

УДК 349.6

Д. А. Комаров, Е. Д. Полудин

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОПАСНЫМИ ОТХОДАМИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. В настоящей статье рассматривается действующее правовое регулирование в области обращения с опасными отходами. Уделяется особое внимание обороту опасных отходов I и II класса, а также делается акцент на особом характере проблем в указанной области. В статье анализируется международный опыт обращения с опасными отходами и оценивается возможность его применения в России. Предлагается обобщение нормативных установлений, действующих на сегодняшний день в государстве, в единый федеральный закон с целью повышения качества контроля за оборотом таких отходов и, как следствие, снижения их пагубного воздействия на окружающую среду и человека. Также выдвигается предложение о введении саморегулирования в области обращения с опасными отходами.

Ключевые слова: опасные отходы, отходы I и II класса, ФККО, классификация опасных отходов, утилизация, обезвреживание.

Для цитирования: Комаров, Д. А. Правовое регулирование обращения с опасными отходами: Проблемы и перспективы / Д. А. Комаров, Е. Д. Полудин // Труды Ростовского государственного университета путей сообщения. – 2025. – № 2. – С. 15–22.

В последние годы в России, как и во всём мире, обострена ситуация обращения отходов, вызванная во многом ростом потребления ресурсов производствами и людьми. В этой связи отходы являются серьёзной и актуальной экологической проблемой, требующей серьёзного внимания со стороны законодателя и активных действий со стороны правоприменителя.

Согласно данным, представленным в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации до 2025 года, то есть на 2017 год, в стране было накоплено свыше 30 тыс. млн. тонн отходов от прошлой деятельности, а площадь только санкционированных объектов размещения отходов составляла примерно 4 млн. га [10]. В совокупности это также подтверждает реальную обострённость проблемы с отходами.

Нормативное регулирование в области обращения с отходами осуществляется на основании Земельного кодекса Российской Федерации [2], Водного кодекса Российской Федерации [1], Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [4], Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [3] (далее – Закон об отходах производства и потребления), Федерального закона от 04.05.2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [7], Федерального закона от 23.11.1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» [5], кроме того, регулирование осуществляется законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также муниципальными правовыми актами.

В целом среди всех этих законов и подзаконных актов прослеживается цель – предотвращение вредного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую природную среду, а также вовлечение отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Отметим, что Закон об отходах производства и потребления является одним из ключевых в регулировании обращения с отходами в Российской Федерации. Согласно ст. 1 указанного Закона, под обращением с отходами понимается деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов. Отметим, что в это определение несколько раз вносились изменения: до внесения изменений в 2014 году понятие определялось как деятельность по сбору, накоплению, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов, а в первоначальной редакции статьи – как деятельность, в процессе которой образуются отходы, а также деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов. Отслеживается тенденция, что законодатель в течение времени старался расширить данное понятие для более эффективного регулирования процесса обращения с отходами.

Непосредственно под отходами федеральный законодатель понимает вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению.

В ст. 4.1 указанного Закона об отходах производства и потребления также установлено пять классов опасности отходов: чрезвычайно опасные, высокоопасные, умеренно опасные, малоопасные, практически неопасные. Исходя из буквального толкования названной статьи, законом производится классификация на опасные и неопасные отходы. В данном контексте считаем необходимым упомянуть, в текущей редакции Закона существует только указанная классификация, однако ранее в нём давалось ещё и понятие опасных отходов, которое в несколько изменённом виде сегодня используется Росреестром в своих статистических сборниках «Охрана окружающей среды в России» [14]. Так, под опасными отходами понимаются отходы, которые содержат вредные вещества, обладающие опасными свойствами (токсичностью, взрывоопасностью, пожароопасностью, высокой реакционной способностью) или содержащие возбудителей инфекционных болезней, либо которые могут представлять непосредственную или потенциальную опасность для окружающей природной среды и здоровья человека самостоятельно или при вступлении в контакт с другими веществами. Возвращаясь к Закону об отходах производства и потребления отметим, что на основании указанной в статье 4.1 нормы, Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации был издан приказ от 15 июня 2001 г. № 511, утвердивший Критерии отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды [8]. Из этого следует, что класс опасности отходов устанавливается по степени возможного вредного воздействия на окружающую природную среду при непосредственном или опосредованном воздействии опасного отхода на нее. Так при очень низкой степени воздействия (соответствует V классу) – экологическая система практически не нарушена, а при очень высокой (соответствует I классу) – экологическая система необратимо нарушена, период восстановления отсутствует.

