

Обзор и анонсы научных мероприятий

УДК 061.3 : 349.6(470.331)

ОБЗОР НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ОБРАЩЕНИЕ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА»

Ю. В. Васильчук

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Статья посвящена научно-практической конференции, которая состоялась 28.04.2015 г. на юридическом факультете ТвГУ и была организована кафедрой экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности совместно с Общественной палатой Тверской области. Дается обзор основных проблем законодательного и правоприменительного характера в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе в Тверской области. *Ключевые слова:* отходы производства и потребления; экологические требования в области обращения с отходами производства и потребления; раздельный сбор отходов.

28 апреля 2015 г. на юридическом факультете ТвГУ состоялась научно-практическая конференция на тему «Обращение с отходами производства и потребления в Тверской области: проблемы законодательного и правоприменительного характера». В качестве организаторов проведения конференции выступили Общественная палата Тверской области и кафедра экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности юридического факультета ТвГУ. В обсуждении вопросов, связанных с правовым регулированием в области обращения с отходами и проблемами в правоприменительной сфере приняли участие: председатель Общественной палаты Тверской области доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой гражданского процесса и правоохранительной деятельности Туманова Л.В., зам. председателя Общественной Палаты Тверской области Бутузов А.А., канди-

дат юридических наук, зав. кафедрой экологического права и правового обеспечения Васильчук Ю.В., первый зам. Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры Макушенко Е.А., и.о. отдела охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов и экологии Тверской области Ведерникова Е.С., ст. специалист отдела охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов и экологии Тверской области Соболева О.В., а также преподаватели и студенты юридического факультета ТвГУ.

Туманова Л.В., открывая научно-практическую конференцию, посвященную вопросам обращения с отходами, обратила внимание на особую практическую значимость обсуждаемых вопросов для Тверской области. В условиях отсутствия эффективно-функционирующих в области предприятий по переработке отходов, мест размещения отходов, системы раздельного сбора отходов, важно привлечь внимание общественности, и прежде всего, молодежи к проблеме накопления и переработки отходов.

С основным докладом на тему «О реализации основных направлений государственной политики в РФ в области обращения с отходами производства и потребления», выступила зав. кафедрой экологического права и правового обеспечения Васильчук Ю.В., которая в своем выступлении обратила внимание на то, что проблемы, связанные с обеспечением соблюдения установленных требований в области обращения с отходами производства и потребления, не теряют своей актуальности в Российской Федерации связи с постоянно возрастающим объемом отходов и недостаточностью принимаемых мер, направленных на их утилизацию и переработку. Так, по данным Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, на одного жителя в среднем за год образуется 360 кг. При этом, как известно, чем выше уровень жизни, тем больше количество образовавшихся отходов. Учитывая, что современное общество ориентировано на постоянное расширение сферы производства, а производитель стремится выгодно его продать, завлекающая ненужной, но очень красивой упаковкой, например, то становится очевидным изменение самого подхода к решению проблем в области обращения с отходами. Учитывая данные обстоятельства, современное экологическое законодательство в области обращения с отходами должно быть направлено как на предотвращение появления отходов, так

и предусматривать действенный механизм, позволяющий перерабатывать отходы и (или) использовать их вторично.

Как правило, низкий процент использования и утилизации отходов связан с недостаточным развитием инфраструктуры, в частности отсутствием отвечающим требованиям экологической безопасности полигонов твердых бытовых отходов, недостаточностью современных предприятий по переработке отходов.

Нельзя не упомянуть и о специфике экологического мировоззрения российского населения, которое не осознало еще важность перехода к всю важность перехода к раздельному сбору отходов, необходимость предотвращения возникновения отходов и возможность их дальнейшей переработки.

Так как отходы отличаются друг от друга в зависимости от вида, потенциальной опасности для окружающей среды и здоровья населения, возможности переработки, то представляются важным устанавливать особенности правового регулирования для отдельных видов отходов: дезинфицирующих средств, старых автомобилей, батарейках, биологических отходах, старых маслах и упаковках, электронным оборудованием, отходами животного происхождения и др.¹ Такой подход используется в законодательстве стран Европейского Союза; такая тенденция наметилась и в современном российском законодательстве. Именно разграничение отходов на различные группы позволит реализовать активно используемый во многих странах метод раздельного сбора отходов, с последующей полной или частичной их переработкой. Причем, приученные с детства к сортировке мусора многие жители европейских стран, например, Германии, по мнению немецких экспертов, даже в случае отмены сортировки, продолжали бы его еще долгое время сортировать отходы в силу сложившейся привычки².

Стратегически важные документы экологического планирования, как Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030г. и государственной программой Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 гг., в большей степени ориентированы на использование образования отхо-

¹ См.: Экологическое право: учебник / под ред. О.Л. Дубовик. М., 2008. С. 714 - 715.

