территориальных схем обращения с отходами, хотя их выбор еще не имеет научного обоснования. При выборе экологически безопасных мест складирования необходимо учитывать комплекс природных условий: инженерно-экологические особенности территории, включающие литологические, гидрологические, геоморфологические, почвенные, ландшафтные условия и опасные природные явления, а также наличие населенных пунктов и санитарных зон вокруг них, особо охраняемых природных территорий и др.

## 2.2 Лицензирование деятельности в сфере обращения с отходами производства и потребления

Отходы представляют собой вещества или предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с положениями национального законодательства. Согласно статье 2 Закона об отходах, правовое регулирование в области обращения с отходами

---

<sup>1</sup> Приказ Министерства экологии Челябинской области от 22 сентября 2016 г № 844 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81\\_8291913](https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81_8291913) (дата опубликования 22.09.2016).



осуществляется настоящим Федеральным законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Государственная политика в области обращения с отходами в Российской Федерации основывается на принципах:

1. охраны здоровья человека, поддержания или восстановления благоприятного состояния окружающей природной среды и сохранения биологического разнообразия;

2. научно – обоснованного сочетания экологических и экономических интересов общества в целях обеспечения устойчивого развития общества;

3. использования новейших научно-технических достижений в целях реализации малоотходных и безотходных технологий;

4. комплексной переработки материально-сырьевых ресурсов в целях уменьшения количества отходов;

5. использования методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот;

6. доступа в соответствии с законодательством РФ к информации в области обращения с отходами;

7. участия в международном сотрудничестве Российской Федерации в области обращения с отходами.

Деятельность по обращению с опасными отходами подлежит лицензированию.

Обязательным условием лицензирования деятельности по обращению с опасными отходами является соблюдение требований охраны здоровья человека и охраны окружающей природной среды. Порядок лицензирования деятельности по обращению с опасными отходами определяет Правительство Российской Федерации.

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04 мая 2011 № 99-ФЗ<sup>1</sup> (далее – Закон № 99-ФЗ) регулирует отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности. Лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях не допускается. К лицензируемым видам деятельности относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение указанного ранее ущерба и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием.

Лицензирование – это деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 43. Ст. 1842.

Лицензия – это специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в случае, если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в форме электронного документа.

Лицензируемый вид деятельности – вид деятельности, на осуществление которого на территории Российской Федерации и на иных территориях, над которыми Российская Федерация осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права, требуется получение лицензии в соответствующих сферах деятельности.

В статье 12 Закона № 99-ФЗ указан перечень видов деятельности, на которые требуется лицензия. Пункт 30 данной статьи указывает на то, что деятельность по обезвреживанию и размещению отходов I – IV классов опасности подлежит лицензированию.

Постановление Правительства РФ «О лицензировании деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I – IV классов опасности» (вместе с «Положением о лицензировании деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I – IV классов опасности») от 28 марта 2012 № 255<sup>1</sup> определяло порядок лицензирования деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I – IV классов опасности, включенных в федеральный классификационный каталог отходов.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ «О лицензировании деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I - IV классов опасности» (вместе с «Положением о лицензировании деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I – V классов опасности») от 28 марта 2012 г. № 255 // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 2651.

Лицензирование деятельности по обращению с отходами осуществлялось Федеральной службой по надзору в сфере природопользования.

К лицензионным требованиям относятся:

1. наличие у соискателя лицензии (лицензиата) на праве собственности или ином законном основании, строений, зданий, сооружений, помещений для выполнения заявленных работ;

2. наличие у лицензиата на праве собственности или ином законном основании, оборудования и установок, сюда входит и специальное оборудование, для выполнения заявленных работ;

3. наличие у лицензиата, т.е. индивидуального предпринимателя, заключенных трудовых договоров с работниками на осуществление деятельности в сфере обращения с отходами, профессиональной подготовки, которая подтверждается свидетельствами (сертификатами) на право работы с отходами;

4. наличие у лицензиата, ответственного за допуск работников к работе с отходами, должностного лица;

5. наличие в сфере обращения с отходами системы производственного контроля у лицензиата;

6. проведение на территориях объектов размещения отходов и в пределах их воздействия на окружающую среду, мониторинга состояния и загрязнение окружающей среды;

7. извлечение ценных веществ, которые попадают в отходы после технологического процесса, из отходов перед их захоронением.

Со вступлением в силу Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» от 29 декабря 2014 № 458-ФЗ с 01 января 2015 года внесены изменения в лицензируемый вид деятельности по обращению с отходами производства и потребления.

Данный Закон установил переходный период, в рамках которого лицензиаты имели возможность переоформить лицензии, полученные до 01 июля 2015 года. При этом законодатель при подготовке и рассмотрении законопроекта о внесении изменений в законодательство о лицензировании неверно оценил возможности и готовность Росприроднадзора, на которого возложены функции лицензирующего органа, к осуществлению перехода на новые требования, предъявляемые к лицензиатам и соискателям лицензий, и переоформление действующих лицензий. Ввиду отсутствия у Минприроды России и Росприроднадзора разъяснений о порядке проведения лицензирования в переходный период, сроки для переоформления лицензий затягивались. Методические рекомендации по порядку предоставления государственной услуги по лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности были утверждены Росприроднадзором только 17 ноября 2015 года<sup>1</sup>, то есть спустя 4 месяца после истечения срока переходного периода для лицензиатов. В этой связи, Государственная Дума Российской Федерации в спешном порядке подготовила и приняла законопроект о сдвиге сроков переходного периода до 01 июля 2016 года<sup>2</sup>.

Переоформление старых лицензий было обусловлено существенными изменениями природоохранного законодательства Российской Федерации.

В частности, Приказом Росприроднадзора от 18 июля 2014 года № 445 был введен новый Федеральный классификационный каталог отходов<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Методические рекомендации по порядку предоставления государственной услуги по лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности, утвержденные письмом Росприроднадзора от 17 ноября 2015 № АС-03-03-36/20364 // Российская газета. 19.11.2015. № 54.

<sup>2</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 29 июня 2015 г. № 203-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 13. Ст. 22.

<sup>3</sup> Приказ Росприроднадзора «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов» от 18 июля 2014 г. № 445 // Российская газета. 19.07.2014. № 5.

согласно которому были изменены наименования и кодификация отходов и имелись различия с теми, что ранее отображались в действующих лицензиях.

