

УДК 330.15

## Особенности регулирования деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами

Камаринен Анна Васильевна, магистрант, Петрозаводский государственный университет, gritsinyuk.an@gmail.com

Статья посвящена анализу основных проблем, связанных с обращением с твердыми коммунальными отходами. Даются понятие и основные характеристики твердых коммунальных отходов. Указываются основные нормативно-правовые акты, регулирующие отношения в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, включая сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание и захоронение. Приводятся данные судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды. Формулируются возможные пути решения проблем путем внедрения новых подходов к обращению с твердыми коммунальными отходами.

Ключевые слова: твердые коммунальные отходы, правовое регулирование, сортировка, переработка, административное правонарушение.

В течение последних столетий человечество живет в условиях небывалого комфорта и благосостояния, обеспеченного новыми материалами, конвейерным производством и глобализацией разделения труда. Однако, эта легкость имеет свою противоположную сторону, обычно обозначаемую как экологические экстерналии или скрытые издержки, последствия которых сказываются не на производителях и потребителях, а на окружающей среде. Примечательно, что лишь недавно стало осознаваться, что предметы, утратившие свою ценность, не исчезают бесследно: за их захоронение расплачиваются те, кто сталкивается с последствиями загрязнения воды и воздуха. Если бы в цену товаров включались затраты на переработку отходов, а стоимость древесины учитывала все экологические преимущества живого леса, потребление одноразовых товаров и упаковок было бы существенно ограничено.

Совсем недавно в Российской Федерации в сфере обращения с отходами были внесены изменения в законодательство, направленные на сокращение захоронения отходов и их вовлечение в экономический оборот. Переходный процесс к новой системе обращения с отходами продолжается, однако в области правового регулирования остается ряд нерешенных проблем. Для эффективного решения этих вопросов необходим комплексный и системный подход.

Как известно, с 2019 г. в нашей стране стартовала «мусорная реформа», вызванная острой необходимостью кардинального изменения организации работы системы обращения с отходами, а также формированием экологически ответственного сознания общества. Отходы производства и потребления (далее — отходы) — вещества или предметы, образуемые в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или потребления.

Твердые коммунальные отходы (ТКО) — отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в ходе их использования в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К ТКО также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, аналогичные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами [1].

Естественные науки говорят нам о том, что любое вещество, включая отходы, может быть использовано повторно тем или иным образом. Единственным ограничением является экономическая целесообразность.

Современный объем производимого мусора превышает все мыслимые пределы, а разложение или переработка некоторых новых материалов, появившихся с развитием человечества, может длиться сотни лет. Гниющий мусор, в свою очередь, создает благоприятную среду для размножения множества микроорганизмов,

вызывающих инфекции и заболевания. В связи с этим одной из основных задач Российской Федерации в области охраны окружающей среды является решение проблем обезвреживания и переработки бытовых и промышленных отходов.

В 2022 г., по данным Росприроднадзора, в России образовалось порядка 45,9 млн тонн твердых коммунальных отходов. Из этого количества на утилизацию было направлено всего лишь 6,6 %, при этом сжигание мусора теперь приравнивается к утилизации. Остальной объем отходов был отправлен на захоронение.

С 1 января 2019 г., согласно положениям Федерального закона от 25 декабря 2018 г. N 483-ФЗ «О внесении изменений в статью 29.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», все субъекты Российской Федерации (далее — субъекты РФ) должны были перейти на новую систему обращения с ТКО, при которой их сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание и захоронение на территории региона должны обеспечиваться региональным оператором по обращению с ТКО (одним или несколькими) в соответствии с региональной программой и территориальной схемой обращения с отходами [2].

Региональные операторы, в свою очередь, обязаны заключать соответствующие договоры на оказание услуг с собственниками отходов. А последние должны оплачивать эти услуги по цене, установленной в пределах утвержденного единого тарифа. Однако, как показала практика реализации первых мероприятий «мусорной реформы», изменения, связанные с внедрением новых технологий и организационных решений в сфере обращения с отходами, пока не дали ожидаемых результатов.