На сегодняшний день вышеупомянутый документ фактически утратил силу, а его классификация можно считать теоретической. Ныне критерии отнесения тех или иных отходов к тому или иному классу определяются Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 4 декабря 2014 года № 536. Руководствуясь делением на классы в силу закона с учётом установленных критериев, конкретные виды отходов и присваиваемые им коды указываются в Федеральном классификационном каталоге отходов (далее – ФККО), утверждённом Приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 22 мая 2017 года № 242 [11].

Отходами, представляющими наибольшую опасность, являются отходы I-II классов (чрезвычайно опасные и высокоопасные отходы), в связи с чем их обращением и контролем за обращением, в соответствии со ст. 14.1 Закона об отходах производства и потребления, занимается федеральный оператор по обращению с отходами I и II классов опасности.

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2019 года № 2684-р, оператором определено ФГУП «ФЭО» (наименование с 2020 года) [9]. Таким образом, с 1 марта 2022 года в силу правил обращения с отходами I и II классов, отходообразователи, не имеющие собственных мощностей по обращению с отходами данных классов, обязаны передавать их федеральному оператору, заключая с ним соответствующий договор. Данные нововведения ведут к обеспечению безопасности для окружающей среды и здоровья граждан, налаживается также учёт и контроль за обращением с отходами I и II классов, кроме того, создаются условия для работы всех участников рынка в рамках «одного окна».

На момент написания настоящей статьи в ФККО числится 489 наименований отходов I и II классов. Важно при этом отметить, что в России, несмотря на усилия, предпринимаемые органами власти, продолжает расти уровень образования указанных отходов. Согласно данным Росстата, за 2023 год было образовано 9,6 тыс. тонн отходов I класса (за аналогичный период 2022 года – 6,0 тыс. тонн), а отходов II класса – 342 тыс. тонн (за 2022 год – 229,4 тыс. тонн) [14]. При этом, исходя из статистических данных, рост наиболее опасных классов отходов продолжается долгое время.

Кратко обращаясь к международному опыту, отметим, что наиболее известным является классификация отходов в Европейском Союзе, представленная в виде Европейского каталога отходов (далее – ЕКО). Сравнивая ФККО и ЕКО, А.И. Курбатова, Е.Ю. Челядинова и О.С. Зотова в своей статье отмечают, ЕКО классифицируется по производственным и непроизводственным процессам, а ФККО – по отраслям образования отходов [13]. При этом в европейском классификаторе, как отмечают авторы, существует проблема сочетания целей составления небольшого перечня отходов и учётом всех видов этих отходов. Также существуют сложности классификации того или иного отхода из-за возможного наличия двух и более кодов. При этом авторы выделяют преимуществами возможность классификации отходов по производственным и непроизводственным процессам, а также упрощённую процедуру государственного контроля.

Проблемами, вызывающими серьёзную обеспокоенность в законодательстве РФ, являются недостаточный уровень государственного надзора за всеми стадиями обращения отходов указанных классов. В силу этого существует реальная опасность несанкционированного попадания чрезвычайно опасных и высокоопасных отходов на различные полигоны, в том числе те, которые не оборудованы под приём таких отходов. Кроме того, определённые бюрократические сложности в оформлении отходов (регистрация, оформление паспортов) могут приводить к тому, что предприятиями могут нелегально свозиться и (или) захораниваться смешанные отходы, в том числе и принадлежащие к особо опасным классам. Научным сообществом отмечается, что на сегодняшний день в России проблематично оценить реальный масштабы и объёмы нелегальных размещений отходов, в том числе и отходов I и II классов [12]. Сверх указанного, нельзя исключить коррупционный фактор в качестве обстоятельства, негативно сказывающимся на экологическом благополучии страны в силу допущения размещения на свалках или полигонах отходов несоответствующего класса.

