

УДК 338.001.36

**СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ,
ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ И ПОЛНОМОЧИЙ
РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ
В УПРАВЛЕНИИ СИСТЕМАМИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ
(ОПЫТ РОССИИ И США)**

М.А. Любарская

Санкт-Петербургский государственный экономический университет,
г. Санкт-Петербург

В статье проведен анализ основных законодательных актов и организационной структуры в области обращения с отходами в России и США. Выявлены различия различных в полномочиях региональных и местных органов власти в данной сфере.

***Ключевые слова:** обращение с отходами, законодательная база, региональные органы власти, местные органы власти*

Ключом к совершенствованию систем обращения с твердыми отходами (СОТО) в различных странах служат выявление и устранение недостатков СОТО, а также определение и развитие преимуществ СОТО. Лучшим методом для этого является сравнительный анализ различных систем. Данное исследование сосредоточено на сравнительном анализе СОТО в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки в целях разработки рекомендаций по улучшению функционирования этих систем в обеих странах.

В современном обществе качество жизни населения является важнейшим критерием развития стран и регионов, а эффективная организация СОТО – существенный компонент данного критерия. Целью СОТО является минимизация негативного воздействия отходов на окружающую среду и здоровье населения, включая уменьшение распространения загрязняющих веществ. Российская Федерация и Соединенные Штаты Америки входят в число крупнейших стран, поэтому их СОТО оказывают большое влияние на экологию всего мира.

Перед большинством крупных городов в различных странах стоят две основные проблемы функционирования СОТО: увеличение количества твердых отходов и ограниченность территорий. Именно поэтому места образования отходов и места их переработки или захоронения в настоящее время так удалены друг от друга. Это проявляется в повышении стоимости обращения с твердыми отходами, в частности их транспортировки.

Традиционный подход предполагает рассмотрение отходов исключительно в качестве мусора, подлежащего уничтожению. Но отходы, накопленные на официальных полигонах и несанкционированных свалках, а также собираемые в настоящее время, представляют собой ценный источник сырья для промышленности, строительства и других отраслей народного хозяйства. Их использование может стать основой для повышения экономического потенциала региона. Все аспекты «мусорной» проблемы (экологические, экономические и социальные) должны учитываться на этапах оптимизации СОТО.

Бытовые отходы загрязняют окружающую среду и снижают качество жизни населения, поэтому крайне важно повсеместно создать эффективные СОТО. Найти решение данной проблемы в рамках традиционных административных методов и технологий практически невозможно. Необходимо применять комплексный подход, позволяющий дать всестороннюю оценку текущей ситуации в сфере обращения с твердыми отходами и определить наиболее эффективные управленческие решения, которые следует поддерживать.

Начать анализ СОТО следует с законодательства, которое оказывает на эти системы большое влияние. Законодательство определяет политику в сфере обращения с отходами, устанавливает права и обязанности участников СОТО и влияет на повышение общественного понимания важности данного вопроса. Как отмечалось во вступительной части, необходимо применять комплексный подход к совершенствованию СОТО (их технологических, экономических, организационных и информационных элементов), но все эти изменения должны находить своевременное отражение в законодательстве.

Высшим законом в Российской Федерации и США является Конституция. Американская Конституция была написана в 1787 году и вступила в силу в 1789-м. В нее несколько раз вносились изменения, последнее из которых сделано в 1992 году. Этот документ не содержит специального упоминания экологических вопросов или вопросов обращения с отходами [1]. Конституция Российской Федерации [2] принята в 1993 году. В ней также нет отдельных статей по обращению с отходами. Но статья 42 гласит: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением» [3]. Все остальные законодательные акты обеих стран должны соответствовать Конституции.

Законодательная база в сфере обращения с твердыми отходами как в Российской Федерации, так и в Соединенных Штатах Америки формируется на трех уровнях:

- 1) национальном (федеральном);

- 2) региональном;
- 3) местном (муниципальном).