Изменились и лицензионные требования к соискателям лицензии и лицензиатам.<sup>1</sup> Так в соответствии с Положением о лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 03 октября 2015 года № 1062<sup>2</sup> для получения лицензии или переоформления необходимо:

а) для работ по сбору, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности – наличие у соискателя лицензии (лицензиата) необходимых для выполнения заявленных работ зданий, строений, сооружений и помещений, принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании и соответствующих установленным требованиям;

б) для работ по обработке, утилизации, обезвреживанию отходов I – IV классов опасности – наличие оборудования (в том числе специального) и специализированных установок, принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании;

в) для работ по транспортированию отходов I – IV классов опасности – наличие специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств, принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании, необходимых для выполнения заявленных работ и соответствующих установленным требованиям;

---

<sup>1</sup> Хатхеева Е.Ф. Анализ изменений законодательства в области лицензирования деятельности по обращения с отходами // Сборник научных трудов конференции «Трансграничная безопасность и государство в современном мире». 2016. № 8. С. 75 – 83.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ «Положение о лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности» от 03 октября 2015 № 1062 // СЗ.РФ. 2015. № 34. Ст. 358.

г) для работ по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, наличию у соискателя лицензии (лицензиата) – индивидуального предпринимателя и у работников, заключивших с соискателем лицензии (лицензиатом) трудовые договоры на осуществление деятельности в области обращения с отходами, профессиональной подготовки, подтвержденной свидетельствами (сертификатами) на право работы с отходами I – IV классов опасности;

д) для работ по размещению отходов I – IV классов опасности – проведение лицензиатом рекуперации веществ, разрушающих озоновый слой, из отходов I – IV классов опасности перед их захоронением в объектах размещения отходов производства и потребления в соответствии с пунктом 2 статьи 51 Закона об охране окружающей среды.

Изменения лицензионных требований и самого лицензируемого вида деятельности привели к тому, что имевшие до этого действующие лицензии на деятельность по обращению с отходами производства и потребления уже не соответствовали новым требованиям.

Так, юридическое лицо, осуществлявшее деятельность на основании действующей лицензии по обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности обратилось в территориальный орган Росприроднадзора (орган лицензирования) с заявлением о переоформлении лицензии, но при рассмотрении документов лицензирующий орган переоформил лицензию только на вид работ – обезвреживание отходов IV классов опасности. Лицензирующий орган мотивировал свое решение тем, что Роспотребнадзор выдал санитарно-эпидемиологическое заключение о несоответствии объекта размещения отходов требованиям санитарно-эпидемиологического законодательства, что является основанием несоответствия лицензионным требованиям.

Попытка лицензиата оспорить решение лицензирующего органа в судебном порядке закончилась тем, что суды первой и апелляционной инстанций согласились с доводами Росприроднадзора<sup>1</sup>.

Вместе с тем, возникают и другие проблемы при лицензировании деятельности по обращению с отходами производства и потребления. Вышеуказанное положение включает в себя требование о предоставлении соискателем лицензии (лицензиатом) для работ по обезвреживанию и размещению отходов I – IV классов опасности сведений о наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы документации, являющейся объектом государственной экологической экспертизы в соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ<sup>2</sup>, а также сведений о наличии разрешения на строительство или разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию.

Для большинства полигонов по размещению и утилизации ТБО это является существенной проблемой, так как многие из них были построены или организованы в период Советского Союза и проектировались с учетом требований советского законодательства. При этом, ряд полигонов, которые используются для размещения отходов и представляют собой открытые свалки, в настоящее время не могут быть отнесены к объектам размещения отходов, так как в соответствии со ст. 1 Закона об отходах объект размещения отходов – это специально оборудованное сооружение.

С подобной ситуацией уже столкнулось МУП «СпецАвтоХозяйство» города Бердска, которое принимает отходы Новосибирской агломерации и не может переоформить лицензию, так как не имеет документов, подтверждающих разрешение на строительство полигона и ввод в

---

<sup>1</sup> Постановление 14-го Арбитражного суда от 28.04.2016 по делу № А13-11623-2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iprosoft.ru/docs/?nd=433742598> (дата обращения 16.11.2019).

<sup>2</sup> Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г.



эксплуатацию сооружений. Аналогичная ситуация была у МУП «РКЦ Линево», которое также не могло подтвердить наличие разрешения на строительство или акта ввода объекта капитального строительства в эксплуатацию. В итоге Искитимский район остался без легального полигона ТКО<sup>1</sup>.

При этом, наличие лицензии на виды работы (услуг) по размещению отходов I – IV классов опасности, входящие в состав лицензируемого вида деятельности, не даёт полных оснований заниматься деятельностью по обращению с отходами. Помимо наличия лицензии, в силу требований ст. 12 Закона об отходах, соискатель лицензии (лицензиат) обязан включить объект размещения отходов в государственный реестр объектов размещения отходов.

Таким образом, законодателем была предусмотрена дополнительная мера, направленная на предотвращение деятельности, которое может нанести существенный вред окружающей среде.

При этом, следует отметить и одну из самых существенных проблем лицензирования деятельности в сфере обращения с отходами. Изменения лицензионных требований и порядка лицензирования предполагали фильтрацию участников рынка с отходами на предмет «экологической опасности».

Во-первых, остались действующими старые лицензии на обезвреживание и размещение отходов I – IV классов опасности (действующие до 01 января 2019) и лицензиаты, которые не соответствуют новым лицензионным требованиям, до сих пор ведут деятельность которая может наносить экологический ущерб.

Во-вторых, многие владельцы и пользователи «условных» объектов размещения отходов сумели переоформить лицензии. Так, например,

---

<sup>1</sup> «Полигоны» Новосибирской области: от свалки к свалке [Электронный ресурс]. URL: <https://ecologynsk.ru/uploads/uploads/bdcccdd0-cfef-47a3-895087e4e9902ab5.pdf> (дата обращения 18.11.2019).

ООО «Заготовитель», который эксплуатировал с нарушением санитарно - эпидемиологических норм и правил полигон «Кучино» в 2016 году переоформил лицензию, а полигон был включен в государственный реестр объектов размещения отходов<sup>1</sup>. Данную проблему может разрешить лишь усиление прокурорского надзора за правомерностью и полнотой лицензионного контроля и лицензирования в территориальных органах Росприроднадзора.

Сегодня, по данным Росприроднадзора, около 20 тыс. предприятий в том или ином объеме работают с отходами<sup>2</sup>. Принятый в спешке Закон № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» содержит столько недоработок и потенциально коррупционных положений, что уже в ближайшее время грозит полным коллапсом в области вывоза и утилизации отходов.

Закон № 458-ФЗ содержит как минимум три фундаментальных положения, реализация которых может привести, по мнению экспертов, к негативным последствиям. К указанным положениям относятся:

- 1) расширение области лицензирования обращения с отходами;
- 2) введение экологического сбора;
- 3) введение института региональных операторов.

