

УДК 349.6:504
ББК Х407.04

DOI: 10.53315/2949-1193-2024-3-4-47-52

*Пильгусев К.Д.,
аспирант Волгоградского института управления –
филиал ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»
г. Волгоград, Россия*

К ВОПРОСУ О РОЛИ ГОСУДАРСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ОБРАЩЕНИИ С ОТХОДАМИ

Аннотация. В статье представлен анализ нормативно-правовой базы, регулирующей полномочия государства в контексте обращения с отходами. В качестве отправной точки рассуждения автор рассматривает введенную в 2020 году в конституционное законодательство концепцию публичной власти. Отмечается, что эта концепция помогает организовать деятельность на различных управленческих уровнях по наиболее эффективному обращению с отходами. Автором также подсвечены некоторые негативные элементы в данном вопросе: в частности, разрозненность актов, содержащих соответствующие нормы, отсутствие общей системности в этой сфере, а также случающиеся противоречия между общей направленностью политики в области обращения с отходами и её исполнением на региональном и местном уровнях.

Ключевые слова: обращение с отходами, мусорная реформа, экологическая безопасность, экологическое право.

UDC 349.6:504
BBK X407.04

DOI: 10.53315/2949-1193-2024-3-4-47-52

*Pilguyev K.D.,
Postgraduate student of the
Volgograd Institute of Management –
branch of RANEP
Volgograd, Russia*

ABOUT THE ROLE OF THE STATE IN ENVIRONMENTAL SAFETY IN WASTE MANAGEMENT ISSUES

Abstract. The article presents an analysis of the regulatory framework governing the powers of the state in the context of waste management. As a starting point of reasoning, the author considers the concept of public power introduced into constitutional legislation in 2020. It is noted that this concept helps to organize activities at various management levels for the most efficient waste management. The author also highlighted some negative elements in this issue: in particular, the fragmentation of acts containing relevant norms, the lack of a common system in this area, as well as the contradictions between the general orientation of waste management policy and its implementation at the regional and local levels.

Key words: waste management, garbage reform, environmental safety, environmental law.

Для раскрытия роли государства в обеспечении экологической безопасности при обращении отходов укажем, что имеется в виду под понятием «государство» в данной работе. В данном случае под «государством» будем подразумевать систему «публичной власти» в том смысле, в котором это понятие было введено в ходе конституционной реформы 2020 года. И если ранее имела место конституционно-правовая концепция осуществления государственной власти на двух уровнях (уровне федерального центра и субъектов РФ), то концепция «публичной власти» включила в эту систему также уровень местного самоуправления (Советов, 2020: 50).

Иными словами, под «государством» мы будем понимать как федеральный центр, так и субъекты федерации из-за ее федеративного устройства, а также в некоторой мере – органы местного самоуправления, которые также входят в систему «публичной власти» (Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»). Статья 72 Конституции России обозначает сферы, в которых ведется совместное ведение федерального центра и субъектов РФ. Для понимания роли государства в обеспечении экологической безопасности при обращении с отходами следует обратиться к указанной статье и более подробно определить, к чьему ведению отнесены соответствующие полномочия.

В статье 72 Конституции Российской Федерации не содержится конкретного упоминания о полномочиях по обращению с отходами. Однако в пункте «д» этой статьи говорится о совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере «охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности». Толкуя эту часть расширительно, к этой сфере можно отнести и вопросы, связанные с обращением с отходами, хотя даже на уровне федерального законодательства эти вопросы обычно разводятся. Кроме того, в п. «к» указанной статьи также указывается, что законодательство об отходах производства и потребления относится к совместному ведению, что указывает на распределённость полномочий по обеспечению экологической безопасности при обращении с отходами между федеральным центром и субъектами РФ. Кроме того, органы местного самоуправления также наделены рядом полномочий по регламентированию системы обращения с отходами. Эти полномочия находятся, в частности, в статье 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ (далее – Закон «Об отходах»).

Помимо того, что органы публичной власти наделены полномочиями по регулированию системы обращения с отходами, возможно выделить и иные урегулированные правом полномочия, направленные на обеспечение экологической безопасности при обращении с отходами, которые организованы в соответствии с существующей системой принципов обращения с отходами производства и потребления.