Уточним, что Росприроднадзор уполномочен вести реестр производственных объектов, являющихся опасными производственными объектами I и II классов опасности и объектами размещения отходов I и II классов опасности. Эти полномочия приняты во исполнение норм Федерального закона от 30.12.2021 года № 446-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым были внесены изменения в Закон об охране окружающей среды. Нормы о таком реестре начнут действовать с 1 марта 2035 года [6]. Однако известной проблемой, о которой неоднократно сообщал Федеральный экологический оператор, является то, что данные об образовании, предоставляемые организациями в Росприроднадзор, носят заявочный характер, тем самым скрываются реальные объёмы

образования, предоставляются недостоверные данные по их использованию и захоронению.

По нашему мнению, требуется перейти от преимущественно административных мер реагирования к экономическим методам. Например, внедрение методов экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, в частности обеспечения экономического стимулирования деятельности по сбору, сортировке и использованию отходов в качестве вторичного сырья и энергоносителей. Закрепление этих мер на уровне федерального законодательства позволит, как минимум, расширить практику использования отходов в качестве вторичных ресурсов, и как максимум повысить привлекательность для производителей побочных продуктов и вторичных ресурсов на рынке.

Кроме того, наглядным примером высокоэффективной работы с чрезвычайно опасными и высокоопасными отходами являются некоторые иностранные государства, достигшие значимых успехов в обезвреживании и утилизации таких отходов. Традиционным примером являются Япония и передовые страны Европы. Говоря о японском опыте обращения с отходами в целом, стоит отметить, что правительством стал смещаться акцент с преимущественно государственного управления отходами в сторону государственно-частного партнёрства по данным вопросам. Возможно, в России было бы реальным реализовать подобные программы в целях снижения нагрузки с государственного аппарата в решении проблем отходов, а также более активному поиску путей решения указанных проблем с бизнесом. Тем не менее, на текущий момент в Российском государстве слабо развита инфраструктура в области обращения мусора, в том числе в силу высокой стоимости и необходимости крупных вложений, а также отсутствием рынка потребления конечных продуктов утилизации. В свою очередь, отсутствие современной инфраструктуры, гарантирующей полный технологический цикл обращения с отходами, приводит к накоплению экологического вреда.

Согласно п. 30 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон о лицензировании) деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности подлежит лицензированию. Лицензирующий орган проверяет полноту и достоверность содержащихся в заявлении и документах сведений, в том числе оценивает соответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям. Кроме того, размещение на объекте отходов, отсутствующих в лицензии организации, может повлечь за собой грубое нарушение лицензионных требований, что также влечёт за собой последствия, установленные частью 10 статьи 19.2 Закона о лицензировании.

В целом, нормы о лицензировании деятельности по обращению с отходами I–IV классов опасности способствуют обеспечению соблюдения экологических и санитарных требований при работе с отходами, что помогает предотвратить негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека. Однако, лицензирование деятельности по обращению с опасными отходами требует пересмотра и упрощения процедур. Существующие бюрократические барьеры затрудняют доступ малых и средних предприятий к рынку услуг по утилизации опасных отходов. С другой стороны, отсутствуют четко закрепленные законодательно экономические стимулы для организаций, занимающихся утилизацией опасных отходов, что снижает интерес к этому виду деятельности. Недофинансирование проектов по созданию современных очистных сооружений и внедрению новых технологий также тормозит прогресс в данной области.

Анализ ситуации в области обращения с отходами производства и потребления в Российской Федерации показал несовершенство нормативно-правового обеспечения этой

деятельности, недостаточную эффективность государственного управления, контроля и надзора в этой сфере.

Таким образом, действующее законодательство о регулировании обращения с опасными отходами не в полной мере способствует целям по улучшению экологической

ситуации в стране. Законодательно требуется и дальше развивать данное направление законотворчества, а правоприменительно - приводить данные нормы в действие. Это позволит достичь экологической безопасности, способствующей дальнейшему комфортному развитию российского общества.