В связи с этим возникает ряд системных проблем.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 5 Положения о лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности

---

<sup>1</sup> Приказ Минприроды России «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов» от 30 сентября 2011 г. № 792 // СЗ РФ. 2011. №153.

<sup>2</sup> Федеральная служба по надзору в сфере природопользования [Электронный ресурс]. URL: <http://rpn.gov.ru/> (дата обращения: 04.09.2018).

от 03 октября 2015 № 1062 для получения лицензии соискатель направляет в лицензирующий орган заявление, в котором указывает перечень конкретных видов отходов I – IV классов опасности, содержащий их наименования, классы опасности и коды согласно Федеральному классификационному каталогу отходов (далее – ФККО). Таким образом, Положением о лицензировании не предусматривается возможность выдачи лицензии на отдельные виды отходов, не внесенных в ФККО.

На сегодняшний день в ФГБУ «Федеральный центр анализа и оценки техногенного воздействия», который в соответствии с приказом Росприроднадзора «О внесении изменений в Федеральный классификационный каталог отходов» от 20 февраля 2016 № 83<sup>1</sup> осуществляет проверку обоснованности отнесения отходов производства и потребления к конкретному классу опасности, на рассмотрении находятся около 50 тыс. заявок от хозяйствующих субъектов о регистрации образующихся у них отходов в ФККО – на рассмотрение этих заявок, по оценкам экспертов, необходимо не менее двух лет.

Таким образом, огромное количество хозяйствующих субъектов до 1 июля 2017 г. не смогли получить лицензии на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке и утилизации отходов и вынуждены были прекратить свою деятельность по обращению с отходами или по не зависящим от них причинам искусственно превратились в нарушителей действующего законодательства.

Одним из требований получения лицензии на осуществление деятельности по обращению с отходами производства и потребления является наличие санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии (несоответствии) видов деятельности по обращению с отходами производства и потребления требованиям государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов (СанПиН). Необходимость

---

<sup>1</sup> Приказ Росприроднадзора «О внесении изменений в Федеральный классификационный каталог отходов» от 20 февраля 2016 г. № 83 // Российская газета. 25.02.2016. № 2.

получения такого заключения обусловлена тем, что с 01 июля 2015 г. вступили в силу изменения в статью 40 Федерального закона «О санитарно – эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ<sup>1</sup>, предусмотренные Федеральным законом № 458-ФЗ.

Таким образом, можно сделать вывод, что все лицензии до 28 июля 2016 г. выдавались Росприроднадзором без административного регламента, что является прямым нарушением Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г № 210-ФЗ<sup>2</sup> и оказанием мнимых услуг, за которые, тем не менее, взималась государственная пошлина в размере 7500 руб. с каждого лицензиата, что в совокупности составляет более чем значительную сумму.

Невозможно установить соответствие (несоответствие) таких видов деятельности по обращению с отходами производства и потребления, как сбор, транспортирование, обработка и утилизация, требованиям указанных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов. Указанные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы актуальны исключительно при лицензировании деятельности по размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления, но не имеют никакого отношения к выдаче санитарно-эпидемиологических заключений на деятельность по сбору, транспортированию, обработке и утилизации отходов.

Санитарно-эпидемиологические заключения, выданные на деятельность по сбору, транспортированию, обработке и утилизации отходов на основании СанПиН 2.1.7.1322–03 и СП 2.1.7.1038–01<sup>3</sup>, являются чисто номинальными и

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 476.

<sup>2</sup> Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 1872.

<sup>3</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ «О введении в действие санитарных правил» (вместе с «СП 2.1.7.1038-01. 2.1.7. Почва, очистка населенных мест, отходы производства и потребления, санитарная охрана почвы. Гигиенические требования к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых отходов. Санитарные правила») от 30 мая 2001. М.: ИПК Издательство стандартов, 2001.

не отражают реального положения дел по соответствию или несоответствию видов деятельности по сбору, транспортированию, обработке и утилизации отходов требованиям государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов, так как правил и нормативов по указанным видам деятельности не существует.

На основании Постановления Правительства РФ, утвердившего Положение о лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности от 03 октября 2015 № 1062, указанную государственную услугу с октября 2015 г. оказывает Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

Согласно Федеральному закону «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 № 210-ФЗ предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами.

В связи с ростом числа несанкционированных свалок было введено обязательное лицензирование деятельности компаний, обеспечивающих вывоз твердых бытовых отходов (ТБО). Изменения в законодательстве сменили это понятие – сейчас ТБО утрачивает свое значение и переквалифицируется в твердые коммунальные отходы (ТКО).

Ранее деятельностью по вывозу мусора, собираемого из жилых домов, занимались управляющие компании. В декабре 2019 года закон №458 – ФЗ определил, что теперь это входит в обязанности специально сформированных региональных операторов. В начале октября 2019 появилось Постановление Правительства РФ №1062, регулирующее деятельность по обращению с отходами. Декабрь 2019 года отмечен появлением Федерального Закона № 404<sup>1</sup>, извещающего об обязательном получении лицензий. Сейчас сроки

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29 декабря 2015 г. № 404-ФЗ // СЗ.РФ. 2015. № 22. Ст. 543.

на их получения истекли, индивидуальные предприниматели и юридические лица уже должны были пройти лицензирование. Те, кто не получил, должны знать – их деятельность незаконна.

Об ответственности за обращение отходов без лицензии говорят такие документы:

1. Уголовный кодекс РФ<sup>1</sup> – статья 171;
2. Кодекс РФ об административных нарушениях<sup>2</sup> – ст. 8.2; ст 14.1; ст. 19.20.

Если во втором случае наказанием являются штрафы и приостановление деятельности компании, то УК РФ подразумевает и лишение свободы до пяти лет. Стоит понимать, что ответственность распространяется не только на индивидуальных предпринимателей и юридические лица, но и на обычных людей.

Простые граждане, не соблюдающие экологические нормы, попадают под административную ответственность за ненадлежащее обращение с отходами.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования на 2019 г. имеет штатную численность около 4500 человек, из которых сотрудников, непосредственно осуществляющих надзорные функции, менее 1800. Очевидно, что дополнительное сокращение на 10 процентов численности федеральных государственных гражданских служащих и работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и оптимизация расходов бюджетных средств не позволят Федеральной службе по надзору в сфере природопользования обеспечить эффективный надзор деятельности дополнительно еще около 100 тыс. хозяйствующих субъектов, из которых более 95 процентов осуществляют деятельность по сбору и транспортированию отходов.

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Российская газета. 23.07.1996. Ст. 5641.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. 09.01.2002. Ст. 5735.

Расширение области лицензирования не обеспечит заявленной интенсивности контрольно-надзорных мероприятий и охвата проверками всех подконтрольных субъектов, при этом значительно расширит возможности для совершения коррупционных правонарушений и продемонстрирует отказ государства от проведения административной реформы в области обращения с отходами.

