

УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ В РОССИИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ

Отрасль управления отходами в России - на пороге крупных перемен, которые могут произойти в связи с разработкой и введением в ближайшее время изменений и дополнений в федеральные законодательные акты, регулирующие экономическое стимулирование и эффективное действие системы обращения с отходами. На данном правовом поле - много заинтересованных игроков и если эти игроки будут действовать по известному принципу «лебедь, рак и щука», интересы населения и государства в решении проблемы отходов не будут реализованы, и новый закон вполне может стать либо пустой декларацией, либо отбросит страну в прошлое.

ЕСТЬ ЛИ СИСТЕМНОСТЬ В УПРАВЛЕНИИ ОТХОДАМИ?

Управление отходами - это отрасль коммунальная или экологическая? Это вопрос еще не решен в нашей стране, поскольку обязанность заниматься сбором, транспортировкой и размещением отходов производства и потребления отнесена согласно федеральному закону №131 - ФЗ и ФЗ «Об охране окружающей среды» к

функциям органов местного самоуправления, которые в свою очередь поручают заниматься этой проблемой муниципальным коммунальным предприятиям. При этом в ведении региональных жилищно-коммунальных министерств управление отходами, как правило, не значится, а администрации городских округов и районов

не имеют средств для проектирования и строительства собственных полигонов для захоронения отходов, не говоря уж о создании отходоперерабатывающих предприятий.

Тогда, может быть управлять отходами должны природоохранные министерства и ведомства в регионах, имеющие в своем распоряжении довольно скромные региональные целевые программы по созданию системы управления отходами и имеющие право государственного экологического надзора в данной сфере публичных правоотношений? Но в этом случае данный вид хозяйственной деятельности следует относить к экологической сфере, а функций поддержки коммерческой деятельности

в области экологии соответствующие министерства и ведомства в регионах обычно не имеют.

Должны участвовать в этом процессе и органы исполнительной власти - правительства субъектов федерации, в чью обязанность входит координация в сфере управления отходами, привлечение инвестиций в крупные инфраструктурные проекты, реализуемые в этой сфере. И действительно, в большинстве городов - миллиоников России уже определены на основе концессионных соглашений крупные монополисты-операторы по управлению твердыми бытовыми отходами, однако московские инвесторы дальше намере-

ний строительства новых полигонов с сортировочными комплексами не идут, монополю только требуя себе гарантированный объем поступления отходов и кратное повышение тарифов на размещение отходов. И вообще процесс приватизации крупным бизнесом объемов ТБО в столицах регионов имеет ряд «подводных камней», требует взвешенных решений с учетом антимонопольного законодательства и социально-экономических интересов регионов и отраслевого малого бизнеса.

При определении ответственности органов МСУ в данной сфере, нужно иметь в виду, что обязанность учета образования отходов и обеспече-



**ВЕСЕЛОВ
АЛЕКСАНДР КАЛИНОВИЧ**

председатель СРО
НП «Объединение
предпринимателей по
рециклингу отходов»,
председатель Союза экологов
Республики Башкортостан,
юрист-эколог, к.ю.н



ния безопасности обращения с ними возложены законодательством в первую очередь все же на предприятия, являющиеся собственниками отходов.

Есть у нас и экологическое предпринимательство: в основном малый и средний бизнес, который берет на себя отдельные части или функции системы управления отходами или реализует комплексные небольшие проекты по сбору, транспортировке, использованию, обезвреживанию, переработке и размещению отходов. И этот вид, называемый предпринимательством, реализуемым в целях охраны окружающей среды, согласно ст. 17 ФЗ «Об охране окружающей среды» должен в обязательном порядке поддерживаться государством путем предоставления налоговых и иных льгот и преференций, чего, увы, не происходит по всей территории России, за исключением, наверное, только Кемеровской области, где создана соответствующая нормативная база.

В сферу полномочий по управлению отходами территориальных подразделений федеральных органов контроля и надзора (в частности, Росприроднадзора) входит только надзор, нормирование, администрирование платежей, и экологическая экспертиза проектной документации объектов размещения отходов. Роспотребнадзор при осуществлении санитарно-эпидемиологического надзора основной упор делает на своевременный сбор и вывоз твердых коммунальных отходов из селитебной (жилой) зоны населенных пунктов, уповаю на массовую компанию по разработке схем санитарной очистки населенных пунктов от отходов, которые не имеют, как правило, конечного пункта - экологически безопасного объекта размещения отходов. При этом Роспотребнадзор закрывает глаза

на проблему десятков тысяч несанкционированных свалок бытовых отходов, непроектных свалок для промышленных отходов и размещения жидких коммунальных отходов.