² Коршунов М. Раздельный сбор мусора в Германии // granik.com.ua/index.php?...view=article...2010-06-29

дов путем переработки, регенерации, рекуперации, рециклинга и установление ответственности производителей за экологически безопасное удаление произведенной ими продукции, утратившей свои потребительские свойства и ее упаковки. Также они предусматривают поэтапное введение запрета на захоронение отходов, не прошедших сортировку, механическую и химическую обработку, а также отходов, которые могут быть использованы в качестве вторичного сырья (металлолом, бумага, стеклянная и пластиковая тара, автомобильные шины и аккумуляторы и другие) и установление ответственности производителей за экологически безопасное удаление произведённой ими продукции, представленной готовыми изделиями, утратившими свои потребительские свойства, а также связанной с ними упаковки и др.

В федеральный закон от 24.06.1998 г. «Об отходах производства и потребления»³ были внесены изменения в конце 2014 г.⁴, вместе с тем, анализ ст. 3 ФЗ «Об отходах производства и потребления» позволяет сделать вывод о том, что отдельный сбор отходов не предусмотрен в качестве основных направлений государственной политики в области обращения с отходами, хотя в новой редакции данного ФЗ появились отдельные правовые нормы, затрагивающие вопросы отдельного сбора отходов. Так, в соответствии с новой редакцией ч. 2 ст. 13 закона «Об отходах производства и потребления», которая вступит в силу с 1 января 2016 г., к полномочиям субъектов РФ в области обращения с отходами производства и потребления относится организация деятельности по сбору (в том числе отдельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов; утверждение порядка сбора твердых коммунальных отходов (в том числе их отдельного сбора). Соответственно, к полномочиям органов местного самоуправления поселений, городских округов в области обращения с отходами, в редакции ст. 8 Закона, которая вступит в силу также с 1 января 2016 г., относится участие в организа-

³ Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ (ред. от 29.12.2014 г.) «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009. 29 июня.

⁴ Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений Законодательных актов) Российской Федерации // СПС «Гарант». Раздел Законодательство. Дата обращения 25.04.2015 г.

ции деятельности по сбору (в том числе разделному сбору) и твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных образований. Предполагается также разработка региональных программ в области обращения с отходами и устанавливает требования к данным программам.

Если федеральное законодательство в области обращения с отходами производства и потребления в части установления требований раздельного сбора отходов, только начало развиваться, то на территории ряда субъектов Российской Федерации уже приняты и действуют соответствующие нормативные правовые акты, которые возлагают, в частности, на субъектов хозяйственной и иной деятельности обеспечивать раздельный сбор и сортировку отходов. Типичным примером является законодательство об отходах городов федерального значения - Москвы и Санкт-Петербурга.

Более того, в судебной практике есть примеры обращения прокурора в защиту неопределенного круга лиц с заявлением о признании незаконным бездействия органов местного самоуправления, выразившееся в непринятии нормативных правовых актов, регулирующих порядок раздельного (селективного) сбора компонентов твердых бытовых отходов на территории муниципальных образований. В целях обеспечения соблюдения требований по разделному сбору отходов, в законах об административных правонарушениях, принимаемых в отдельных субъектах РФ, стали появляться статьи, предусматривающие административную ответственность на неосуществление раздельного сбора отходов (например, ст. 4.33 КоАП г. Москвы),

Однако, далеко не во всех субъектах РФ подобные законы приняты. Так, в Тверской области ограничились принятием Стратегии развития системы обращения с отходами в Тверской области. Также необходимо отметить, что введение системы раздельного сбора отходов производства и потребления приобретет практическую значимость и целесообразность только при наличии развитой инфраструктуры, при этом далеко не все субъекты экономически и идеологически готовы практически воплощать раздельный сбор отходов по причине отсутствия вышеуказанных объектов, без наличия которых концепция раздельного сбора отходов теряет всякий смысл. Очевидно, что актуальной проблемой для Тверского региона является даже не переход к разделному сбору отходов, а создание минимально необходимых условий для размещения от-

ходов. Только объединив правовые, экономические, организационные и идеологические факторы можно изменить сложившуюся ситуацию, реализовав тем самым основные направления государственной политики в области обращения с отходами производства и потребления.

Макушенко Е.А. выступила с докладом на тему: «О состоянии законности в области обращения с отходами на территории Тверской области и практики прокурорского надзора в данной сфере». В своем выступлении Макушенко Е.А. отметила, что в последние годы проблема несанкционированного размещения отходов, неудовлетворительного состояния объектов их размещения является особенно актуальной на всех уровнях: от местного и регионального, до федерального. И это не случайно, поскольку нарушение порядка обращения с отходами нередко влечет комплексное загрязнение окружающей среды - почвы, атмосферного воздуха, а также водных объектов, являющихся источником питьевого водоснабжения, создает угрозу безопасности окружающей среды и здоровью населения.