Процедура утверждения федеральных законов в Соединенных Штатах Америки описана в Конституции (статья 1, раздел 7) [1]. Для вступления в силу закон обычно должен быть утвержден тремя сторонами: двумя национальными парламентскими органами (Сенатом и Палатой представителей, которые совместно именуются Конгрессом) и президентом. В рамках обеих палат Конгресса учреждено множество специальных комитетов, участвующих в законотворческом процессе [4, 5]. В Палате представителей имеется Комитет по природным ресурсам. Комитет по энергетике и торговле также имеет Подкомитет по охране окружающей среды и экономике. Прочие комитеты / подкомитеты также могут быть вовлечены в решение вопросов по защите окружающей среды [4]. В Сенате функционирует специальная Комиссия по окружающей среде и общественным работам, но и другие комиссии могут быть вовлечены в решение данных вопросов [4, 6].

Федеральные законы Российской Федерации (РФ), включая законы, относящиеся к сфере обращения с отходами, утверждаются высшим представительным законодательным органом – Федеральным собранием (парламентом) (в соответствии со статьей 94 Конституции РФ [3]). Статус Федерального собрания определен в главе 5 Конституции Российской Федерации. Функции и полномочия Федерального собрания разделены между двумя палатами – Государственной думой (нижняя палата) и Советом федерации (верхняя палата) (в соответствии со статьей 95 Конституции РФ [3]). В составе Государственной думы есть комитет, в сферу деятельности которого входят вопросы обращения с твердыми отходами, – Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии [7], который занимается:

- предварительным рассмотрением законов и их подготовкой для Государственной думы;
- подготовкой заключений по проектам законов и проектам решений, выносимым Государственной думой;
- анализом исполнения законов, регулирующих вопросы, входящие в компетенцию комитета.

Положения принятых Конгрессом и президентом США законов проводятся в жизнь исполнительными органами власти. Президент обладает полномочиями издавать распоряжения по регулированию деятельности федерального правительства [8]. В 1970 году президент издал распоряжение, в соответствии с которым было создано Агентство по охране окружающей среды (ЕРА) [9, 10]. Ответственность за выполнение 15 существующих программ по охране окружающей среды была возложена на ЕРА, определив его компетенцию по

законотворческой деятельности в данной сфере. Все принятые в США законодательные акты федерального уровня включены в Свод федеральных законодательных актов. Раздел 40 этого свода содержит законодательные акты, относящиеся к компетенции ЕРА [11,12].

Наиболее важным законодательным актом США в сфере обращения с твердыми отходами является закон о сохранении и восстановлении ресурсов (закон о ресурсах). Данный закон делится на подразделы. Подраздел С регулирует обращение с опасными отходами, а подраздел D – с твердыми бытовыми отходами (ТБО) [13].

В отношении опасных отходов подраздел С дает ЕРА полномочия контролировать их образование, сбор, транспортировку, обезвреживание, хранение и утилизацию. В отношении ТБО подраздел D определяет только общие рамки для управления ими. Большая часть полномочий передана на уровень штатов и администраций местного уровня [13, 14].

ЕРА определяет отходы как опасные, если они соответствуют одному или обоим следующим критериям: они упоминаются в одном из четырех списков, приведенных в законодательных актах ЕРА, или обладают опасными свойствами (свойством), определенными в законодательных актах ЕРА [15].

В Российской Федерации современная структура федеральных органов исполнительной власти была утверждена Указом президента от 21 мая 2012 г. № 636 [16]. Согласно этому указу на федеральном уровне имеются два основных федеральных органа исполнительной власти, занимающихся вопросами обращения с твердыми отходами. Первый – это Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации [17] с находящейся у него в подчинении Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) [18]. Второй – это Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) [19].