Необходимо отметить, что российское законодательство по прежнему разделяет понятия «отходы производства» и «отходы потребления», продолжая неудачные попытки по созданию двух схем управления этими потоками отходов, и игнорируя то, что большая часть отходов производства низкой опасности фактически поступает на полигоны и свалки бытовых отходов, что в быту образуются даже особо опасные отходы, а на производстве - бытовой мусор, что органы местного самоуправления - ответственные также за сбор, вывоз и размещение опасных отходов производства, не с состоянием этого делать и т.д.

Таким образом, в сфере обращения с отходами создана классическая ситуация, характеризующаяся известной поговоркой про семь нянек и ущербное дитя, оставшееся без присмотра.

К ЧЕМУ ПРИВЕЛО ФАКТИЧЕСКОЕ ОТСУТСТВИЕ В РЕГИОНАХ РОССИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОТХОДАМИ?

Не буду отягощать читателя цифрами, но график роста образования отходов в стране имеет за последние 20 лет четкую тенденцию в росту под углом примерно 40%, что объясняется увеличением потребления и развитием индустрии упаковки и упаковочных материалов, а также сокращением срока службы некоторых видов товаров народного потре-

бления, накопления промтоваров на предприятиях в ущерб их обезвреживанию и переработке. Количество несанкционированных свалок отходов (включая захоронения опасных промтоваров) из года в год увеличивается, несмотря на их выявление и ликвидацию.

Страна, особенно, в густонаселенной части территории, обрастает свалками, которые не только занимают громадные площади гослесфонда, сельскохозяйственных и населенных пунктов, но и выводят из строя почвы и запасы пресных подземных вод.

При этом переработка отходов, как направление экологического предпринимательства, не получает государственной поддержки, не имеет правовых механизмов экономического стимулирования, хотя использование вторичных ресурсов является общепризнанным генеральным направлением развития экономики России в 21 веке.

Действующее законодательство в данной сфере уже несколько лет имеет тенденцию к либерализации, «раскошмаривая» производство от необходимости учета образования и движения отходов на всех стадиях их жизненного цикла, от обязанности производителя отходов их перерабатывать или обезвреживать, что является одной из основных причин прогрессирующего развала системы управления отходами.

Движение твердых бытовых (коммунальных) отходов, в соответствии с ФЗ «Об основах местного самоуправления» возложенное на ОМСУ, осуществляется, как правило, в пределах сбора и вывоза ТБО. Размещение ТБО производится бессистемно и состояние свалок (полигонов) ТБО органы МСУ практически не интересуют. Сегодня практически отсутствует применение мер ответственности за состояние объектов размещения

ТБО к главам администрации муниципальных районов и городских округов. Тогда как согласно ст. 16 №131-ФЗ ст. 8 №89-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления относится организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Пунктом 6.2. СанПиН 42-128.4690-88 «Санитарные правила содержания территории населенных мест» предусмотрена обязанность органов МСУ по утверждению норм накопления твердых и жидких отходов на одного человека в год, однако в большинстве районов и городов России такие нормы не утверждены, либо оспорены органами прокуратуры. Полномочия ОМСУ по утверждению норм накопления отходов подтверждены правоприменительной практикой (определение судебной коллегии Свердловского областного суда по делу №33-4663\2013, решение Арбитражного суда Архангельской области от 31.10.2012 года, постановление

ФАС Северо-западного округа по делу №А05-11620/2012, и др.). Действующее же местные нормы накопления ТБО варьируются в объеме от 1 до 2-х кубических метров отходов на человека в год, что при резком росте объемов упаковки и упаковочных материалов являются существенно заниженными.

Однако федеральное законодательством относит утверждение нормативов воздействия на окружающую среду к компетенции Росприроднадзора, но не относит к этим нормативам нормы накопления ТБО, чем и объясняется разноречивость в правовой сфере по данному вопросу.

ПРОБЛЕМЫ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

Муниципально-частное партнерство в сфере управления ТБО не регламентировано подзаконными нормативными

актами и имеет весьма разную практику в регионах России: от договоров аренды муниципальных свалок и полигонов ТБО до соглашений о взаимодействии частного предприятия с ОМСУ в этой сфере. При этом сортировка отходов и брикетирование не утилизируемой части ТБО так и не стало рентабельной хозяйственной деятельностью. Такая уникальная практика сложилась, к примеру, в Иглинском районе Республики Башкортостан, где ООО «Атмосфера» заключило договор о взаимодействии с поселковой администрацией на совместную эксплуатацию сортировочного комплекса ТБО, а ООО «Управляющая компания пос. Иглино» вывозила отходы на основании лишь договора с поселковой администрацией на аренду двух КАМАЗов-мусоровозов. В результате такого муниципально-частного «партнерства» сортировочный комплекс три года простаивает, так и не начав работу, а дотационная «Управляющая компания» завалила отходами больше 2 га прилегающей территории, отведенной под строительство мусороперерабатывающего комплекса. Аналогичных фактов некомпетентности в управлении отходами по регионам России можно насчитать сотни и тысячи.