Актуальны данные проблемы и для Волжского бассейна, где ежегодно образуется более 30 млн. тонн отходов, при этом используется и обезвреживается около половины образующихся отходов. Большая же часть отходов размещается на территориях хозяйствующих субъектов и свалках. Объемы образующихся отходов значительно превышают темпы развития системы объектов для их размещения, переработки и утилизации. Большинство санкционированных свалок и полигонов ТБО исчерпало свой ресурс и представляет эпидемиологическую опасность, являясь источником загрязнения окружающей среды.

Существующее материально-техническое обеспечение, отсутствие отработанной системы сбора и вывоза отходов, достаточных производственных мощностей по их сортировке и переработке, слабые меры стимулирования социально-экономического развития предприятий, задействованных в данной сфере, влекут неэффективное использование «полезных свойств» отходов, недостаточное вовлечение в хозяйственный оборот вторичного сырья.

Проблема накопления отходов производства и потребления является одной из основных угроз экологической безопасности России.

В связи с этим надзор за исполнением законодательства об отходах производства и потребления является для Волжской прокуратуры приоритетным. Ежегодно на долю данной сферы правоотношений прихо-

дится от 20 до 30% выявляемых межрайонными природоохранными прокурорами нарушений закона и внесенных актов прокурорского реагирования, причем независимо от того, планируются ли соответствующие проверки. В Тверской области в сфере исполнения законодательства об отходах производства и потребления за период 2010 - 2014 гг. принесено 324 протеста, направлено 135 исков и заявлений, внесено 1012 представлений, по мерам прокурорского реагирования привлечено к дисциплинарной и административной ответственности 593 виновных лица. Направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании 19, возбуждено 8 уголовных дел по материалам прокуроров.

Как показывает практика прокурорского надзора, большинство органов местного самоуправления, которые в соответствии с Федеральным законом от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ наделены полномочиями в сфере обращения с отходами, оказались не способны обеспечить их исполнение в полном объеме, включая организацию сбора, вывоза, утилизации и переработки твердых бытовых отходов. Из-за недостатка средств в местных бюджетах строительство новых полигонов, их техническое оснащение, рекультивация отработанных полигонов и свалок практически не производится.

В связи с отсутствием в Тверской области полигонов для размещения ТБО, коммунальные отходы размещаются на санкционированных свалках, которых на территории области насчитывается более 20. Санкционированные свалки ввиду их не соответствия экологическим и санитарно-эпидемиологическим требованиям подлежат обустройству или закрытию в сроки, необходимые для проектирования и строительства полигонов, отвечающих установленным требованиям.

Зачастую территории таких свалок не обвалованы, санитарно-защитные зоны не организованы, технология складирования отходов не соблюдается. Водонепроницаемого основания объектов захоронения, как правило, не имеется, сбор и очистка фильтрата не ведется, отвод дождевых вод не предусмотрен. Контроль за состоянием подземных и поверхностных вод, атмосферного воздуха, почвы отсутствует.

На многих свалках происходит самовозгорание отходов, которое создает реальную угрозу безопасности населения.

Проблема с размещением бытовых отходов в городе Твери является своеобразным зеркалом, отражающим все проблемы с размещением бытовых отходов в области.

Так, до настоящего времени не решен вопрос размещения отходов в г. Твери. Несмотря на наличие вступившего в силу решения суда по иску Волжской прокуратуры от 01.06.2007 г. о запрете с 2010 г. вывоза и утилизации бытовых и промышленных отходов на санкционированной свалке ТБО, расположенной на 13-м км Бежецкого шоссе Калининского района, данный срок продлевался ввиду отсутствия альтернативы для размещения всей массы отходов города. Заволжским районным судом г. Твери 05.08.2014 г. вынесено определение об отказе в дальнейшем предоставлении отсрочки. Ведется исполнительное производство.

Городские отходы по-прежнему размещаются на Тверской свалке.

Мы всё ещё помним, когда в ноябре – декабре прошлого года Заволжский район города окутывал дым от горящей свалки. В ноябре 2014 г. на Тверской свалке зафиксировано 15 очагов возгорания, только по требованию Тверской межрайонной природоохранной прокуратуры МУП «Тверьспецавтохозяйство» начаты работы по ликвидации очагов возгорания посредством засыпки их грунтом. В конце декабря удалось локализовать очаги возгорания.

Решить данную проблему с постоянно горящей свалкой может только современный полигон, и рекультивация существующей свалки.

В настоящее время, к полномочиям субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами относится только участие в проведении государственной политики в области обращения с отходами на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Правительством области в 2013 г. утверждена стратегия, определяющая развитие системы обращения с отходами на территории области, фактически данная стратегия стала реализовываться только в конце декабря 2014 г. с момента утверждения Плана первоочередных мероприятий по улучшению ситуации в сфере обращения с отходами.