### 2.3 Осуществление контрольно – надзорной деятельности в области обращения с отходами

Согласно Закону об отходах предусматривается надзор в области обращения с отходами, который включает в себя:

- государственный надзор;
- производственный контроль в области обращения с отходами;
- общественный контроль в области обращения с отходами.

Согласно статье 25 Закона об отходах под государственным надзором в области обращения с отходами понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее – юридические лица, индивидуальные предприниматели) и гражданами требований, установленных:

- в соответствии с международными договорами Российской Федерации;
- Законом об отходах;
- другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

– законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами.

Надзор осуществляется посредством организации и проведения проверок, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения указанных требований.

Государственный надзор в области обращения с отходами осуществляется уполномоченными федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении ими соответственно федерального государственного экологического надзора, регионального государственного экологического надзора согласно их компетенции в соответствии с Российской Федерации об охране окружающей среды и Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ<sup>1</sup>.

Федеральный государственный пожарный надзор, федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии, федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности при обращении с отходами осуществляются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти согласно их компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Порядок осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) установлен

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 7. Ст. 2915.



Постановлением Правительства РФ от 27 января 2009 № 53 <sup>1</sup>.

Постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2012 г. № 1193 <sup>2</sup> утвержден Перечень нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, представляющих объект экологического надзора. В перечень включены:

1. осуществление хозяйственной и иной деятельности без разрешительных документов, на основании которых допускается осуществление указанной деятельности, в пределах установленных нормативов допустимого воздействия на среду, наличие которых является обязательным в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды;

2. осуществление хозяйственной и иной деятельности на основании разрешительных документов, указанных в пункте 1 настоящего перечня, с превышением установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, наличие которых является обязательным в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды;

3. нарушение запретов в отношении осуществления хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, или невыполнение обязанностей по проведению мероприятий по охране окружающей среды при осуществлении такой деятельности, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.

Решения органов, осуществляющих государственный контроль за деятельностью в области обращения с отходами, могут быть обжалованы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ «О порядке осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)» от 27 января 2009 г. № 53 // СЗ РФ. 2009. № 23. Ст. 438.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде, для целей государственного экологического надзора» от 19 ноября 2012 г. № 1193 // Российская газета. 20.11.2012. Ст. 652.

Согласно статье 26 Закона об отходах производственный контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации организуют и осуществляют юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами. Порядок осуществления производственного контроля в области обращения с отходами подлежит согласованию с федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации соответствии с их компетенцией.

Росприроднадзор согласовывает порядок осуществления производственного контроля в области обращения с отходами, определяемый юридическими лицами, осуществляющими деятельность в области обращения с отходами, по объектам, подлежащим федеральному государственному экологическому контролю (далее – порядок производственного контроля). В настоящее время не существует положения по содержанию, структуре порядка производственного контроля, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации либо приказом Минприроды России, поэтому законодательный производственный контроль отсутствуют.

Содержание порядка производственного контроля определяется в соответствии с требованиями, установленными природоохранным законодательством Российской Федерации, к деятельности в области обращения с отходами, с учетом особенностей и условий осуществляемой юридическими лицами деятельности в области обращения с отходами. Главой III Закона об отходах определены общие требования к обращению с отходами, в связи с этим структура порядка производственного контроля может выглядеть следующим образом:

- общие положения (нормативные правовые документы и акты, в соответствии с требованиями которых разработан порядок производственного контроля);
- цели и задачи производственного контроля;

- общие сведения о предприятии с указанием наименования юридического лица; вида деятельности; юридического и фактического адреса; должностных лиц или организационной структуры предприятия, ответственных или организующих производственный контроль в области обращения с отходами и охраны окружающей среды;

- данные об организационной структуре юридического лица;

- данные о должностных лицах, ответственных за охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности в хозяйствующем субъекте, за допуск работников к работе с отходами;

- объекты производственного контроля в области обращения с отходами и их характеристики;

- состав производственного контроля в области обращения с отходами;

- контроль соблюдения требований законодательства за деятельностью в области обращения с отходами с указанием обязанностей и функций должностных лиц хозяйствующего субъекта в области охраны окружающей среды;

- контроль лицензионных требований и условий при осуществлении деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I – IV класса опасности, проводимый предприятием;

- привлечение сторонних аккредитованных организаций к осуществлению производственного контроля в области обращения с отходами;

- ответственность юридических и должностных лиц за ненадлежащую организацию производственного контроля в области обращения с отходами и несоблюдение требований в области охраны окружающей среды.

Порядок производственного контроля должен быть единым для всех подразделений (филиалов) юридического лица. Вместе с этим, возможно разрабатывать порядки производственного контроля для отдельных подразделений(филиалов) юридического лица и согласовывать их отдельно.

До выхода Административного регламента Росприроднадзора по предоставлению государственной услуги по согласованию порядка осуществления производственного контроля в области обращения с отходами, определяемого юридическими лицами, осуществляющими деятельность в области обращения с отходами по объектам, подлежащим федеральному государственному экологическому надзору<sup>1</sup>, срок рассмотрения порядка производственного контроля составляет 30 дней со дня регистрации заявления юридического лица о согласовании порядка производственного контроля. Порядок производственного контроля представляется юридическими лицами в двух экземплярах на бумажном носителе, а также на магнитном носителе на согласование:

– в Росприроднадзор, если юридическое лицо осуществляет деятельность в области обращения с отходами на территории более одного федерального округа;

– в Департаменты Росприроднадзора, если юридическое лицо осуществляет деятельность в области обращения с отходами на территории нескольких субъектов Российской Федерации в пределах одного федерального округа;

– в Управления Росприроднадзора, если юридическое лицо осуществляет деятельность в области обращения с отходами на территории одного субъекта Российской Федерации.

Результатом исполнения данной государственной услуги является письмо Росприроднадзора, территориального органа Росприроднадзора о согласовании порядка производственного контроля либо предоставление мотивированного отказа в его согласовании.

Порядком производственного контроля определяется только его процедура, включая последовательность действий при его осуществлении,

---

<sup>1</sup> Контроль деятельности в области обращения с отходами / учебный материал по курсу «Подготовка на право работать с опасными отходами» [Электронный ресурс]. URL: <http://tetrakom-kuzbass.ru/files/ОО.Тopic8.pdf> (дата обращения 17.11.2019).

требовать в качестве приложений к нему каких-либо документов, в том числе лицензий (разрешений), выданных Росприроднадзором, лимитов на размещение отходов, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, отчетной документации, расчетов платы за негативное воздействие на окружающую среду, не допускается.