В настоящее время по вопросам платы в бюджет за размещение отходов арбитражными судами РФ принимаются решения, порой явно противоречащие друг другу. В результате природопользователи не понимают, кто должен осуществлять внесение платы за НВОС в результате размещения отходов производства и потребления и не только отказываются платить, но и подают иски о возврате платы за НВОС. Управление Росприроднадзора по Республике Башкортостан вынуждено подавать иски о



плате за НВОС в отношении предприятий, у которых образовались отходы, одновременно привлекая в качестве третьих лиц предприятия, занимающиеся непосредственно размещением отходов.

Из порядка 75 тыс. предприятий республики только 6985 сдают отчеты по форме 2-ТП (отходы), остальные соответственно не сдают. Стоит отметить, что единственным государственным органом, уполномоченным на прием, обработку отчетов по указанной форме на территории Республики Башкортостан является Управление Росприроднадзора по Республике Башкортостан при явно недостаточной численности штатного состава Управления, однако имеются случаи, когда данные отчеты принимаются территориальными управлениями Минэкологии РБ. Кроме этого предприятие малого и среднего бизнеса взамен нормативов образования отходов и лимитов на их размещение обязаны предоставлять ежегодный отчет об образовании, использовании, обезвреживании и размещении отходов. За 2013 год субъектами малого и среднего бизнеса сдано всего 1985 отчетов.

Следующая проблема – это отсутствие учета принимаемых отходов по весу и классу. В настоящий момент на территории РБ распространена практика так называемой «покупки» талонов на прием отходов для размещения. Данная практика означает отсутствие достоверной информации о количестве и видах, размещаемых на полигонах отходов. В результате предприятия, эксплуатирующие полигоны умышленно занижают сведения о количестве накопленных отходов (ООО «Вториндустрия» г. Стерлитамак, МУП «Спецавтохозяйство по уборке г.Уфы», МУП САХ ГО г. Салават, полигоны ТБО г.г. Нефтекамска, Бирска, Янаула, Белорецка и др.).

По некоторым полигонам Минэкологии РБ выдавались свидетельства о регистрации объектов размещения отходов ГУП «Табигат», в которых вместимость полигонов превышала проектную в 2 раза (к примеру, свидетельство №26 о регистрации ОРО от 29.10.2012 выдано ГУП «Табигат» РБ на полигон Чижминского района).

Отдельной проблемой можно выделить роль ГУП «Табигат», в основную уставную функцию которого входит координация управления отходами в РБ. В ведении ГУП «Табигат» по договору с Минимуществом РБ находится 15 полигонов ТБО, которые ГУП по результатам аукционов (проведенных с многочисленными нарушениями) передало коммерческим (в ряде случаев аффилированным) фирмам, не имеющих зачастую ни специалистов, ни материальной базы, ни лицензии на право размещения отходов. Примеры - полигоны ТБО г. Нефтекамска, г. Бирска и др. При этом с этими фирмами заключены договоры аренды полигонов, агентские договоры или договоры аутсорсинга, предметом которых фактически является передача лицензионных прав на прием и размещение отходов, принадлежащих ГУП «Табигат». То есть, данные фирмы осуществляют коммерческую деятельность на этих полигонах без лицензии на размещение отходов. При этом договоры предусматривают внесение на р/с ГУП «Табигат» ежемесячной платы в размере от 150 000 до 200000 рублей, которая используется на содержание ГУПа.

Таким образом, построенные за счет республиканского бюджета полигоны незаконно передаются коммерческим фирмам, которые в свою очередь платят за эксплуатацию этих полигонов не в бюджет, а оплачивают содержание ГУП «Табигат», которое не выпол-

няет никаких видимых работ по данным полигонам. Кроме того, все построенные за счет бюджета РБ 43 полигона ТБО фактически завалены отходами и требуют расширения за счет опять же бюджетных средств, при отсутствии в подавляющем большинстве случаев сортировки и брикетирования ТБО перед захоронением. Отдельно следует отметить факт списания бюджетных затрат на строительство мусоросортировочного комплекса на полигоне ГУП «Табигат» в г. Стерлитамак. Введенный в эксплуатацию комплекс фактически развален, переполненный полигон, находящийся в черте населенного пункта, незаконно передан в аренду ООО «Вториндустрия», которое вынуждено было построить собственный мусоросортировочный комплекс в черте города.