Часть вторая статьи 3 Закона «Об отходах» расставляет данные полномочия в единой иерархии от более приоритетного к менее приоритетному: максимальное использование исходных сырья и материалов, предотвращение образования отходов, сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования, обработка отходов, утилизация отходов, обезвреживание отходов (Астафьев и др., 2017). Этими направлениями не исчерпывается роль государства в вопросе обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами. Перечисленные сферы не учитывают формы деятельности государства. В частности, Закон «Об отходах» не упоминает такие формы деятельности государства как финансовое стимулирование представителей частной сферы, которые обеспечивают отдельный сбор отходов, или финансирование создания инфраструктуры по транспортировке, утилизации или обезвреживанию отходов.

Для стимулирования сектора обработки отходов государство разрабатывает и внедряет меры поддержки, включая налоговые льготы и субсидии для предприятий, применяющих экологически чистые технологии. Важным направлением является и развитие инфраструктуры для раздельного сбора и переработки отходов, что предусмотрено в документах стратегического планирования. Например, в паспорте национального проекта «Экология» (Паспорт Национального проекта «Экология»).

Государственная финансовая поддержка сферы раздельного сбора отходов направлена на минимизацию негативного воздействия отходов на окружающую среду и здоровье человека, а также на содействие развитию экологически чистых технологий. Существующие нормативные акты и концепции исследователей подчеркивают значимость государственного вмешательства в этом процессе (Компании, использующие вторсырье, 2021).

Одним из направлений государственной поддержки является финансирование программ по созданию инфраструктуры для сбора и переработки отходов. Это включает в себя строительство сортировочных и перерабатывающих заводов, развитие системы контейнеров для раздельного сбора, а также поддержку инициатив по снижению объемов производства отходов. Примером может служить Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, которая была нацелена на создание и модернизацию объектов для обработки отходов (Распоряжение Правительства РФ от 25 января 2018 г. № 84-р).

Кроме непосредственного финансирования инфраструктурных проектов, государство также ведет работу в области законодательного стимулирования участников рынка на вовлечение отходов в хозяйственный оборот или минимизации образования отходов. Так, введение принципа «загрязнитель платит» предполагает возложение финансовой ответственности на производителей за образование и обращение с отходами. Это стимулирует компании к внедрению экологически более устойчивых практик (Виноградов, Солдатова, 2019: 42-43). Поэтому активная роль государства в финансовой поддержке сферы раздельного сбора отходов способствует созданию необходимой инфраструктуры, повышению экологической осведомленности населения и стимулированию производителей к внедрению экологически безопасных технологий. В конечном итоге, это ведет к снижению негативного воздействия на окружающую среду и улучшению качества жизни граждан.

Также в качестве полномочий государства в контексте обеспечения безопасности при обращении с отходами следует отметить действия по повышению осведомленности и ответственности всех участников процесса: от производителей и потребителей до органов местного самоуправления и бизнеса. Государство активно работает над созданием условий для развития системы экологического образования и воспитания, что включает в себя разработку образовательных программ и проведение информационных кампаний. Проявление такой просветительской или образовательной функции мы можем видеть как на федеральном уровне (приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 14 августа 2013 г. № 298), так и на уровне субъектов Российской Федерации (Закон г. Москвы от 30 ноября 2005 г. № 68). Например, на федеральном уровне комплексная стратегия обращения с отходами предусматривает развитие системы экологической и гигиенической культуры, просвещения и воспитания по вопросам обращения с ТКО (раздел VII Комплексной стратегии). В частности, такая просветительская стратегия государства проявляется в поддержке издания литературы, направленной на образование и просвещение в области обращения ТКО (Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 14 августа 2013 г. № 298).

В ст. 17 Закона города Москвы «Об отходах производства и потребления в городе Москве» также отдельное внимание уделяется просвещению в части раздельного сбора ТКО.

Такие сведения о безопасном обращении с отходами, о раздельном их накоплении и сборе осуществляется соответствующими органами через СМИ, посредством выпуска учебных пособий, издания научно-популярной литературы, размещения наружной рекламы, проведения конкурсов, учреждения специальных премий за лучшие технические и технологические решения в области обращения с отходами и прочие меры (Закон г. Москвы от 30 ноября 2005 г. № 68).

Иными словами, государственное регулирование в сфере обращения с отходами и обеспечения экологической безопасности предполагает комплексный подход. Это включает разработку и реализацию нормативных актов, экономические стимулы для поощрения экологически ответственного поведения бизнеса и населения, развитие инфраструктуры для сбора и переработки отходов, а также образовательные и информационные кампании с целью повышения экологической культуры общества.