Одним из вариантов решения проблемы с размещением отходов на территории области может являться передача полномочий в области обращения с отходами от органов местного самоуправления органам исполнительной власти области.

Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» предусмотрена возможность перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в области обращения с отходами.

Данные полномочия перераспределены в двух субъектах Российской Федерации. Так, в Нижегородской области Правительством осуществляются полномочия по определению порядка сбора, условий и способов вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. В Ярославской области органами государственной власти осуществляются полномочия по организации утилизации и переработке бытовых и промышленных отходов.

Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой Губернатору и в Законодательное Собрание Тверской области направлены информации с предложениями, реализация которых будет способствовать улучшению состояния законности в данной сфере.

Студенты 3 курса юридического факультета ТвГУ направления подготовки «Юриспруденция», также подготовили и выступили с сообщениями по теме научно-практической конференции.

Студентка 3 курса юридического факультета Параскевополу М.А. в своем выступлении затронула вопросы, связанные с отдельным сбором отходов и их дальнейшей переработкой.

Согласно ФЗ «Об отходах производства и потребления»⁵, сбор отходов (согласно тому же ФЗ) - это прием или поступление отходов от физических лиц и юридических лиц в целях дальнейшей обработки, утилизации, обезвреживания, транспортирования, размещения таких отходов;

Раздельный сбор отходов - сбор отходов, предусматривающий разделение по видам и составу в целях дальнейшей утилизации (использования)⁶.

Индустриальные методы переработки отходов в России развиты слабо: объем перерабатываемых отходов не превышает 5% от количества образующихся отходов. В нашей стране более 95% образующихся бытовых отходов складывают на полигонах, более 85% которых не отвечают требованиям санитарной и экологической безопасности. Эти издержки с экологической точки зрения ничем не оправданы.

⁵ Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009. 29 июня.

⁶ Приказ Минприроды России от 14.08.2013 N 298 «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2013. № 4.

Мировая практика показывает, что разделному сбору может подвергаться 35 – 50 % по массе отходов от их общего накопления (по объему может достигать 70 %). Современные мусоровозы обладают высоким коэффициентом уплотнения отходов, поэтому после транспортирования в них смешанных отходов на мусоросортировочных станциях можно отсортировать, как правило, не более 7 – 10 % вторичного сырья. Из выше сказанного следует, что в качестве наиболее важного элемента системы, влияющего на другие элементы и являющегося основой формирования системы управления отходами, следует считать сбор и временное накопление (хранение) отходов. В зависимости от решений, принятых на этом этапе, выбираются необходимость сортировки и ее глубина, технологии переработки, обезвреживания и захоронения отходов, транспортные потоки. Исходя из выше изложенного наиболее целесообразно (с экологической, экономической и законодательной точек зрения) осуществлять отдельный сбор отходов именно на этапе сбора и накопления ТБО.

Основной проблемой при переработке вторсырья является не отсутствие технологий переработки (современные технологии позволяют переработать до 90% общего количества отходов), а отделение вторсырья от остального мусора (и разделение различных компонентов вторсырья). Существует множество технологий, позволяющих разделять отходы и вторсырье. Самая дорогая и сложная из них - извлечение вторсырья из уже сформировавшегося общего потока отходов на специальных предприятиях. Более простые технологии извлечения тех или иных компонентов из потока твердых бытовых отходов (ТБО) могут и должны применяться (например, обогащение ТБО с целью повышения его энергетической ценности и устранения нежелательных элементов перед мусоросжиганием). Более прогрессивные технологии извлечения вторсырья подразумевают ту или иную форму участия общественности - организацию центров по сбору вторсырья или его покупки у населения, мероприятия по разделному сбору отходов на улицах с помощью специальных контейнеров или организацию системы отдельного сбора отходов на бытовом уровне⁷.

⁷ Пономарев М. В. Правовое регулирование экологически безопасного обращения с отходами в городах // Законодательство и экономика. 2013. № 2. С. 65 – 70.

Согласно ч. 3 ст. 13 ФЗ «Об отходах производства и потребления», порядок сбора отходов на территориях муниципальных образований, предусматривающий их разделение на виды (пищевые отходы, текстиль, бумага и другие), определяется органами местного самоуправления и должен соответствовать экологическим, санитарным и иным требованиям в области охраны окружающей среды и здоровья человека.