Основы административно-правового регулирования порядка обращения с отходами производства и потребления закреплены в Конституции Российской Федерации [3]. Так, ст. 42 предусматривает, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Кроме того, ст. 58 Конституции РФ возлагает на каждого обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон N 7-ФЗ) также закрепляет положения о бережном отношении к природным ресурсам, которые являются основой устойчивого развития и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации. Закон N 7-ФЗ определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, направленной на сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприят-

ной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности [4].

Вместе с тем правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья определяет Федеральный закон от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее — Закон N 89-ФЗ) [5], в соответствии с которым отходы производства и потребления — это вещества или предметы, образованные в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с Законом N 89-ФЗ.

Следует отметить, что в результате переработки может образоваться продукт, который не относится к отходам, а представляет собой продукт переработки, т. е. в таком случае субъект не может нести административную ответственность за нарушение положений ст. 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Вещества и материалы, образовавшиеся в результате производственной деятельности, могут быть реализованы как продукция, если на предприятии имеются соответствующие технические условия и документация. При этом разрабатываемая нормативная и/или техническая документация на продукцию должна учитывать требования соответствующих государственных и отраслевых стандартов, санитарно-эпидемиологических и экологических норм.

Очевидно, что предупреждение правонарушений в области охраны окружающей среды, т. е. экологических правонарушений, является первостепенной задачей в механизме правового обеспечения экологической безопасности. Основы, порядок и особенности административной ответственности за нарушение порядка обращения с отходами производства и потребления предусмотрены КоАП РФ [6].

За 1 полугодие 2023 г., согласно отчетам Судебного департамента при Верховном Суде РФ о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях, в суды общей юрисдикции поступило 4234 дела данной категории, всего рассмотрено — 4020 дел. К ответственности привлечено 2209 лиц, по которым вынесено наказание в виде предупреждения — 478, штрафа — 1693, приостановления деятельности — 38. Наложено штрафов на сумму 27 389 800 руб., из них взысканы принудительно или уплачены добровольно — 8 275 500 руб. [7].

В 2022 г. поступило 7722 дела данной категории, всего рассмотрено — 7775 дел. К ответственности привлечено 4525 лиц, по которым вынесено наказание в виде предупреждения — 1023, штрафа — 3334, приостановления деятельности — 168. Наложено штрафов на сумму 58 406 595 руб., из них взысканы принудительно или уплачены добровольно — 16 267 300 руб. [7].

В 2021 г. поступило 6622 дела данной категории, всего рассмотрено — 6399 дел. К ответственности привлечено 4124 лица, по которым вынесено наказание в виде предупреждения — 153, штрафа — 3892, приостановления деятельности — 79. Наложено штрафов на сумму 36 754 500 руб., из них взысканы принудительно или уплачены добровольно — 8 952 090 руб. [7].

В 2020 г. поступило 2509 дел данной категории, всего рассмотрено — 2493 дела. К ответственности привлечено 1660 лиц, по которым вынесено наказание в виде предупреждения — 87, штрафа — 1505, приостановления деятельности — 68. Наложено

штрафов на сумму 32 247 100 руб., из них взысканы принудительно или уплачены добровольно — 6 546 300 руб. [7].

В 2019 г. поступило 2578 дел данной категории, всего рассмотрено — 2562 дела. К ответственности привлечено 1487 лиц, по которым вынесено наказание в виде предупреждения — 91, штрафа — 1294, приостановления деятельности — 102. Наложено штрафов на сумму 37 739 406 руб., из них взысканы принудительно или уплачены добровольно — 10 951 703 руб. [7].

В 2018 г. поступило 2133 дела данной категории, всего рассмотрено — 2137 дел. К ответственности привлечено 1367 лиц, по которым вынесено наказание в виде предупреждения — 71, штрафа — 1027, приостановления деятельности — 269. Наложено штрафов на сумму 44 245 800 руб., из них взысканы принудительно или уплачены добровольно — 12 229 000 руб. [7].

Из вышесказанного следует, что количество административных правонарушений в данной сфере стабильно и динамично, что свидетельствует о недостаточной эффективности административно-деликтного регулирования. Административные наказания не обладают достаточной предупредительной или сдерживающей силой, а процент исполнения наказаний остается низким. В среднем из назначаемых судом административных штрафов взыскивается или уплачивается добровольно лишь 15–20 %. Все это требует разработки качественно новых мер в данной сфере правоотношений.