Министерство природных ресурсов и экологии самостоятельно занимается юридическим регулированием, а также разработкой и представлением правительству проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов президента и правительства Российской Федерации по следующим вопросам:

- использование и охрана водных объектов;
- охрана воздуха;
- охрана окружающей среды и экологическая безопасность;
- утилизация отходов производства и потребления (кроме радиоактивных);
- совершенствование экономического механизма рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) отвечает за контроль и надзор в сфере использования природных ресурсов, а также в рамках своей компетенции в области охраны окружающей среды [17].

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) подчиняется непосредственно правительству Российской Федерации [18]. Эта служба реализует функции принятых положений, а также обеспечивает контроль и надзор в области охраны окружающей среды в целях ограничения негативных последствий, вызванных деятельностью человека (в том числе в области обращения с отходами производства и потребления).

На региональном уровне территориальные подразделения Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) выполняют соответствующие функции. Существуют специальные органы исполнительной власти, наделенные функциями по организации деятельности в сфере обращения с твердыми отходами на региональном уровне (например, в Санкт-Петербурге - Управление по обращению с отходами производства и потребления [19]).

Основные задачи управления:

- выполнение функций в сфере обращения с отходами производства и потребления на территории Санкт-Петербурга;
- координирование действий других исполнительных органов Санкт-Петербурга, а также подчиненных управлению государственных унитарных предприятий и общественных организаций в сфере обращения с отходами производства и потребления;
- организация сбора, утилизации, обезвреживания и захоронения бытовых и промышленных отходов, если эти полномочия не переданы местным органам территориальной администрации Санкт-Петербурга.

Активная деятельность на федеральном уровне в сфере обращения с твердыми отходами в США началась в 1965 году, когда Конгресс принял закон об утилизации твердых отходов (закон об утилизации ТО). Этот закон содержал первые нормативные положения федерального уровня, разработанные для совершенствования практики утилизации твердых отходов. Закон об утилизации ТО был изменен в 1970 году путем принятия закона о восстановлении ресурсов и снова изменен в 1976-м путем принятия закона о сохранении и восстановлении ресурсов (закон о ресурсах). Изменения, содержащиеся в законе о ресурсах, касались совершенствования практики утилизации отходов путем внесения положений о надлежащей утилизации опасных отходов [20].

Активное развитие российской системы обращения с твердыми отходами началось в 1998 году, когда был принят основной закон, регулирующий деятельность в данной сфере, «Об отходах производства и потребления» [21]. До этого момента сфера обращения с твердыми отходами не рассматривалась в качестве отдельного объекта законодательного регулирования и имела лишь опосредованное упоминание в законах по охране окружающей среды.

Закон Российской Федерации «Об отходах производства и потребления» (1998) [21]:

- вводит определения основных понятий, которые используются при рассмотрении вопросов обращения с отходами;
- определяет правовые основы обращения с отходами производства и потребления;
- служит целям предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую природную среду;
- предусматривает вовлечение отходов производства и потребления в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Этот закон также предусматривает, что субъекты Федерации (официальные территориальные части Российской Федерации, обладающие независимостью и полномочиями в рамках дифференциации областей юрисдикции между Федерацией и субъектами) обеспечивают проведение государственной политики в области обращения с отходами на своей территории. В соответствии с законом «Об отходах производства и потребления», органы власти регионального уровня (уровня субъектов Российской Федерации), обладают следующими полномочиями:

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

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

- участие в проведении государственной политики в области обращения с отходами на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

- принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, контроль за их исполнением;

- осуществление государственного надзора в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности,

подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

- участие в организации обеспечения населения информацией в области обращения с отходами» [21].

Полномочиям органов местного самоуправления разделены в соответствии с их статусом:

«1. К полномочиям органов местного самоуправления поселений в области обращения с отходами относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора.

2. К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов в области обращения с отходами относится организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

3. К полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области обращения с отходами относится организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов» [21].