Одной из основных проблем связанных с эксплуатацией объектов по размещению отходов является категории земель. В соответствии с ч.5 ст.12 ФЗ «Об отходах производства и потребления» запрещается захоронение отходов, в том числе в границах населенных пунктов. На территории РБ к таим объектам можно отнести:

- МУП Спецавтохозяйство по уборке города» г. Уфа
- МУП «Инзерское ПУЖКХ»
- ОАО Спецавтохозяйство» г. Агидель
- ГУП «Табигат» РБ г. Учалы
- ООО «Вториндустрия» г. Стерлитамак
- МУП Спецавтохозяйство г. Салават
- ООО «Бирсккоммундорстрой»
- МУП «ГорКомСервис» г. Давлеканово
- МУП Полигон г. Сибай.

Действующим законодательством также запрещается эксплуатация объектов размещения отходов на землях сельскохозяйственного назначения (примеры: ООО "Жи-

лищик", ООО "Коммунальное хозяйство" Балтачевского района, ООО «Водолей»).

На территории РБ существуют «полигоны» которые построены и эксплуатируются в отсутствие проектной документации (ООО «Экополигон» г. Мелеуз (бюджетные средства на строительство полигона использованы частично для строительства пруда, переданного частному собственнику), МУП «Транспортная база» г. Кумертау, МУП «Коммунальщик» с. Малояз Салаватский район, ООО «Коммунальник» п. Николо-Березовка Краснокамский район. Отсутствие проекта не позволяет установить параметры объекта, а также наличие и виды систем защиты окружающей среды от негативного воздействия.

Проблемой также являются свидетельства о государственной регистрации объектов по размещению отходов производства и потребления. Так Росреестром выдаются свидетельства о праве собственности на «Полигон», и в качестве полигона указывается одноэтажное здание («бытовка» для персонала), тогда как Полигон – это комплекс, предназначенный для размещения отходов.

Наиболее важной в настоящий момент проблемой являются многочисленные районные свалки. Так, по запросу Управления Росприроднадзора по РБ главами администраций представлена информация об объектах размещения отходов, расположенных в районах, согласно которой в Кигинском районе имеется 27 объектов размещения отходов (свалок), в Буздякском районе 55 объектов, в Кармаскалинском районе 38 объектов.

Подобная ситуация наблюдается и в других районах РБ. Подобная информация отражена в Республиканском кадастре отходов и объектов размеще-



Экомобиль. Источник: www.kolpinonews.ru

ния отходов, который ведется Минэкологии РБ. Согласно данному кадастру на территории РБ находится свыше 2500 свалок, однако действенных мер по ликвидации свалок в настоящий момент не принимаются.

Особая проблема - эксплуатация в черте населенных пунктов в нарушении действующего законодательства более 160 внутризаводских полигонов для размещения опасных промышленных отходов, где отсутствует проектная документация, гидроизоляция, учет поступающих и накопленных отходов, достоверный экологический мониторинг и должный государственный экологический надзор. Особую тревогу вызывают свалки промышленных отходов таких предприятий, как ОАО «Уфанефтехим», ОАО «Газпромнефтехимсалават», Управления магистральных нефтепроводов, «Цветаевский» (БСК, ООО «Энергосервис», ООО «СКОК»), УМПО, Автономаль и др.

Эксперимент по сбору ртутьсодержащих ламп и приборов поддержан лишь в ГО г. Уфа. Однако необходимо отметить отсутствие соблю-

дения в ОМСУ порядка по организации данной деятельности, содержащегося в федеральных нормативных актах. Данное нарушение носит системный характер, так как подобный документ действует лишь в нескольких городах РБ (в частности в г. Кумертау, г. Нефтекамск). В республике организован сбор (по факту не более 80% от покупаемых) ртутьсодержащих ламп и приборов от юридических лиц.

Сбор ртутьсодержащих отходов от населения вообще не организован (кроме Уфы - см. выше). Пиар-акции ГУП Табигат по маршрутному сбору ламп «Экомобиле» носят в основном рекламный характер.

В целом в РБ отсутствует эффективная политика по управлению отходами производства и потребления, крайне низок КПД республиканских целевых программ, не создан механизм инвестиционной привлекательности проектов по переработке отходов в сырье или товарную продукцию, нет оценки эффективности работы Минэкологии РБ в данной сфере, ослаблен государственный экологический контроль и над-

зор и т.д., вследствие чего республика занимает последние места в ежегодных экологических рейтингах субъектов федерации, количество несанкционированных захоронений отходов увеличивается при стагнации республиканского рынка переработки отходов. Безусловно, все эти проблемы региона в той или иной степени имеют место и в других регионах России.