Выступающий отметил, что в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления содержатся нормы, направленные на переход к раздельному сбору отходов. Отсутствие муниципального регулирования может служить поводом для реагирования прокуратуры и обращения в суд. Решением Центрального районного суда городского округа Тольятти от 21 мая 2014 г. было признано незаконным бездействие органа местного самоуправления Мэрии г.о. Тольятти по неприятию «Порядка сбора отходов на территориях муниципальных образований, предусматривающий их разделение на виды (пищевые отходы, текстиль, бумага, и другие. Характерно, что суд не посчитал достаточным основанием отсутствия соответствующего документа объяснения мэрии о том, что порядок сбора отходов, разделяющий их на виды, не принят в ожидании изменений Федерального закона «Об отходах производства и потребления». Также был отклонен аргумент мэрии о том, что принятие такого порядка повлечет за собой большие материальные расходы. Решение было оставлено без изменений и апелляционной инстанцией - судебной коллегией по гражданским делам Самарского областного суда⁸.

В Тверской области действует Стратегия развития системы обращения с отходами в Тверской области на период до 2030 г., принятая Правительством Тверской области, где в качестве одной из основных задач указывается «развитие инфраструктуры по раздельному сбору, использованию (утилизации), обезвреживанию и экологически безопасному размещению отходов». В связи с изменениями федерального закона «Об охране окружающей среды», вступающими в силу постепенно, начиная со следующего года, данная стратегия будет подвержена включению значительного количества поправок.

⁸ URL: <https://rospravosudie.com/court-samarskij-oblastnoj-sud-samarskaya-oblast-s/act-471298116/>

Если говорить о практическом воплощении положений о раздельном сборе отходов, то в г. Твери реализуются отдельные проекты по раздельному сбору мусора, инициированные как органами муниципальной власти, так и коммерческими организациями и общественными движениями. Так, под руководством Тверской Городской Думы в 2013 г. стартовал проект «Пластическая операция»⁹ - Студенты геофака ТвГУ рассказывали школьникам о сути, плюсах и минусах и порядке раздельного сбора мусора; затем в школах появились специальные контейнеры, а «Экобытсервис» вывозит этот мусор в соответствии с правилами раздельной переработки. Финансирование проекта осуществляют ОАО «Сибур - ПЭТФ» и ООО «Экобытсервис». Первой оборудованной школой стала Тверская Гимназия № 44. 2 апреля в еще одной Тверской школе - № 52 — появились контейнеры для раздельного сбора отходов, установленные ООО «Экобытсервис» и Министерством природных ресурсов и экологии Тверской области¹⁰. Стоит отметить, что 20 лет назад в микрорайоне «Мамулино» уже была попытка реализовать раздельный сбор мусора. Однако, жители, сперва проявившие инициативу, вскоре увидели, что мусор, ими отсортированный, увозится одной машиной в одной куче вместе с мусором, выкидываемым в обычный контейнер. В 2015 г. в «Мамулино» решили предпринять вторую попытку и поставили 12 контейнеров для раздельного сбора мусора рядом с обычными, позаботившись на этот раз о раздельном вывозе. К чему приведет этот эксперимент, покажет время¹¹. А в Гипермаркете «Глобус» еще в марте 2014 г. появился аппарат для утилизации батареек, аккумуляторов, компактных люминесцентных ламп и ртутных термометров, т.е. опасных бытовых отходов¹².

Для внедрения системы раздельного сбора мусора и его дальнейшей переработки потребуется значительное количество времени, т.к. проблема нуждается в комплексном подходе. Необходимо не только развить инфраструктуру для сбора, в том числе, установить достаточное количество специальных контейнеров, возвести объекты капитального

⁹ URL: http://tverduma.ru/news/?ELEMENT_ID=2219

¹⁰ URL: <https://tverweek.com/obrazovanie/eshhe-v-odnoj-tverskoj-shkole-organizovali-razdelnyj-sbor-musora.html>

¹¹ URL: <http://tverigrad.ru/publication/v-tveri-nachali-ehksperiment-po-razdelnomu-sboru-musora>

¹² URL: <http://tverwiki.ru/rubric/news/34.html>

строительства и т.д., но и уделить большое внимание вопросам просвещения граждан в данной сфере.

Студент 3 курса юридического факультета Юренко А.В. остановился в своем выступлении на проблемах, связанных с обеспечением экологических требований к объектам размещения отходов на примере Тверской области. Он отметил, что на сегодняшний день, на территории нашей страны накоплено 85 млрд. тонн твердых промышленных и коммунальных отходов, причем ежегодно в России образуется дополнительно более 3 млрд. тонн промышленных отходов, более 40 млн. тонн твердых коммунальных отходов и десятки млн. тонн строительных отходов¹³.

В области обращения с отходами он выделил следующие основные проблемы, требующие незамедлительного решения.

1) В настоящее время примерно 90 - 95% общего потока отходов жилого фонда, хранится и перерабатывается на полигонах ТБО¹⁴. Технология переработки бытовых отходов на полигонах ТБО, основывается на самопроизвольном разложении органической части отходов в теле полигона, что не соответствует действующим законодательным нормам. Кроме того, практически отсутствуют иные, кроме полигонов, способы переработки отходов.