Полномочия региональных и местных органов власти в области обращения с отходами в Соединенных Штатах Америки гораздо шире. Помимо того, что каждый штат определяет собственную политику в данной сфере, каждый муниципалитет определяет систему финансирования деятельности по обращению с отходами. Например, известен успешный опыт Калифорнии по внедрению «принципа ответственности производителей», при котором производители несут ответственность за организацию сбора и переработки определённых групп товаров после их выхода из употребления (чаще всего это упаковка, хотя в странах Европейского Союза под действие этого принципа подпадают также бытовая техника и электроника, автомобили, изношенные шины, печатная продукция, а в Калифорнии – ковровые покрытия). При этом в других штатах действие «принципа ответственности производителей» не является обязательным. В то же время муниципалитеты во всех штатах определяют, как население будет платить за сбор и переработку произведенных им отходов. В ряде муниципалитетов оказание этих услуг финансируется из местных бюджетов (то есть косвенно через систему налогообложения собственности, доходов и т.п.), что не позволит установить зависимость между фактически произведенным каждой семьей количеством отходов и их финансовым вложением в данную систему. Это приводит к отсутствию стимулов для минимизации образования отходов и развития системы их селективного сбора и рециклинга. В других муниципалитетах плата взимается с жителей за конкретное количество вывезенных и переработанных отходов. В этом случае возникает стимул для жителей сокращать образование отходов и собирать отдельные категории отходов в специальные контейнеры для последующего

рециклинга, ведь такие контейнеры вывозятся специализированными организациями бесплатно или за меньшую плату.

В Российской Федерации у муниципалитетов нет возможности самостоятельно выбирать систему оплаты населением услуг по сбору и вывозу отходов. Действующая система определена Жилищным кодексом Российской Федерации и предполагает включение данной платы в общий счет за коммунальные услуги. Плата рассчитывается, исходя из нормативного объема образования отходов в год на одного человека, и включается в оплату в пересчете на один квадратный метр жилой площади. Такая система, безусловно также не стимулирует участие населения в программах по минимизации образования, селективному сбору и рециклингу отходов, так как фактический объем произведенных каждой семьей отходов не влияет на сумму платы за коммунальные услуги. При этом у муниципалитетов остается возможность самостоятельно определять нормативный объем образования отходов в год на одного человека и, соответственно, размер платы за сбор, вывоз и переработку отходов. В таких крупных городах, как Москва и Санкт-Петербург, тарифы на сбор, вывоз и переработку отходов для населения, проживающего в муниципальном жилищном фонде, регулируются региональными органами власти в лице комитетов по тарифам.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что для повышения эффективности систем обращения с отходами, России и США необходимо расширить использование экономических стимулов для участников СОТО. В настоящее время участие в программах переработки не дает никакой экономической выгоды населению, а потому в них участвуют не слишком активно. Например, в европейских странах, где существует достаточно высокий депозит за возврат тары (пластиковых бутылок, банок и т. д.), население намного активнее участвует в этой программе, и доля переработки этой категории отходов очень высока (до 100%). Плата жителей и организаций за сбор и утилизацию отходов в РФ довольно низкая, определяется по нормативам и не поощряет участников СОТО сокращать количество образующихся отходов. В Соединенных Штатах методы ценообразования для сферы сбора и утилизации отходов определяются на местном уровне, и для большей части страны трудно отследить связь между конкретным количеством отходов, образовавшихся в домохозяйствах, и уровнем оплаты. Для России и США было бы полезно установить ясное соотношение между конкретным объемом отходов, образующихся в домохозяйствах и на предприятиях, и уровнем платы за сбор и утилизацию отходов, что также поощряло бы сокращение отходов и участие в программах по их переработке.