Общественный контроль в области обращения с отходами в соответствии со ст. 27 Закона об отходах, осуществляют граждане или общественные объединения в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации <sup>1</sup>.

Общественные контрольные функции по проверке выполнения экологических требований реализуются в рамках общественных слушаний по результатам оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду в рамках общественной экологической экспертизы.

Важной формой осуществления общественного экологического контроля за деятельностью предприятий и государственных органов является затребование от них информации о природоохранной деятельности и состоянии окружающей среды. На основе полученной информации граждане и общественные организации в праве обращаться в суд для обжалования незаконных действий и решений, а также бездействия государственных органов, их должностных лиц, предпринимательских структур, если при этом затрагиваются экологические права и интересы граждан.

С проведением общественного экологического контроля может быть связано также обжалование в суде заключения государственной экологической экспертизы, если оно противоречит требованиям законодательства, экологическим правам и интересам граждан и общественных формирований.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 17.

В настоящее время одним из важных, но, по нашему мнению, пока не в полной мере реализуемым полномочием субъектов РФ, является осуществление государственного контроля над деятельностью в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору. Одной из причин слабой реализации данного вида полномочий является, по нашему мнению, отсутствие разграничения объектов государственного экологического контроля на объекты федерального и регионального уровня.

Так как Россия является федеративным государством с характерной многоступенчатостью различных сфер публичной деятельности, в экологическом контроле также должно быть разделение полномочий по уровням публичной власти – на федеральный, региональный и муниципальный. При этом должны быть определены соотношение полномочий и разграничение полномочий на всех уровнях контроля, особенно федерального и регионального экологического контроля.

В последние годы в стране происходит, по сути, неконтролируемый процесс суверенизации многих субъектов Российской Федерации и прежде всего в национальных республиках. Анализируя законодательства многих субъектов, можно отметить, что природные ресурсы, расположенные на территории республик, законодательно закреплялись как собственность именно этих субъектов Российской Федерации, а органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации получили довольно широкий спектр полномочий в сфере охраны окружающей среды и природопользования, в том числе и по осуществлению функции экологического контроля. В результате такой неконтролируемый процесс суверенизации, по нашему мнению, привел к негативным последствиям, в результате чего законодательство субъектов Федерации по многим позициям стало противоречить Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Следует отметить, что данный факт не способствовал

эффективной реализации федерального законодательства и законодательства субъектов РФ как в целом, так и в части осуществления экологического контроля.

В последнее время произошло выстраивание вертикали государственной власти и приведение законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством, реформирование местного самоуправления. Наблюдается, что в целом ранее положительные процессы стали приобретать негативный характер. Наглядный пример – отсутствие четкого разграничения полномочий между федеральными и региональными органами власти в значительной мере привело к дублированию деятельности различных органов власти. В результате в августе 2004 г. был принят Закон № 122-ФЗ<sup>1</sup>, который внес изменения в законодательные акты Российской Федерации по разграничению полномочий, в том числе и в природоохранные, а именно:

а) были исключены практически все полномочия субъектов РФ в области охраны окружающей среды (кроме осуществления межмуниципальных программ, обеспечения населения достоверной информацией и создания государственных природных заказников и памятников природы регионального значения);

б) осуществление государственного экологического контроля стало относиться к исключительным полномочиям федеральных органов исполнительной власти;

в) были определены полномочия органов местного самоуправления.

Таким образом, мы считаем, что была решена проблема дублирования полномочий на всех уровнях государственного управления в пользу федеральных органов исполнительной власти. В субъектах РФ теперь

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ // СЗ.РФ. 1997. № 2. Ст. 1581 (утратил силу).

находятся территориальные подразделения всех федеральных органов исполнительной власти. Государственный экологический контроль в регионах теперь стали осуществлять не два, а три органа власти, полномочия которых четко разграничены: подразделение Росприроднадзора, подразделение Ростехнадзора и уполномоченный орган исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. При этом полномочия Ростехнадзора и Росприроднадзора по осуществлению государственного экологического контроля также разделены в зависимости от объекта контроля. Таким образом, государственный контроль в области обращения с отходами на территории конкретного субъекта РФ теперь должны осуществлять должностные лица территориального подразделения Росприроднадзора и соответствующего органа исполнительной власти субъекта РФ на основе взаимодействия, но не дублирования друг друга.

Многие экологические проблемы относятся исключительно к определенному муниципальному образованию, то есть носят локальный характер, поэтому, по нашему мнению, целесообразной является такая форма контроля в сфере обращения с отходами производства и потребления, как муниципальный экологический контроль. Так как основной задачей органов местного самоуправления перед населением муниципального объединения является создание благоприятной окружающей среды в месте проживания, введение муниципального экологического контроля, мы считаем, будет способствовать повышению ответственности органов местного самоуправления перед населением и заинтересованности в благоприятной окружающей среде в месте проживания. Так как на территории муниципальных объединений осуществляются сбор, захоронение и переработка отходов, предлагается инициировать вопрос законодательного закрепления за органами местного самоуправления конкретных полномочий в области охраны окружающей среды, в том числе по осуществлению муниципального экологического контроля, а также наделения правами и обязанностями должностных лиц, осуществляющих муниципальный



экологический контроль, и внести в действующую редакцию главы XI Закона об охране окружающей среды дополнение, регулирующее ответственность контрольно-надзорной деятельности за качеством жизни в муниципалитетах. Эффективность контрольно-надзорной деятельности в сфере обращения с отходами предлагается оценивать путем расчета интегрального показателя качества жизни по основным социально-экономическим и социально - экологическим показателям на основании имеющихся статистических данных.

Представители юридической науки и практики ведут дискуссии о необходимости муниципального экологического контроля. Возможно, что правовое регулирование муниципального экологического контроля на федеральном уровне будет восстановлено, так как данная идея находит широкую поддержку научного сообщества. Например, председатель Комитета Государственной думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии В.В. Кашин в рамках круглого стола «Актуальные вопросы экологического контроля (надзора) в Российской Федерации», проходившего в ГД РФ 17 декабря 2012 г., отметил крайнюю неэффективность существующей системы государственного экологического контроля. Он подчеркнул, что государственный экологический контроль направлен не на предупреждение, а на выявление экологических правонарушений; на стремление пополнить бюджет за счет штрафов за нарушения природоохранного законодательства. Мы поддерживаем высказанную точку зрения, что в качестве одного из путей преодоления данной порочной практики предлагается установить муниципальный экологический контроль. Данная муниципальная реформа повысит ответственность органов местного самоуправления перед населением, заинтересованность в благоприятной окружающей среде в месте проживания и др <sup>1</sup>. Ряд других авторов также поддерживают целесообразность

---

<sup>1</sup> Актуальные вопросы экологического контроля (надзора) в Российской Федерации. Официальный сайт Комитета Государственной Думы по природным ресурсам,

восстановления муниципального экологического контроля и обращают внимание на то, что исторически охрана природы начиналась именно с муниципального уровня и с городов <sup>1</sup>.