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

В настоящее время лицензирование отходов осуществляется в соответствии с требованиями ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в части обезвреживания и размещения отходов) и разрешение на ведение деятельности в данной сфере выдается бессрочно. Данный закон исключил лицензирование сбора, использования и транспортировки отходов, а также исключил отходы 5 класса опасности из объектов лицензирования. Соответствующие изменения (в том числе отмена экологической экспертизы материалов обоснования лицензии) произведены и в соответствующих подзаконных актах, включая положение о лицензировании в данной сфере. В связи со столь непродуманной правовой новеллой получены следующие негативные последствия:

- стали бесхозными и неконтролируемыми государством сотни тысяч свалок ТБО (5 класс опасности) поселков, деревень, сел и малых городов;
- резко увеличился неофициальный прием за наличный расчет и размещение неучтенных отходов производства и потребления на охраняемых свалках и полигонах ТБО;
- ежегодно в каждом регио-

не европейской части России стало обнаруживаться до тысячи новых несанкционированных свалок;

- резко снизилась достоверность учета образования и дальнейшего движения опасных промышленных отходов, расширилась практика несанкционированного захоронения опасных промотходов на свалках ТБО;
- многократная передача опасных отходов нелегальным перевозчикам уже не позволяет контролировать фактическое окончание жизненного цикла отходов- безопасное их захоронение либо обезвреживание;
- получила размытость и неопределенность грань между понятиями «использование отходов» и «обезвреживание отходов» и утверждаемые нелегальными коммерческими предприятиями технические условия «использования» отходов с применением не прошедших экологическую экспертизу технологий стали позволять прием и неконтролируемую «переработку» этих отходов;
- законодательные ограничения проверок таких нелегальных коммерческих предприятий, отсутствие должного учета и контроля отходов по статистической форме 2ТП (отходы») привело к повышению коррупционности данного теневых рынка услуг.

До 2013 года надзорные органы игнорировали требования ФЗ «Об охране окружающей среды» и ФЗ «Об отходах производства и потребления» в части запрещения размещения отходов в черте населенных пунктов и на объектах, не включенных в государствен-

ный реестр (ГРОРО), вплоть до внесения Генеральной прокуратурой РФ представления в Росприроднадзор о запрете выдачи лицензий на такие объекты размещения отходов и соответственно выдачи положительных заключений государственной экологической экспертизы проектов строительства таких полигонов. Указанный, совершенно необходимый правоприменительный акт, поставил в сложные условия эксплуатирующееся десятилетиями подавляющее большинство свалок и полигонов ТБО в черте городов и иных населенных пунктов, заставив кое-где ОМСУ включать в планы развития своих территорий поэтапную рекультивацию таких объектов (обычно переполненных) и проектирование современных объектов размещения отходов в прилегающих к городам районах, а органы Росприроднадзора оформлять эксплуатирующим такие объекты организациям лицензии на временное (до 6 месяцев) хранение отходов. При этом обнаружилась также крайне запущенная проблема так называемых «внутризаводских» полигонов для опасных промышленных отходов, построенных, как правило, в городах без проекта и гидроизоляции в былые годы на внутренней территории крупных предприятий. Данные ОРО (объекты размещения отходов) без сомнения являются источниками прогрессирующего загрязнения пресных подземных вод, а опасность и объемы закапываемых там отходов не поддаются достоверному учету, соответственно в десятки раз снижая платежи в бюджет данными предприятиями за размещение отходов.

К примеру, установленный на ОАО «Уфаоргсинтез» факт несанкционированного захоронения на таком собственном «полигоне» 300 тонн пиролизной смолы, привел к повы-

шению содержания фенола в наблюдательной скважине до 50 тысяч ПДК. За пределами «полигона» ОАО «УМПО» в Уфе отмечается превышение в пресных подземных водах ПДК по солям тяжелых металлов – как результат захоронения отходов гальванического производства на данном объекте.

Многолетняя эксплуатация десятков амбаров для нефтехимических отходов на ОАО «ГазпромНефтехимСалават» в городе Салават не могла не стать одной из причин появления нескольких родников со слоем нефтепродуктов и нефти, разгружающихся с края надпойменной террасы в реку Белая в Стерлитамакском районе Башкирии (22 кв.км. территории между деревнями Кантюковка и Васильевка имеют загрязненные нефтепродуктами подземные воды). Или хранилища отходов- так называемые «белые моря» ОАО «Сода» в городе Стерлитамаке, отравляющие реку Белую и атмосферный воздух в прилегающих районах.

Существенное влияние на окружающую среду установлено при проверке в 2014 году полигона для опасных промотходов «Уфанефтехим» АНК «Башнефть» и Цветаевского полигона в Гафурийском районе РБ. При этом два объекта размещения отходов «Уфанефтехим», не смотря на это, включены Росприроднадзором в ГРОРО, хотя эти объекты к тому же расположены в черте населенного пункта -Орджоникидзевского района ГО г. Уфа, а само предприятие почему-то имеет бессрочную лицензию на размещения отходов 1-4 классов опасности на этих объектах.