Тем не менее, следует подчеркнуть, что не всегда действия государства оказываются скоординированными и достигают своей цели. Приведём пример из реализации «мусорной» реформы на первых её этапах. В соответствии с ч. 5 ст. 76 Конституции РФ нормативно-правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам по предметам ведения Российской Федерации или совместного ведения Российской Федерации и субъектов федерации (Конституция Российской Федерации). В связи с так называемой «мусорной реформой» были внесены поправки в нормативно-правовые акты федерального уровня, а также издавались акты уровня субъектов РФ для их конкретизации, к числу которых относится Приказ комитета природных ресурсов и экологии от 16.02.2017 № 125, который установил возможность бестарного способа сбора твердых коммунальных отходов (далее – ТКО) (Об утверждении Порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления) на территории Волгоградской области). В то же время, Федеральный закон от 31.12.2017 № 503-ФЗ скорректировал Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», установив в статье 13.4 возможность накопления ТКО только на площадках накопления отходов (Об отходах производства и потребления № 89-ФЗ). В течение нескольких лет, до реализации «мусорной реформы» сбор отходов в ряде населённых пунктов Волгоградской области осуществлялся так называемым «бестарным способом», то есть без использования контейнеров накопления отходов. С 1 января 2019 года вступила в силу новая редакция Закона «Об отходах», которая образовала правовую коллизию с Приказом комитета природных ресурсов и экологии от 16.02.2017 № 125 в части бестарного способа сбора отходов. Новеллой в законодательстве оказалась статья 13.4. «Требования к местам (площадкам) накопления отходов», которая определила, что отходы могут собираться только на площадках накопления отходов, которые должны быть обустроены силами органов местного самоуправления. Образовавшаяся коллизия должна была разрешаться в пользу положений статьи 13.4 Закона «Об отходах», что делало невозможным уже сложившийся в ряде поселений Волгоградской области за прошедшие дореформенные годы бестарный способ сбора ТКО.

В заключение, отметим, что перечисленные функции государства в обеспечении экологической безопасности при обращении отходов являются неотъемлемой частью устойчивого развития. Проводимые государством меры по реформированию текущего законодательства, планированию и эффективному управлению отходами позволяют минимизировать их негативное влияние на окружающую среду. Принимая меры по оптимизации процессов сбора, переработки и утилизации отходов, государство может защитить экологические интересы граждан и реализовать свою роль в обеспечении их экологической безопасности. Тем не менее, как мы увидели, не всегда проводимые

реформы и правоприменительная деятельность оказываются согласованными и достигают своих первоначальных целей из-за сложности структуры обращения с отходами и разрозненности её правового регулирования.

Библиографический список

Астафьев С.А. Проблемы создания территориальных схем обращения с жилищно-коммунальными отходами на примере Иркутской области / С.А. Астафьев, Г.В. Хомкалов, О.В. Грушина, Н.Ю. Ковалевская, Л.И. Троицкая // *Baikal Research Journal*. – 2017. – Т. 8. № 1. – DOI: 10.17150/2411-6262.2017.8(1).9.

Виноградов В.А., Солдатова Л.В. Реализация принципа «загрязнитель платит»: сравнительно-правовой аспект. *Правоприменение*. 2019. № 3(4). С. 42-50.

Закон г. Москвы от 30 ноября 2005 г. № 68 «Об отходах производства и потребления в городе Москве» // *Ведомости Московской городской Думы*. – 2006. – № 1.

Компании, использующие вторсырье, смогут получить льготы и субсидии // Сайт Российской газеты. – URL: <https://rg.ru/2021/03/21/kompanii-ispolzuiushchie-vtorsyre-smogut-poluchit-lgoty-i-subsidii.html> (дата обращения 10.05.2024).

Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 2014. – № 4. – Ст. 23.

Об отходах производства и потребления: Федер. закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. – 1998. – № 26. – Ст. 3009.

Об утверждении Порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления) на территории Волгоградской области : Приказ комитета природных ресурсов и экологии от 16.02.2017 № 125 // *Справочно-правовая система «Гарант»*.

Паспорт Национального проекта «Экология», утвержденного протоколом от 24 декабря 2018 г. N 16 президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам // *Справочно-правовая система «Гарант»*.

Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 14 августа 2013 г. № 298 «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в РФ» // *Справочно-правовая система «Гарант»*.

Распоряжение Правительства РФ от 25 января 2018 г. № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 г.» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 2018. – № 6. – ст. 920.

Советов И.К. Публичная власть в России по конституции 2020 года // *Вестник Прикамского социального института*. – 2020. – №3 (87). – С. 50-52.

Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 2020. – № 50 (часть III). – ст. 8039.