---

природопользованию и экологии. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.komitet2-km.duma.gov.ru/site.xp/052050050124054055049.html> (дата опубликования 17.08.2016).

<sup>1</sup> Бринчук М. М. Экологический контроль: понятие, виды, место в правовом механизме, проблемы // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 1. С. 126 – 129.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам проведенного исследования можно сформулировать следующие выводы.

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.

Отходы производства и потребления – это одна из основных современных экологических проблем, которая несет в себе потенциальную опасность для здоровья людей, а также опасность для окружающей природной среды.

Необходимо отметить, что отходы производства и потребления являются особым объектом правового регулирования. Это объясняется их спецификой (к отходам следует относить материалы, вещества и изделия, которые по тем или иным причинам не пригодны для дальнейшего использования без переработки) и общественной значимостью (отходы оказывают влияние на экологию).

В сфере обращения с отходами за последние несколько лет произошли значительные изменения: была сформирована новая стратегия развития в сфере вторичной переработки отходов, что стало приоритетным направлением во внесение поправок в действующее законодательство. Это стало толчком для реформации и появления совершенно новой отрасли.

Практической целью государственной политики в сфере обращения с отходами является минимизация образуемых отходов на первоначальном

этапе (производство), развитие современной высокотехнологичной инфраструктуры для обеспечения дальнейших этапов обращения с отходами (раздельный сбор, транспортировка, размещение, переработка и использование или захоронение), приоритетность утилизации отходов перед захоронением. В результате достижения данной цели в РФ может быть выстроена единая система цивилизованного безопасного обращения с отходами, которая будет выгодна как с экологической точки зрения, так и с социально-экономической, и будет являться одной из основ устойчивого развития государства.

Как показал опыт ЕС, выбор приоритетов определяется прежде всего решениями общества и заданными на национальном уровне целевыми ориентирами. Для определения достижимых показателей проектов и программ целесообразно учитывать региональные различия в объеме и структуре образования отходов, потенциальный спрос на вторичные материалы и энергию, климатические и сезонные факторы, доступность и качество земельных ресурсов. В рамках решения общей задачи по достижению высокого уровня переработки приоритет в странах ЕС отдается способам, сводящим к минимуму чистые потери материалов и энергии. При этом подходы к достижению результата, типы проектов и технологий каждая страна выбирает с учетом местных особенностей.

С целью оптимизации деятельности по обращению с ТКО Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 31 декабря 2017 № 503-ФЗ вводит существенную новацию: понятия «оператор по обращению с ТКО» и «региональный оператор по обращению с ТКО».

Главная цель, преследуемая оператором – реализация требований региональной политики в области обращения с ТКО на территории конкретного субъекта РФ. Таким образом, региональный оператор нужен в

качестве инструмента для экологического и экономического регулирования государством данной сферы.

На территории Челябинской области, по результатам конкурсных процедур, выбраны региональные операторы по обращению с ТКО во всех кластерах. Сегодня на территории области действуют 5 региональных операторов. Но к исполнению обязательств регионального оператора в полном объеме приступил только региональный оператор в Магнитогорском кластере. Единый тариф регионального оператора утвержден для ООО «ЦКС» с 01 октября 2017 г. С 01 июля 2018 тариф пересмотрен и составляет 444,23 рубля с м<sup>3</sup> (с учетом НДС).

Также следует отметить и одну из самых существенных проблем лицензирования деятельности в сфере обращения с отходами. Изменения лицензионных требований и порядка лицензирования предполагали фильтрацию участников рынка обращения с отходами на предмет «экологической опасности».

В следствии чего, огромное количество хозяйствующих субъектов до 1 июля 2017 г. не смогли получить лицензии на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке и утилизации отходов и вынуждены были прекратить свою деятельность по обращению с отходами или по не зависящим от них причинам искусственно превратились в нарушителей действующего законодательства.

В настоящее время одним из важных, но, по нашему мнению, пока не в полной мере реализуемым полномочием субъектов РФ, является осуществление государственного контроля над деятельностью в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору. Одной из причин слабой реализации данного вида полномочий является, по нашему мнению, отсутствие разграничения объектов государственного экологического контроля на объекты федерального и регионального уровня.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ 1 НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ  
ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Международная Конвенция «О контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» от 22 марта 1989 г. (г. Базель) // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2066.
2. Международная Конвенция «По предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов» от 30 августа 1975 г. (г. Вашингтон). М.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, 1978. № 18. 540 с.
3. Международный Договор «Об Антарктике» от 1 декабря 1959 г. (г. Вашингтон) // Ведомость Верховного Совета СССР. 1961. № 31. Ст. 329.
4. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 25.12.1993. № 237.
5. Жилищный кодекс от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 6950.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. 09.01.2002. Ст. 5735.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 453.
8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Российская газета. 23.07.1996. Ст. 5641.
9. Федеральный закон «О внесении изменений в статью 29.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» от 25 декабря 2018 г. № 483-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 4. Ст. 1453.
10. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные

законодательные акты Российской Федерации» от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ // СЗ РФ. 2017. № 4 (часть вторая). Ст. 194.

11. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29 декабря 2015 г. № 404-ФЗ // СЗ.РФ. 2015. № 22. Ст. 543.

12. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 29 июня 2015 г. № 203-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 13. Ст. 22.

13. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 1 (часть первая). Ст. 11.

14. Федеральный Закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 536.

15. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 4. Ст. 2845.

16. Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 11 июля 2011 г. №190-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 4. Ст. 15.

17. Федеральный Закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 43. Ст. 1842.

18. Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 1872.

19. Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 536.

20. Федеральный закон «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 17.

21. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 7. Ст. 2915.

22. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 15. Ст. 231.

23. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 15. Ст. 231.

24. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 15. Ст. 231.

25. Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 3. Ст. 342.

26. Федеральный закон от «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 476.

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

28. Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ // СЗ.РФ. 1997. № 2. Ст. 1581 (утратил силу).

29. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 5212.



30. Постановление Правительства РФ «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами» от 30 мая 2016 г. № 484 // СЗ РФ. 2016. №43. Ст. 542.

31. Постановление Правительства РФ «О проведении уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора по обращению с твердыми коммунальными отходами» от 5 сентября 2016 г. № 881 // СЗ РФ. 2016. № 36. Ст. 3462.

32. Постановление Правительства Российской Федерации «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 года № 641» от 12 ноября 2016 г. № 1156 // Российская газета.29.08.2016. № 31.