Этот и многие другие (всего в РБ -167) объекты подлежат поэтапной ликвидации и рекультивации с одновременным строительством современных полигонов вне населенных

пунктов с установлением соответствующих санитарно-защитных зон. Механизмами стимулирования таких действий должны быть штрафы, иски, лицензирование обращения с отходами, кратные платежи за НВОС, и взаимозачет этих платежей.

Регламент процедуры лицензирования обезвреживания и размещения отходов 1-4 классов опасности включает в себя получение и представление санитарно-эпидемиологического заключения органов Роспотребнадзора о соответствии зданий, сооружений, оборудования, которые планируются для использования соискателем лицензии, требованиям санитарно-эпидемиологического законодательства, но действующее законодательство не позволяет Росприроднадзору проводить оценку соответствия конкретного такого заключения действующему законодательству.

Так, при переоформлении в 2014 году лицензии МУП «Спецавтохозяйство по уборке города Уфы» данное предприятие получило бессрочную лицензию на эксплуатацию не-проектной городской свалки, расположенной в черте города, в пределах 2-го пояса зоны санитарной охраны Северного водозабора, без проекта санитарно-защитной зоны (в километровой зоне свалки - 850 дачных участков), без гидроизоляции свалочного тела. При этом Роспотребнадзор письменно подтвердил отсутствие каких-либо нарушений санитарно-эпидемиологического законодательства при эксплуатации данной свалки со ссылкой на отсутствие соответствующей информации.

В ноябре 2014 года возникла проблема возможности оценки Росприроднадзором материалов земельного дела по участку, отведенному под строительство полигона ТБО ООО «Вторесурс» в Благове-

щенском районе РБ. Противоречия в паспорте кадастрового участка и иных земельных документах (место осуществления лицензируемого вида деятельности) стали причиной отказа в выдаче лицензии. При этом действующие Административный регламент по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по обезвреживанию и размещению отходов (приказ Ростехнадзора 10.12. 2007 года №848 с изм.), Положение о лицензировании деятельности по обезвреживанию и размещению отходов 1-4 классов опасности (постановление Правительства РФ от 28.03.2012. №255) вообще не предусматривают представления документов земельного дела.

Другой пример недостаточного правового регулирования – длящийся по сей день судебный спор Управления Росприроднадзора по Ульяновской области с ООО «Современные экологические технологии», претендующего на переоформление лицензии на бессрочную по объекту размещения отходов площадью участка в 122 кв. метра и объеме размещения отходов в 55 млн куб. метров.

Отказ Управления от удовлетворения данного абсурдного требования (а также по подтверждению выдачи лицензии на обращения с медицинскими отходами, что действующий закон вообще не регламентирует) обжалован лицензиатом и по разному оценивается судебными инстанциями. Аналогичный спор возник в текущем году между ООО «Экоресурс» и Управлением Росприроднадзора по РБ, когда лицензиат требовал переоформления своей лицензии на обезвреживание и размещение отходов на занимаемое им офисное помещение в городе Уфе.

В практике экологического надзора возникает и вопрос:



Межрегиональная экологическая акция «Волга - великое наследие России»
Источник: www.ulecocentr.ru

«Можно ли привлекать глав администрации органов местного самоуправления к административной ответственности за нарушения законодательства о безопасном обращении с отходами (ст. 8.2. КоАП РФ)?». Ведь местные ОМСУ не освобождены от обязанностей владельцев объектов размещения отходов, и согласно законодательству должны также иметь лицензии на обращение с отходами и прочую документацию. После волны административных дел в отношении глав ОМСУ в 2008-2012 годах суды все чаще стали удовлетворять жалобы указанных должностных лиц и отменять наложенные на них штрафы, мотивируя отсутствием у них организационно-распорядительных функций и финансовой возможности приводить сельские и районные свалки в соответствие с экологическими и санитарными требованиями (к примеру, решение Ульяновского областного суда от 24 февраля 2014 г.). То есть, порочный круг окончательно замкнулся, ответственных уже нет и свалки по

прежнему не будут иметь хозяев, поскольку благоустройство малой свалки -исключительно затратное мероприятие и бизнес туда не пойдет.

Но наверное есть смысл муниципальным нормативным актом возложить ответственность за содержание сельских свалок ТБО на специализированное районное муниципальное предприятие, предусмотрев в бюджете района соответствующую статью расходов и тогда не будет оснований для ответственности председателей сельских советов.