Считаем необходимым принятие федерального закона, который комплексно регулировал бы полный цикл обращения с опасными отходами: от их образования до утилизации. Это явилось бы крайне важным шагом для обеспечения экологической безопасности и охраны здоровья населения. Текущая ситуация характеризуется фрагментарностью нормативных актов, отсутствием единой системы классификации опасных отходов и недостаточными мерами контроля за их движением. Перевод положений указанных нормативных актов на уровень федерального закона поспособствовало бы повышению статуса проблемы, обращению пристального внимания законодателя, а не исключительно правоприменителя, к текущим экологическим проблемам. Новый закон смог бы устранить вышеупомянутые недостатки и проблемы, а также создать целостный механизм регулирования, учитывающий современные экологические стандарты.

В данном законе могли бы найти своё отражение нормы о классификации опасных отходов с учётом уже наработанного опыта, но с детализацией на свойства отходов, их токсичность и вред окружающей среде и здоровью человека, требования к производителям опасных отходов различными способами оказывать содействие в переработке данных отходов и снижении их объёмов, нормы о переработке и уничтожении опасных отходов, а также о всеобъемлющем контроле органов государственной власти и органов местного самоуправления за оборотом отходов всех классов и применении различных санкций в отношении нарушителей порядка обращения с опасными отходами. Кроме того, федеральным законодателем могли бы быть возложены обязанности на Правительство Российской Федерации по содействию научным организациям России в их изысканиях в области обращения с опасными отходами, а также повышению экологической безопасности страны в этой связи. Полагаем возможным введение и общественного контроля за указанными проблемами. Считаем, что в целях повышения интереса граждан и общественных организаций за проблемами оборота опасных отходов, было бы справедливым отчислять гражданам, обнаружившим различные нарушения, небольшие денежные суммы от штрафов, назначаемым организациям либо физическим лицам, участвующих в обороте опасных отходов с нарушениями федерального законодательства.

Полагаем, что новый федеральный закон станет важным инструментом для достижения целей устойчивого развития и защиты окружающей среды, а также обеспечит соответствие российских стандартов международным требованиям в области обращения с опасными отходами.

Кроме этого, считаем возможным решение скопившихся проблем не только через значительное привлечение сил государства, что с учётом уже возложенной нагрузки на органы власти представляется довольно тягостным процессом, но и самих организаций-производителей опасных отходов, а также иных заинтересованных сторон в порядке саморегулирования при поддержке государства. По нашему мнению, такой подход может поспособствовать более активному взаимодействию участников оборота опасных отходов при решении складывающихся проблем. Кроме того, участие бизнеса, склонного находить наиболее оптимальные пути, может внести вклад в модернизацию и развитие технологий, используемых при обороте опасных отходов. Саморегулируемые организации смогли бы разрабатывать и внедрять определённые стандарты, публиковать рекомендации по обращению с опасными отходами, осуществлять самостоятельный контроль за действиями участников оборота, а также способствовать внедрению инновационных систем по работе с опасными отходами и снижению экологического вреда от них. Кроме этого, саморегулирование может стать основой для применения вышеупомянутого международного опыта сотрудничества государства и бизнеса при решении общественно

значимых проблем.

В этой связи считаем, что привлечение самоорганизации в борьбе с пагубным воздействием опасных отходов на окружающую среду позволит повысить стандарты при обращении с опасными отходами, снизить число недобросовестных участников оборота, действия которых прямым образом вредят окружающей среде, а также стимулировать новации в рассматриваемой области. При этом введение института саморегулирования не должно рассматриваться как снятие с государственных органов обязанности следить за оборотом опасных отходов. Их деятельность останется по-прежнему востребованной и необходимой для определения направлений деятельности саморегулирования.

Таким образом, проблема оборота опасных отходов является многосторонней и комплексной. Для её решения необходимо участие органов власти всех уровней, организаций и граждан. Одним из основных этапов в разрешении указанной проблемы является изменение нормативной базы, а также значительное усиление контроля за оборотом таких отходов. На сегодняшний день правовая основа довольно слаба, что приводит к многочисленным нарушениям, равно как и инициативность участников оборота опасных отходов в решении сложившихся проблем. Обязательным при решении проблемы оборота опасных отходов считаем использование положительного международного опыта в данном направлении.