2) Огромное количество несанкционированных свалок. Согласно статистике количество несанкционированных свалок составляет более 17,5 тысяч¹⁵, что почти в два раза превышает количество законных мест хранения и переработки отходов и именно несанкционированные свалки представляют наибольшую опасность, так как в них абсолютно не соблюдаются даже элементарные экологические требования к объектам размещения отходов.

3) Одна из самых главных проблем заключается в характерной для российской правовой действительности огромной разницы между законодательным регулированием и правоприменительной практикой. Многие требования и правила, установленные действующим законодательством в области обращения с отходами производства и потребления, не

¹³ Малышевский А.Ф. Обоснование выбора оптимального способа обезвреживания твердых бытовых отходов жилого фонда в городах России. М., 2012. С. 6.

¹⁴ Малышевский А.Ф. Указ. соч. С. 7.

¹⁵ Там же. С. 8.

соблюдаются: нарушаются правила размещения и устройства объектов размещения отходов, не соблюдается техника противопожарной и санитарной безопасности и т.д.

Говоря о хранении и утилизации отходов в Тверской области, выступающий обратил внимание, на проблему, связанную с вывозом твердых бытовых отходов с территории областного центра – города Твери. С 1967 г. и по настоящий момент вывоз твердых бытовых отходов производства и потребления осуществляется на полигон ТБО, расположенный на 13-м километре Бежецкого шоссе. «Городская свалка основана была в 1967 г. почти стихийно, то есть без всякой проектно-сметной документации. За полвека она выросла с 2 до 18 га, нормально функционировать уже не может»¹⁶. Естественно, что такое положение дел не могло складываться бесконечно: 1 июня 2007 г., спустя 40 лет после открытия свалки ТБО, Заволжский районный суд вынес решение¹⁷ о прекращении её эксплуатации и обязал Администрацию г. Твери и МУП "Тверьспецавтохозяйство" организовать с 01.07.2010 г. вывоз и утилизацию бытовых и промышленных отходов на объекты размещения отходов, соответствующие указанным ранее требованиям. Однако на протяжении нескольких лет имели место неоднократные обращения в суд о рассрочке исполнения этого решения суда. После истечения отсрочки Администрация города вновь обратилась с обращением в суд, но в этот раз определением Заволжского районного суда от 5 августа 2014 г. был дан отказ. Администрацией была подана частная жалоба, оставшаяся без удовлетворения. Таким образом, на момент написания данной работы, полигон должен быть закрыт, чего *de facto* не произошло. Спустя уже более 7 лет решение Заволжского районного суда остаётся неисполненным. Однако, стоит отметить, что его фактическое исполнение, путем физического прекращения использования объекта, привело бы к настоящему экологическому коллапсу в городе.

Но стоит обратиться и к другой стороне вопроса. В 2010 г. Администрация Твери в лице МУП «ТСАХ» совместно с ОАО Межтопэнерго-

¹⁶ Ковень И.В. В Твери истек срок эксплуатации городской свалки // Сетевое издание "TVERIGRAD.RU" (www.tverigrad.ru) от 01.04.13 г.

¹⁷ Решение Заволжского районного суда от 01.06.2007 г. № 2-384/2007 // СПС «Консультант» (www.consultant.ru).

банк¹⁸ учредила ООО «ПОЛИГОН», который должен был построить новый полигон хранения ТБО. В 2012 г. строительство было почти закончено, но использование нового полигона до сих пор не начато. Общественность (жители самого Славного и окрестностей) негативно встретила известие о строительстве объекта¹⁹. В целом, среди местного населения преобладали протестные настроения. Однако, создание нового полигона вблизи города Твери, при условии соблюдения всех требований при строительстве и эксплуатации, стоит оценивать более чем положительно.

Проделав большой объем работы по восстановлению хронологии событий и анализу информации, мы решили написать официальные обращения в Министерство природных ресурсов и экологии Тверской области, Администрацию города Твери и Тверскую городскую Думу. Все обращения были идентичны и содержали в себе ряд вопросов, касающихся рассматриваемой проблематики. Мы получили несколько официальных писем с ответами. При этом с сожалением хочется отметить, что на важнейший вопрос: «Какие действия будут предприняты для решения сложившейся проблемы?» ответ получен так и не был. Хотя, как известно, 01.10.2013 г. была утверждена «Стратегия развития обращения с отходами в Тверской области на период до 2030 года»²⁰, и именно она дает ответ на заданный вопрос. Согласно пп. 4 п. 14 данной Стратегии для создания и обеспечения экологически безопасного и экономически эффективного обращения с отходами в Тверской области необходимо строительство полигонов захоронения отходов потребления, соответствующих установленным к ним экологическим требованиям. Именно такой новый полигон должен открыться на 21-м километре Бежецкого шоссе. «В какие сроки это осуществится?» – вопрос открытый, но всё зависит только от темпов проводимой в этой области работы, как со стороны органов власти Твери, так и со стороны ООО «ПОЛИГОН».