Например, в 2018 г. было принято Постановление Правительства РФ от 29 июня 2018 г. N 758 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов IV класса опасности (малоопасные) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [8], которым предусмотрены ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов IV класса опасности (малоопасные).

Это, с одной стороны, способствует административно-правовому регулированию данной сферы правоотношений, с другой — развитию технологий переработки отходов, чтобы не платить соответствующие взносы.

Постепенное повышение размера платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов приведет к тому, что предпринимателям будет выгоднее передавать отходы на переработку, чем на захоронение. Однако для этого нужны объекты для переработки всех образуемых отходов, а при отсутствии таковых ситуация останется прежней: весь объем отходов будет поступать на полигоны.

Существует еще несколько направлений регулирования отношений при обращении с отходами, которые помогут в сохранении экологии, а именно:

Тщательная первичная сортировка мусора по разным контейнерам, что гораздо дешевле и проще, чем везти весь смешанный мусор на сортировку. Но такой подход накладывает ответственность непосредственно на каждого гражданина. По примеру некоторых европейских стран, с целью мотивации населения сдавать, например, больше бутылок, можно ввести систему «залога». Суть ее заключается в том, что, покупая напиток, человек платит отдельно за сам напиток и отдельно — за упаковку. Если упаковка возвращается в специально установленный приемник, залог можно получить обратно и потратить в том же магазине.

Эко-просвещение людей о том, что нужно разделять отходы, начиная с детского сада и школы. Если с раннего возраста приучать детей сортировать мусор, делать компост, говорить им о таких понятиях, как переработка и энергоэффективность, всего лишь через несколько лет результаты такого труда будут поразительными. Но для этого необходимо закрепление подобной инициативы

на законодательном уровне.

Ввод запрета на одноразовые пластиковые предметы, такие как пластиковые тарелки, трубочки, ложки, вилки, ватные палочки, которые легко произвести из более экологичных материалов — древесины или картона.

Пересаживаться на общественный транспорт и велосипеды, т. к. транспорт является огромным источником загрязнения. Правительство и граждане стран с высоким уровнем экологической осознанности разделяют мнение, что для улучшения экологической ситуации необходимо создать условия, способствующие удобному использованию общественного транспорта. Одним из первых шагов в этом направлении может стать разработка четкого расписания, которое позволит пассажирам точно ориентироваться в времени прибытия автобусов.

Ремонт, а не покупка нового. Один из помощников в борьбе с консьюмеризмом — это общее снижение потребления новых вещей и развитие шеринг-экономики.

Необходимо запретить выбрасывать то, из чего можно получить энергию или использовать повторно, всячески поощрять население сортировать мусор и сдавать его в переработку. Прекращение извлечения ресурсов из окружающей среды и их превращение в мусор на свалках возможно через переход от линейной к циркулярной экономике, при которой отходы перерабатываются и повторно используются как сырье для производства товаров или энергии. Внедрение таких мер в долгосрочной перспективе приведет к созданию новой системы обращения с отходами производства и потребления, что обеспечит более рациональное использование природных ресурсов.

#### Примечания

1. Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.02.2025).
2. Федеральный закон от 25.12.2018 N 483-ФЗ «О внесении изменений в статью 29.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления». URL: <https://www.garant.ru> (дата обращения: 04.02.2025).
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.02.2025).
4. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.02.2025).
5. Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.02.2025).
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.02.2025).
7. Данные судебной статистики. URL: <https://cdep.ru> (дата обращения: 04.02.2025).
8. Шинкарев А. И. Реформа системы обращения с отходами производства и потребления в России // Отечественная юриспруденция. 2018. N 5. С. 32–37.

#### English version

Features of regulation of activities in the field of solid municipal waste management

Kamarinin Anna Vasil'evna, master's student, Petrozavodsk State University

This article is dedicated to analyzing the main issues related to the management of solid municipal waste. It provides definitions and key characteristics of solid municipal waste. The article outlines the main regulatory legal acts governing relations in the field of solid municipal waste management, including collection, transportation, processing, disposal, treatment, and burial. It also presents data from general jurisdiction courts on administrative offense cases related to environmental protection. Possible solutions to these issues are proposed through the implementation of new approaches to solid municipal waste management.

Keywords: solid municipal waste, legal regulation, sorting, recycling, administrative offense.