Библиографический список

1. Российская Федерация. Законы. Водный кодекс Российской Федерации : текст с изм. и доп. вступ. в силу с 01.03.2025 : [принят Государственной Думой 12 апреля 2006 года : одобрен Советом Федерации 26 мая 2006 года]. – Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст : электронный.
2. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации : текст с изм. и доп. вступ. в силу с 28.12.2024 : [принят Государственной Думой 28 сентября 2001 года : одобрен Советом Федерации 10 октября 2001 года]. – Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст : электронный.
3. Российская Федерация. Законы. Федеральный Закон Российской Федерации «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998 № 89-ФЗ – Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст : электронный.
4. Российская Федерация. Законы. Федеральный закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ – Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст : электронный.
5. Российская Федерация. Законы. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 N 174-ФЗ – Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст : электронный.
6. Российская Федерация. Законы. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» : текст с изм. и доп. вступ. в силу с 30.12.2021 : [принят Государственной Думой 21 декабря 2021 года : одобрен Советом Федерации 24 декабря 2021 года]. – Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст : электронный.
7. Российская Федерация. Законы. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 N 99-ФЗ – Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст : электронный.
8. Министерство природных ресурсов Российской Федерации. Приказ «Об утверждении Критериев отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды» от 15 июня 2001 года N 511 – Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст : электронный.

9. Правительство Российской Федерации. Распоряжение «Об определении федерального оператора по обращению с отходами I и II классов опасности» от 14 ноября 2019 N 2684-р – Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст : электронный.

10. Президент Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» от 19.04.2017 № 176 – Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст : электронный.

11. Российская Федерация. Росприроднадзор. Приказ «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов» от 22.05.2017 N 242 (ред. от 20.12.2024) – Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст : электронный.

12. Белокрылова Екатерина Александровна, Рубцова Ирина Юрьевна Особенности правового регулирования деятельности по обращению с отходами I и II классов опасности в Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2020. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovogo-regulirovaniya-deyatelnosti-po-obrascheniyu-s-othodami-i-i-ii-klassov-opasnosti-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 08.03.2025).

13. Курбатова Анна Игоревна, Челядинова Екатерина Юрьевна, Зотова Ольга Станиславовна Сравнительный анализ систем классификации отходов в Российской Федерации и Европейском союзе // Бюллетень науки и практики. 2017. №2 (15). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sravnitelnyy-analiz-sistem-klassifikatsii-othodov-v-rossiyskoy-federatsii-i-evropeyskom-soyuze> (дата обращения: 06.03.2025).

Федеральная служба государственной статистики. – 2025. – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13209> (дата обращения: 08.03.2025). – Режим доступа : свободный. – Текст : электронный.

D. A. Komarov, E. D. Poludin

LEGAL REGULATION OF HAZARDOUS WASTE MANAGEMENT. PROBLEMS AND PROSPECTS

Abstract. This article examines the current legal regulation in the field of hazardous waste management. Particular attention is paid to the circulation of hazardous waste of classes I and II, and an emphasis is placed on the special nature of the problems in this area. The article analyzes international experience in handling hazardous waste and assesses the possibility of its application in Russia. It is proposed to generalize the regulatory provisions currently in force in the state into a single federal law in order to improve the quality of control over the circulation of such waste and, as a result, reduce their harmful impact on the environment and humans. There is also a proposal to introduce self-regulation in the area of hazardous waste management.

Keywords: hazardous waste, waste of class I and II, FKKO, classification of hazardous waste, disposal, rendering harmless.

For citation: Komarov, D. A. Legal Regulation of Hazardous Waste Management. Problems and Prospects / D. A. Komarov, E. D. Poludin // Trudy Rostovskogo gosudarstvennogo universiteta putej soobseniya. – 2025. – № 2. – P. 15–22.

Сведения об авторах**Комаров Даниил Алексеевич**

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
студент,
e-mail: daniil-komarov-05@mail.ru

Полудин Егор Дмитриевич

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
студент,
e-mail: poludinyegor@mail.ru

Information about the authors**Komarov Daniil Alekseevich**

Moscow State Law University (MSLU),
Student,
e-mail: daniil-komarov-05@mail.ru

Poludin Egor Dmitrievich

Moscow State Law University (MSLU),
Student,
e-mail: poludinyegor@mail.ru