¹⁸ В настоящий момент акционерный коммерческий межрегиональный топливно-энергетический банк «МЕЖТОПЭНЕРГОБАНК» (публичное акционерное общество) – (www.mteb.ru).

¹⁹ Кудрявцева Т. «Губернатор Тверской области намерен не допустить открытия мусорного полигона близ деревни Славное» // Сетевое издание "TVERIGRAD.RU" (www.tverigrad.ru) от 29.05.13 г.

²⁰ Приложение к распоряжению Правительства Тверской области от 01.10.2013 г. № 488-рп.

Студент 3 курса юридического факультета Харьков В.М., в своем выступлении затронул вопросы, связанные с предотвращением накопления отходов в Российской Федерации. В Федеральном законе № 89-ФЗ от 24 июня 1998 г. «Об отходах производства и потребления» определено, что целью государственной политики в области обращения с ТБО является установление максимального уровня утилизации и обезвреживания ТБО путем вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот.

Безусловно, переработка отходов является экономически выгодной деятельностью, поскольку продукция, произведенная из вторичного сырья дешевле за счет экономии энергии, воды и первичных ресурсов.

Поэтому, во-первых, целесообразно создавать заводы по переработке мусора. На таких объектах отходы будут сортироваться, частично направляться на вторичную переработку. Для этого необходимо строительство современных специализированных полигонов по прогрессивным технологиям, представляющий не просто землю и котлован, а целый инженерный комплекс, включающий в себя необходимые здания, мастерские, склады ГСМ, автобазы, то есть развитую инфраструктурную сеть. Возлагая приоритетное начало на мусороперерабатывающие заводы, параллельно следует развивать идею по строительству мусоросжигательных заводов. В нашей стране их порядка 40 единиц, что катастрофически мало. На базе данных заводов возможно внедрение системы выработки тепловой и электрической энергии. Например, в Швеции такие заводы производят около 20 % тепловой энергии для систем центрального отопления (для некоторых городов этот показатель достигает 40%) и около 0.3% электроэнергии. Ввиду отсутствия у большинства регионов средств на строительство выше указанных объектов, основным источником ассигнования должен послужить федеральный бюджет. В свою очередь, строительство, содержание, реконструкция, приведение в соответствие с современными нормами свалок является дорогостоящим мероприятием для муниципальных органов власти, а значит, при формировании бюджета субъекта федерации следует выделить соответствующую статью расходов на данные цели.

Во-вторых, следует обеспечить увеличение государственных инвестиций в научные сферы, занимающиеся вопросами создания и развития упаковочных материалов для продуктов бытовой деятельности, в частности это предполагает создание совершенных биологических упаковок

с наименьшим периодом разложения в почве, совмещенных с отсутствием экологически опасных последствий. При этом если заинтересованность в данной области проявляет предпринимательский сектор, то необходимо создать благоприятные экономические условия путем предоставления субсидий.

В-третьих, для сокращения количества отходов, связанных с упаковкой товаров, следует избегать ненужной упаковки. Многие товары упаковываются только для того, чтобы привлечь внимание покупателя. В качестве примера могут служить детские игрушки, помещенные на ярко разукрашенную подложку и закрытые прозрачным пластиком. Такие товары следует признать неэкологичными.

В-четвертых, на базе деятельности органов местного самоуправления создать пункты приема стеклотары, макулатуры, полиэтиленовых пакетов, бытовой и промышленной пластмассы, при этом, чтобы заинтересовать население в сдаче товаров бывшего потребления, следует ввести некоторые привилегии, например, в виде определенного количества бесплатных поездок в муниципальном транспорте, предоставление билета на посещение музея, театра и т.д.

В-пятых, большое негативное влияние на окружающую среду оказывают несанкционированные свалки мусора. На примере в Тверской области контролирующими органами ежегодно выявляется до 100 крупных несанкционированных свалок и порядка 400 случаев захламления земельных участков, в связи с этим следует внести изменения в административное законодательство на уровне субъекта в части ужесточения санкций за совершение такого рода правонарушений.

В-шестых, концепция устойчивого развития подразумевает, что экономическая реформа должна предстать как изменение общественного сознания, менталитета не в меньшей степени, чем изменение хозяйственных механизмов. Посредством работы Министерства образования на уровне школьного образования, в средних и старших классах, ввести в учебную программу - час экологического воспитания. В средних профессиональных и высших учебных заведениях, создать студенческие организации по экологической пропаганде. Работа таких организаций заключалась бы в проведении акций, флешмобов, опросов и информирования населения, в области охраны окружающей среды. За счет средств экологических фондов размещать социальную рекламу на растяжках в городских парках и садах и там же, действуя на примере опы-

та Германии, расположить мусорные контейнеры, для различных видов бытовых отходов. Так как помимо образования, существенную роль в экологическом воспитании играют печать, радио, телевидение являясь средствами массовой информации, то целесообразно рассмотреть возможность выделения Министерством Культуры Российской Федерации грантов на съемку соответствующих телевизионных и радио передач на конкурсной основе.