Список литературы:

1. Конституция Соединенных Штатов. URL: http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (дата обращения: 28.02.2013).
2. Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.constitution.ru/> (дата обращения: 23.02.2013).
3. Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm> (дата обращения: 23.02.2013).
4. Слияние Конгрессом своих комитетов и подкомитетов. URL: http://www.congressmergework.com/onlinedb/cgi-bin/committee_list.cgi?site=congressmergewww.constitution.ru/10003000/10003000-7.htm (дата обращения 23.02.2013).
5. Американское правительство бс. Роль комитетов. URL: <http://www.ushistory.org/gov/bs.asp> (дата обращения: 07.03.2013).
6. Комитет Сената по окружающей среде и общественным работам. URL: <http://www.govtrack.us/congress/committees/SSEV> (дата обращения: 28.02.2013).
7. Комитет Государственной думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии [Официальный сайт]. URL: <http://www.duma.gov.ru/structure/committees/131037/> (дата обращения: 23.02.2013).
8. Справка по правительственным распоряжениям. URL: <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/about.html> (дата обращения: 28.02.2013).
9. Справочные материалы для бизнеса. Энциклопедия бизнеса, 2-е издание. URL: <http://www.referenceforbusiness.com/encyclopedia/Ent-Fac/Environmental-Protection-Agency-AOOC.html> (дата обращения: 28.02.2013).
10. История EPA. URL: <http://www.epa.gov/history/> (дата обращения: 28.02.2013).
11. Постановления по неопасным отходам. URL: <http://www.epa.gov/osw/laws-regs/regs-non-haz.htm> (дата обращения: 07.03.2013).
12. Свод федеральных правил. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collectionCfr.action?collectionCode=CFR&searchPath=Title+40&oldPath=Title+40&isCollapsed=true&selectedYearFrom=2012&ycord=1764> (дата обращения: 07.03.2013).
13. Краткое изложение закона о сохранении и восстановлении ресурсов. URL: <http://www.epa.gov/regulations/laws/rcra.html> (дата обращения: 07.03.2013).
14. Дискуссия с Джеймсом Мэем, профессором права, Университет Уайдене, 19 февраля 2013 г.
15. Постановления по опасным отходам. URL: <http://www.epa.gov/osw/laws-regs/regs-haz.htm> (дата обращения: 07.03.2013).
16. О структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента Российской Федерации № 636. URL:

<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=131690> (дата обращения: 23.02.2013).

17. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://www.mnr.gov.ru/> (дата обращения: 23.02.2013).

18. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). [Официальный сайт]. URL: <http://rpn.gov.ru/node/1> (дата обращения: 23.02.2013).

19. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). [Официальный сайт]. URL: http://www.gosnadzor.ru/about_gosnadzor/ (дата обращения: 23.02.2013).

20. Управление общих служб, справка службы по утилизации и ликвидации недвижимости, закон о сохранении и восстановлении ресурсов (закон о ресурсах). URL: <https://extportal.pbs.gsa.gov/RedinetDocs/staticdocs/rc/env/rcra.pdf> (дата обращения: 11.04.2013).

21. О мерах по оптимизации деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в области обращения с отходами производства и потребления. Постановление правительства Санкт-Петербурга № 965. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=92620> (дата обращения: 23.02.2013).

**COMPREHENSIVE ANALYSES OF LEGISLATIVE BASE,
ORGANIZATIONAL STRUCTURE AND POWER OF REGIONAL
AND LOCAL AUTHORITIES IN THE FIELD OF WASTE
MANAGEMENT (EXPERIENCE OF RUSSIA AND USA)**

M.A. Liubarskaia

Saint-Petersburg State Economic University, department of municipal
economy and management

Annotation: In the article analyses of base legislative acts and organizational structure in the field of waste management in Russia and USA was done. Differences in power of regional and local authorities in the given sphere were outlined.

Keywords: *waste management, legislative base, regional authorities, local authorities.*

ЛЮБАРСКАЯ Мария Александровна, доктор экономических наук, профессор, Санкт-Петербургский государственный
Вестник ТвГУ. Серия "Экономика и управление". 2014. Выпуск 3. С. 69-78