33. Постановление Правительства РФ «Положение о лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности» от 03 октября 2015 № 1062 // СЗ.РФ. 2015. № 34. Ст. 358.

34. Постановление Правительства РФ «О порядке проведения паспортизации отходов I – IV классов опасности» от 16 августа 2013 г. № 712 // Российская газета. 18.08.2013. № 46.

35. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде, для целей государственного экологического надзора» от 19 ноября 2012 г. № 1193 // Российская газета. 20.11.2012. Ст. 652.

36. Постановление Правительства РФ «О лицензировании деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I - IV классов опасности» (вместе с «Положением о лицензировании деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I – V классов опасности») от 28 марта 2012 г. № 255 // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 2651.

37. Постановление Правительства РФ «О порядке осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды

(государственного экологического контроля)» от 27 января 2009 г. № 53 // СЗ РФ. 2009. № 23. Ст. 438.

38. Постановление Министерства здравоохранения РФ, Главного государственного санитарного врача РФ СП 2.1.7.1386-03 «Санитарные правила по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления» от 16 июня 2003. М.: ИПК Издательство стандартов, 2003. № 144.

39. Указ Президента Российской Федерации «О стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 года» от 19 апреля 2017 г. № 176 // Российская газета. 22.04.2017. № 13.

40. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года» от 25 января 2018 г. № 84-р // СЗ РФ. 2018. №26.

41. Приказ Минприроды России «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I - V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду» от 04 декабря 2014 г. № 536 // Российская газета. 20.12.2015. №14.

42. Приказ Минприроды России «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации» от 14 августа 2013 г. № 298 // Российская газета. 20.08.2013. № 16.

43. Приказ Минприроды России «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов» от 30 сентября 2011 г. № 792 // СЗ РФ. 2011. №153.

44. Распоряжением Минэкологии Московской области «Об утверждении Временного порядка накопления твердых коммунальных отходов» от 19 апреля 2018 № 159-РМ [Электронный ресурс]. URL: <https://mep.mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/normativnyie-pravovye-akty-izdannye-ministerst/19-04-2018-17-42-24-rasporyazhenie-ministerstva-ekologii-i->

prirodopolz?utm\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2F (дата опубликования 19.04.2018).

45. Приказ Министерства экологии Челябинской области от 22 сентября 2016 г. № 844 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81\\_8291913](https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81_8291913) (дата опубликования 22.09.2016).

46. Приказ Росприроднадзора «О внесении изменений в приказы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования о включении объектов размещения отходов в государственный реестр объектов размещения отходов» от 25 декабря 2019 г. № 916 [Электронный ресурс]. URL: <https://rpn.gov.ru/grogo/> (дата опубликования 30.12.2019).

47. Приказ Росприроднадзора «О внесении изменений в Федеральный классификационный каталог отходов» от 20 февраля 2016 г. № 83 // Российская газета. 25.02.2016. № 2.

48. Приказ Росприроднадзора «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов» от 18 июля 2014 г. № 445 // Российская газета. 19.07.2014. № 5.

49. Директива ЕС «О комплексном контроле и предупреждения загрязнений» от 24 сентября 1994 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70161770/> (дата обращения 20.09.2019).

50. Директива ЕС об отходах 91/156/ЕЕК от 12 декабря 1991 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://europa.eu.int/eurlex/en/consleg/> (дата обращения 28.09.2018).

51. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии ГОСТ Р 53692-2009 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Этапы технологического цикла отходов» от 1 января 2011 г. М.: Стандартинформ, 2019. № 17.

52. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии ГОСТ Р ИСО 14050-2009 «Менеджмент окружающей среды» от 01 ноября 2010 г. М.: Стандартинформ, 2011.

53. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии ГОСТ 30772-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» от 01 июля 2002. М.: ИПК Издательство стандартов, 2002.

54. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ «О введении в действие санитарных правил» (вместе с «СП 2.1.7.1038-01. 2.1.7. Почва, очистка населенных мест, отходы производства и потребления, санитарная охрана почвы. Гигиенические требования к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых отходов. Санитарные правила») от 30 мая 2001. М.: ИПК Издательство стандартов, 2001.

55. Паспорт приоритетного проекта «Снижение негативного воздействия на окружающую среду посредством ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде и снижения доли захоронения твердых коммунальных отходов» от 21 декабря 2016 г. № 12 [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/B3JtWzMSWVANHTd6plVchwnOLWEYmF9f.pdf> (дата опубликования 25.12.2016).

56. Методические рекомендации по порядку предоставления государственной услуги по лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности, утвержденные письмом Росприроднадзора от 17 ноября 2015 № АС-03-03-36/20364 // Российская газета. 19.11.2015. № 54.

57. Международная Конвенция «По защите природной морской среды района Балтийского моря» от 9 апреля 1992 г. (г. Хельсинки), 1992. [Электронный ресурс]. СПС «Гарант».

58. Международная Конвенция «О защите Черного моря от загрязнения» от 21 апреля 1992 г. (г. Бухарест), 1992. [Электронный ресурс]. СПС «Гарант».

## РАЗДЕЛ II ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

1. Решение Верховного Суда РФ от 29 апреля 2019 г. по делу № АКПИ19-128 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.vsrp.ru/stor\\_pdf.php?id=1764550](https://www.vsrp.ru/stor_pdf.php?id=1764550) (дата обращения 10.12.2019).

2. Постановление 14-го Арбитражного суда от 28.04.2016 по делу № А13-11623-2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iprosoft.ru/docs/?nd=433742598> (дата обращения 16.11.2019).

## РАЗДЕЛ III ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Актуальные вопросы экологического контроля (надзора) в Российской Федерации. Официальный сайт Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.komitet2-.km.duma.gov.ru/site.xp/052050050124054055049.html> (дата опубликования 17.08.2016).

2. Анисимов, А. П. Комментарий к федеральному закону «Об отходах производства и потребления» (постатейный) / А. В. Кодолова, А. Ю. Чикильдина // Юрист. 2015. № 15. С. 38 – 42.

3. Бобович, Б.Б. Переработка промышленных отходов: учебник для вузов / Б.Б. Бобович. М.: Интермет Инжиниринг, 1999. С. 44.

4. Борисов, А.Б. Большой экономический словарь / А.Б. Борисов. М.: Книжный мир, 2013. 895 с.

5. Бринчук, М. М. Экологический контроль: понятие, виды, место в правовом механизме, проблемы / М. М. Бринчук, И. Ю. Бортник // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 1. С. 126 – 129.

6. Бурцева, Н.Н. Устойчивость системы управления процессом обращения с отходами / Н.Н. Бурцева // Экологические нормы. Правила. Информация. 2013. № 8. С 6 – 7.