Реализация выше указанных мер, снимет напряженность в вопросе состояния окружающей среды, при этом способствуя экологизации морального сознания населения.

Студенки 3 курса юридического факультета Мясникова А.А., Лучинкина Н.М. в своем выступлении затронули проблемы, связанные с установлением и обеспечением экологических требований к обращению с медицинскими отходами. Медицинские отходы признаны наиболее опасными в мире, так как они могут содержать саморазмножающиеся микроорганизмы патогенного характера. Если данные отходы размещать на полигонах ТБО, то возникает риск распространения бактерий, загрязнения грунтовых вод, распространению инфекций.

Сегодня в России образуется примерно 1 млн 800 тыс. медицинских отходов. Разнообразны медицинские отходы и по структуре, это может быть пластик, металл, бумага, биологический материал, химические вещества, стекло. Постановлением Правительства РФ от 4.07.2012 г. № 681 были утверждены критерии разделения отходов на классы по степени их эпидемиологической, токсикологической, радиационной опасности, а также негативного влияния на среду обитания. Вместе с тем, в основной своей массе медицинские отходы на территории муниципальных образований не исключаются из общей массы отходов для их обезвреживания и утилизации, что представляется недопустимым, учитывая потенциальную экологическую опасность медицинских отходов. Необходимо создание централизованной системы управления и технической базы сбора, транспортировки и обезвреживания отходов медицинских и лечебно-профилактических учреждений с учетом класса опасности медицинских отходов. Для снижения негативного влияния медицинских отходов на окружающую среду, необходимо провести инвентаризацию отходов, вести учет объемов (нормативов) образования, накопления, утилизации медицинских отходов, а также создать условия для экологически безопасной утилизации медицинских отходов.

Также выступили студенты 3 курса юридического факультета Голубев М.Д., Гаврилова Д.В., Баскакова Е.О., Крушинская А.В., которые сообщили об особенностях обращения и переработки отходов в отдельных зарубежных странах. Так, в Финляндии сбор бытовых отходов происходит отдельно, по группам, что позволяет в дальнейшем эффективно осуществлять их дальнейшую переработку. На полигоны отправляется не более 10% отходов, действует механизм возврата залоговой стоимости. В Японии на государственном уровне также достаточно эффективно осуществляется политика государства в области обращения с отходами. Закон о рециклинге тары и упаковки был принят в 1997 г. и реализован на практике. Вначале он применялся к стеклянным и пластиковым бутылкам, а затем распространился и на другие виды отходов: на бумажные и пластиковые материалы, бытовые электроприборы, автомобили и др. В результате удалось создать централизованную систему переработки отходов. В Японии насчитывается около 2000 специализированных предприятий по переработке бытовых отходов. В утилизации отходов очевидна и большая роль населения, высокий уровень экологического образования и воспитания. Кроме того, как показывает мировой опыт, одним из важнейших направлений решения задач в области обращения с отходами, является увеличение роли инвестиций, в том числе государства, в сферу обращения с отходами, привлечение частных инвесторов.

Завершилась конференция, общей дискуссией, после которой были подведены итоги и выработаны некоторые рекомендации по решению сложившейся проблемы в области обращения с отходами производства и потребления в Тверской области.

**REVIEW OF SCIENTIFIC AND PRACTICAL CONFERENCE
"WASTE PRODUCTION AND CONSUMPTION IN THE TVER
REGION: PROBLEMS OF LEGISLATION AND LAW
ENFORCEMENT NATURE"**

Yu. V. Vasilchuk

Tver State University

The article is devoted to the scientific and practical conference was held on 04.28.2015 at the Faculty of Tver State University and was organized by the Department of Environmental Law and Legal professional activity, together with the Public Chamber of the Tver region. A review of the main problems of a legislative nature and enforcement in the area of waste production and consumption, including in the Tver region.

Keywords: *waste production and consumption; environmental requirements in the area of waste production and consumption; Separate collection of waste.*

Об авторе

ВАСИЛЬЧУК Юлия Владимировна – канд. юр. наук, доцент, зав. кафедрой экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: vasilchuk.74@mail.ru

VASILCHUK Yu. – PhD, assistant professor, head of chair of environmental law and legal support of professional activity Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: vasilchuk.74@mail.ru

Васильчук Ю.В. Обзор научно-практической конференции «Обращение с отходами производства и потребления в Тверской области: проблемы законодательного и правоприменительного характера» // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2016. № 1. С. 187 – 206.