Общеизвестно, что Самарская область уже несколько лет выполняет функции полигона для отработки кластеров по отходоперерабатывающей индустрии, но и там из 37 муниципальных образований только 18 имеют лицензированные объекты размещения отходов. Однако области есть чем и похвалиться: органы МСУ имеют право муниципального экологического контроля за такими объектами и за 2014 году провели 91 рейдовую проверку

совместно с органами надзора. При этом, в области приостановлено переоформление лицензий на обращение с отходами в связи с трудностями перехода на новый Федеральный классификатор классов опасности отходов (ФККО). Кроме того, вызывает много вопросов сама возможность проведения предлицензионной проверки Росприроднадзором при переоформлении лицензии.

В ряде городов России остается проблема наличия многолетних непроектных свалок ТБО, на которые вывозятся и некоторые виды опасных промышленных отходов. Такое наследие имеет и город Пенза, к тому же в области так и не создано подразделение природоохранной прокуратуры, что снижает эффективность деятельности органов надзора в сфере обращения с отходами.

В большинстве регионов России (Пермский край, Нижегородская, Свердловская, Челябинская, Оренбургская области и другие регионы) есть проблема заброшенных карьерных выработок, рекультивацию которых можно проводить согласно проектам, используя инертные отходы 5-го и 4-го классов опасности. В этом вопросе, как представляется, следует проводить государственную экологическую экспертизу федерального уровня по технологии использования конкретного вида отходов (материала) для рекультивации карьеров, получать положительное заключение государственной градостроительной экспертизы по конкретному проекту, реализовать проект в короткие сроки под постоянным экологическим контролем. Данная деятельность не лицензируется, поскольку рекультивация карьера не является эксплуатацией объекта размещения отходов.

ФЗ «Об отходах производства и потребления» запрещено размещение отходов на объ-

ектах, не включенных в Государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО), но эта норма стала действовать с 1 августа 2014 года в связи с введением в действие соответствующих подзаконных правовых актов. И сейчас на объекты, не включенные в ГРОРО, запрещено выдавать лицензии, согласовывать проекты нормативов образования отходов. Для такого рода объектов не применяется понижающий коэффициент 0,3 по плате за размещение отходов, а владельцы отходов при размещении должны вносить плату за размещение отходов на таком объекте в 5 кратном размере. То есть, включение объекта в ГРОРО - вопрос крайне важный экономически, но, к сожалению, пока отсутствует регламентирующая процедура по включению в ГРОРО, что вызывает много конфликтов в регионах.

При расширяющейся судебной практике возложения обязанности внесения платы за размещение отходов специализированными предприятиями - владельцами или арендаторами полигонов, эта проблема встает еще более остро, но с 1 января 2015 года эта обязанность будет однозначно закреплена за предприятием-образователем отходов по принципу «загрязнитель платит». Кроме того, лицензиатам нужно готовиться и к введению с 2016 года правовой нормы, устанавливающей внесение платы за размещение отходов один раз в год.

САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ ОТРАСЛИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

В России создано около 800 саморегулируемых организаций, действующих в 8 отраслях экономической деятельности, и еще более 40 отраслей готовы в ближайшее время ввести саморегулирование. При этом



Самара полигон ТБО
Источник: www.pravdapfo.ru

опыт замены лицензий на допуски СРО, к примеру, в градостроительной сфере не привел к реализации опасений по резкому снижению качества и безопасности градостроительных объектов, но позволил убрать фактор коррупции при оформлении соответствующих лицензий на изыскания, проектирование и строительство.

Справедливости ради нужно заметить, что оформление членства в строительной СРО стало довольно быстрым и часто формальным процессом, но нельзя и отрицать повышение уровня ответственности самих членов таких СРО. В области управления отходами в России уже зарегистрировано 40 СРО, но пока отрасль не имеет собственной нормативной правовой базы саморегулирования. Государственные функции лицензирования еще не заменены институтом допуска к проведению данного вида работ от органов саморегулирования.

В настоящее время Президентом РФ В.В. Путиным актуали-

зирован вопрос внесения Правительством РФ на 2-е чтение в Государственную Думу ФС РФ законопроекта «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами», который согласно поручению Президента РФ должен быть принят в 1 квартале 2014 года и введен в действие до 1 мая 2014 года (увы, этого не произошло).

Причина понятна - страна теряет ежегодно десятки миллиардов долларов сбора за утилизацию ввозимой в Россию продукции.