7. Веснин, В.Р. Воспроизводство ресурсов природной среды: политэкономический аспект / В.Р. Веснин. М.: Высшая школа, 2013. 74 с.
8. Гулгонова, Е.В. Государственное регулирование обращения с отходами / Е.В. Гулгонова // Экология производства. 2013. № 2. 14 с.
9. Дмитренко, А.В. Экологическое право / А.В. Дмитренко. М.: Дашков и Ко, Наука-Спектр, 2016. 13 с.
10. Зотов, В. Б. Проблемы утилизации твёрдых бытовых отходов в Российской Федерации и пути их решения. Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики: материалы Первой Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (10 – 11 марта 2016г.) / под ред. Н. В. Мишиной; ФГБОУ ВО РГУПС. Ростов н/Д, 2016. № 2. С. 13 – 18.
11. Зуев, В.А. Организационно-правовые проблемы обеспечения реализации общественной и производственной экологической политики в сфере обращения с отходами. Проблемы законности / В.А. Зуев // Проспект.2015. № 125. С. 2 – 3.
12. Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ. Спб, 2007. № 41. С. 15 – 19.
13. Контроль деятельности в области обращения с отходами / учебный материал по курсу «Подготовка на право работать с опасными отходами» [Электронный ресурс]. URL: <http://tetraком-kuzbass.ru/files/ОО.Тopic8.pdf> (дата обращения 17.11.2019).
14. Лихачев, Д.С. Анализ содержания нормативных понятий, используемых в сфере обращения с отходами / Д.С. Лихачев, О.И. Лихачева // Экономическая система современного общества: экономика и управление сборник материалов III Международной научно-практической конференции. Вологда: АЭТЕРНА, 2018. С. 44 – 49.
15. Лихачева, О.И. Методологические аспекты управления сферой обращения с твердыми бытовыми отходами / О.И. Лихачев, П.М. Советов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017.

№ 4 (52). С. 111 – 127.

16. Майорова, Е.И. Экология и экологическое законодательство Москвы: учебное пособие / Е.И. Майорова. М.: изд-во ГОУ ВПО МГУЛ, 2010. 362 с.

17. Молчалова, Л.А. Система обращения с твердыми коммунальными отходами: зарубежный и отечественный опыт / Л.А. Молчалова, Д.А. Гриненко, В.В. Юрак. М.: Проспект, 2017. 76 с.

18. Маркова, Т.А. Основные составляющие концепции обращения с отходами, ориентированной на ресурсосбережение / Т.А. Маркова // Вопросы экономики и права. 2014. № 7. С. 63 – 67.

19. Международный опыт государственного обращения с отходами // Юрист. 2013. № 1. С. 98 – 110.

20. Определение термина «Отходы» в нормативно-правовых актах Российской Федерации // Экономика, социология, право. 2016. № 4. С. 18 – 25.

21. Пляскина, Н.И. Управление в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами: современное состояние / Н.И. Пляскина, В.Н. Харитоновна // Переработка мусора. Инвестиции в будущее. 2016. №12. 510 с.

22. Система управления с отходами / Студопедия [Электронный ресурс]. URL: [https://studopedia.ru/1\\_86956\\_sistema-upravleniya-othodami.html](https://studopedia.ru/1_86956_sistema-upravleniya-othodami.html) (дата обращения 28.09.2018).

23. Оформление договора на вывоз мусора в 2018 году [Электронный ресурс]. URL: <http://yurday.ru/dogovor-na-vyvoz-musora> (дата обращения 18.08.2018).

24. Проект перечня товаров, которые должны быть утилизированы после утраты ими потребительских свойств // Справочник эколога. 2015. № 2. С. 4 – 6.

25. Государственный проект «Региональные операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами» [Электронный ресурс]. URL: <http://investinfra.ru/regionalnyeoperatory> (дата обращения 20.10.2019).

26. Советов, П.М. Организация управления сферой обращения с твердыми коммунальными отходами в регионе / О.И. Лихачева, П.М. Советов: монография. Вологда, 2017. 59 с.

27. Сомова, Т.Н. Информационно-технический справочник по НДТ «Обезвреживание отходов (кроме обезвреживания термическим способом (сжигание отходов))» / В.О. Самойленко, Т.Н. Сомов // Наилучшие доступные технологии. Применение в различных отраслях промышленности. 2016. Т. 4. С. 63 – 78.

28. Степанова, С.А. Создание общества, ориентированного на ресурсосбережение / С.А. Степанова // Инициатива ЗР. Рециклинг отходов. 2011. № 6. С. 3 – 4.

29. Суринов, А.Е. Российский статистический ежегодник / А.Е. Суринов // М.: Росстат, 2017. С. 39 – 40.

30. «Полигоны» Новосибирской области: от свалки к свалке [Электронный ресурс]. URL: <https://ecologynsk.ru/uploads/uploads/bdcccfd0-cfef-47a3-895087e4e9902ab5.pdf> (дата обращения 18.11.2019).

31. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования [Электронный ресурс]. URL: <http://rpn.gov.ru/> (дата обращения: 04.11.2019).

32. Ферару, Г.С. Эколого-экономические аспекты образования и переработки отходов / Г.С. Ферару // Альтернативная энергетика и экология. 2010. № 2. С. 86 – 99.

33. Филиппов, В.В. Обзор системы обращения с твердыми бытовыми отходами на территории Европейского союза / Н.Т. Кадиров, В.В. Филиппов // Молодой ученый. 2015. № 22. С. 91 – 94.

34. Хатхеева, Е.Ф. Анализ изменений законодательства в области лицензирования деятельности по обращения с отходами / Е.Ф. Хатхеева //



Сборник научных трудов конференции «Трансграничная безопасность и государство в современном мире». 2016. № 8. С. 75 – 83.

35. Environment in the EU [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6757479/8-26032015-AP-EN.pdf/a2982b86-9d56-401c-8443-ec5b08e543cc> (дата обращения 27.10.2019).

#### РАЗДЕЛ IV ДИССЕРТАЦИИ И АВТОРЕФЕРАТЫ ДИССЕРТАЦИЙ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ

1. Яковенчук, О.Ю. Лицензирование деятельности по обращению с отходами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.Ю. Яковенчук. М, 2016. 8 с.

2. Павлюц, Р.В. Правовое регулирование обращения с отходами: дис. ... канд. юрид. наук / Р.В. Павлюц., 2016. 107 с.

3. Бухонова, Е.С. Организация системы сбора, транспортирования и утилизации отходов от населения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.С. Бухонова., 2017. 6 с.

4. Приймак, О.А. Совершенствование государственной политики в области охраны окружающей среды в сфере управления отходами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.А. Приймак, 2013, 10 с.