Министерство строительства и ЖКХ РФ предприняло попытку разработки своего варианта данного законопроекта, в который заложена норма восстановления лицензирования сбора, транспортировки и использования отходов с передачей этой функции данному министерству. Вариант данного

Представляются нереальными попытки реанимировать полный механизм лицензирования ввиду следующего:

- ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» предусматривает наличие только одного лицензирующего органа на каждый вид экономической деятельности;
- расширение сферы лицензирования будет шагом назад в политике сокращения избыточных административных функций;
- реализация данного намерения приведет к увеличению затрат на содержание аппарата лицензирующего органа, поскольку уже сейчас штатная численность Росприроднадзора не позволяет осуществлять в полном объеме эффективную разрешительную и надзорную деятельность в сфере обращения с отходами;
- анализ работы реально работающих саморегулируемых организаций, рост их числа и численного состава каждой СРО наглядно показывают востребованность такого некоммерческого объединения в отрасли;
- внутренний контроль в СРО за соблюдением стандартов оказания услуг в отрасли вполне в состоянии быть эффективным, профессиональным и по определению не может содержать коррупционных признаков;
- публичность работы СРО может составлять конкуренцию любому государственному органу;
- основой успешной работы отходоперерабатывающей отрасли, как показывает растущая практика, может стать только привлечение частных инвестиций под гарантии и ответственность саморегулируемых организаций;
- отсутствуют значительные риски нанесения возможного ущерба членами СРО третьим лицам в сфере управления отходами ввиду публичности заключаемых договоров и жесткого нормативного регулирования деятельности СРО и ее членов в данной сфере правоотношений;
- мировой опыт саморегулирования доказывает социально-экономическую эффективность такой формы развития отраслевых рынков, том числе при реализации переданных в СРО государственных функций;

Укажем основные преимущества членство в саморегулируемой организации:

- участие в формировании и реализации государственной политики, правовой базы и правоприменения в области управления отходами;
- участие в координации и развитии рынка работ и услуг в отрасли;
- имиджевые преимущества при заключении договоров и иных сделок в области управления отходами;
- возможность получения заказов через органы управления СРО;
- ограничения при проведении проверок члена СРО органами надзора и контроля;
- получение правовой, информационной, рекламной и организационной помощи и защиты законных интересов со стороны органов управления СРО;
- возможность оспаривания в судах незаконных решений органов власти и ОМСУ, ущемляющих интересы члена СРО;
- преимущества в получении финансовой поддержки инновационных проектов;
- исключение коррупционной составляющей во взаимоотношениях с органами государственной власти и управления, органами МСУ;
- возможность переложения части ответственности за нанесение ущерба третьим лицам на компенсационный фонд СРО;
- органы СРО не вмешиваются в хозяйственную и финансовую деятельность предприятий-членов СРО, сохраняется полная самостоятельность предприятия-члена СРО.

законопроекта, разработанный Минприроды РФ, тоже восстанавливает лицензирование всех пяти видов обращения с отходами, полностью исключая саморегулирование данной отрасли.

Законопроект устанавливает, что профессиональную деятельность в отрасли обращения с отходами производства и потребления будут осуществлять региональные операторы по обращению с отходами, определяемые органами власти субъектов федерации. То есть предусматривается создание механизма полного государственного регулирования отрасли обращения с отходами, что нанесет мощный удар по

малому и среднему бизнесу в данной сфере, незамедлительно приведет к сокращению рабочих мест, и в конечном итоге, к очередному провалу политики в сфере управления отходами.

Страна прошла уже этот период и сейчас имеет печальный опыт работы муниципальных коммунальных предприятий в данной отрасли. В настоящее время идет процесс замены муниципальных структур на коммерческие предприятия. Аналогично складывается судьба ГУПов, занимавшихся координацией в управлении отходами и доказавшими свою полную несостоятельность. Альтернативы полного перевода отрасли на

саморегулирование просто нет. В общем, нужно надеяться, что в новый закон будет внесен механизм допусков СРО на право субъектов предпринимательства собирать, транспортировать и использовать отходы, оставив лицензирование обезвреживания и размещения отходов за Росприроднадзором.

Государственным органом, контролирующим данную сферу саморегулирования, скорее всего, будет определен Росприроднадзор, имеющий надзорные и разрешительные функции в сфере управления отходами и функции администрирования платежей за размещение отходов.

Таким образом, введение утилизационного сбора, создание утилизационного фонда под управлением соответствующего агентства, распределение средств этого фонда с участием СРО и под их ответственность, введение полноценного института саморегулирования отрасли позволит подтвердить обоснованность частичного отказа от института лицензирования обращения с отходами с условием обязательного страхования ответственности владельцев объектов размещения или обезвреживания отходов. При этом возникает проблема фактического наличия в

России необходимого числа потенциальных членов СРО, отвечающих всем требованиям действующего законодательства и способных взять на себя ответственность за эффективное управление переработкой и использованием отходов и схемами санитарной очистки населенных пунктов, за безопасное обезвреживание и размещение отходов, за внедрение наилучших существующих технологий в отрасли согласно требованиям ГОСТ Р 55827-2013. «Наилучшие доступные технологии. Руководство по экологически ориентированному управлению отходами».

Источник: www.blamper.ru