

УДК 349.6
ББК 67.407

DOI: 10.25683/VOLBI.2018.44.304

Nikonov Ivan Sergeevich,
post-graduate student of the department of constitutional
and administrative law
Volgograd Institute of management —
branch of the Russian Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration,
Volgograd,
e-mail: nikon_10@inbox.ru

Никонов Иван Сергеевич,
аспирант кафедры конституционного
и административного права
Волгоградского института управления —
филиала Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
г. Волгоград,
e-mail: nikon_10@inbox.ru

Yazykov Vadim Evgenievich,
Master's student of the Department of civil law disciplines
of the Volgograd Institute of management —
branch of the Russian Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration,
Volgograd,
e-mail: amk12345@rambler.ru

Языков Вадим Евгеньевич,
магистрант кафедры гражданско-правовых дисциплин
Волгоградского института управления —
филиала Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
г. Волгоград,
e-mail: amk12345@rambler.ru

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

SOME ISSUES OF PRODUCTION AND CONSUMPTION WASTES MANAGEMENT ARRANGEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

12.00.06 – Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право

12.00.06 – Land law; natural resources law; ecological law; agrarian law

В статье подлежат рассмотрению некоторые вопросы организации управления отходами. Дается оценка состояния системы государственного регулирования сферы обращения с отходами производства и потребления в современной России. Сформировавшаяся в стране система государственного регулирования обращения с отходами и, соответственно, законодательство в этой области имеют преимущественно природоохранный характер. Однако отходы — это не только загрязняющие вещества окружающей среды, но и вторичные материальные ресурсы. Важной является необходимость определения органов государственной власти, конкретно отвечающих за вопросы обращения с отходами, а не только за контрольно-надзорную деятельность в этой области. Ответственность и полномочия федеральных органов власти законодательно разделены неудовлетворительно. На сегодняшний день вопросами обращения с отходами производства и потребления занимаются порядка десяти федеральных ведомств, деятельность которых не скоординирована и порой дублируется. В статье обосновывается положение о необходимости создания специального отраслевого федерального органа исполнительной власти — Агентства по управлению отходами, который объединит в себе функции ряда федеральных ведомств в целях интеграции различных аспектов в решении проблем обращения с отходами. Формулируются его задачи, функции, а также полномочия. Анализируются изменения в законодательстве об отходах производства и потребления, в том числе нововведения Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства

и потребления». Подлежит рассмотрению система органов государственного регулирования в сфере обращения с отходами, существовавшая в СССР.

The article deals with some issues of wastes management arrangement. The assessment of the condition of the system of state regulation of production and consumption wastes in modern Russia is performed. The system of state regulation of wastes management that has been formed in the country and, accordingly, the legislation in this field has mainly protective nature. However, wastes are not only environmental pollutants, but also secondary material resources. The need to identify public authorities specifically responsible for wastes management, and not only for monitoring and control activities in this area, is important. The responsibility and powers of the Federal authorities are not sufficiently separated by the law. Currently, about ten Federal departments, which activity is uncoordinated and sometimes duplicated, are engaged in questions of production and consumption wastes treatment. The article substantiates the provision of the need to create a special branch of the Federal Executive authority — the Agency for waste management, which will combine the functions of a number of Federal agencies in order to integrate various aspects in solving problems of wastes management. Its tasks, functions and powers are formulated. The article analyzes the changes in the legislation on production and consumption wastes, including the innovations of the Federal law No. 458-FL dated December 29, 2014 «On amendments to the Federal law «On production and consumption wastes». The system of bodies of state regulation in the sphere of wastes management existing in the USSR is subject to consideration.

Ключевые слова: отходы, твердые коммунальные отходы, законодательство, вторичные материальные ресурсы, полномочия в сфере обращения с отходами, государственное регулирование, система государственных органов, экологическое управление, региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами, общая и специальная компетенция.

Keywords: waste, waste, municipal solid waste, legislation, secondary material resources, powers in the field of waste management, state regulation, the system of state bodies, environmental management, regional operator for solid municipal waste, general and special competence.

Введение

Одной из наиболее сложных экологических задач в Российской Федерации является эффективное и безопасное управление сферой обращения с отходами производства и потребления.

На протяжении многих лет в России велись попытки создания системы государственного регулирования в сфере обращения с отходами, которая бы охватывала все этапы организации обращения с отходами производства и потребления. Однако на сегодняшний день органы государственной власти Российской Федерации выполняют в большей степени регулятивную функцию в указанной сфере, то есть определяют компетенцию функционирующих органов, осуществляют контрольные функции и др.

Актуальность рассматриваемой темы заключается в том, что действенный механизм, позволяющий государству не только контролировать, но и создавать инфраструктуру обращения с твердыми коммунальными отходами и управлять ею, не найден.

Очевидно, что повышение эффективности системы управления отходами будет способствовать снижению объемов образования отходов, повысит долю их вторичного использования, позволит уменьшить их негативное воздействие на окружающую среду, усилит контроль деятельности лиц, осуществляющих деятельность в указанной сфере.

Целесообразность разработки темы обусловлена необходимостью определения основных проблем в управленческой деятельности органов государственной власти в сфере обращения с отходами производства и потребления в современной России и поиска путей их решения.

Вопросы организационного управления сферой обращения с отходами производства и потребления мало изучены и не получили должного развития в отечественной юридической литературе, однако стоит отметить, что все же ряд аспектов, в частности вопросы разработки методов оптимизации управления сферой обращения с отходами, были отражены в трудах таких ученых, как В. Б. Абрамов, Т. А. Акимова, С. Н. Бобылев, В. В. Девяткин, Г. М. Мкртчян, Н. В. Пахомова и др.

Научная новизна статьи заключается в том, что вопросы управления сферой обращения с отходами производства и потребления были рассмотрены многоаспектно, выявлены особенности построения системы управления и ее функциональность, позволяющие говорить о наличии определенных проблем в указанной сфере и возможных путях их решения.

Цель настоящего исследования заключается в определении правовой природы управленческой деятельности органов государственной власти в сфере обращения с отходами производства и потребления.

Для достижения поставленной цели предполагалось решение следующих научных **задач**.

1. Рассмотреть российское законодательство, регулирующее деятельность органов государственной власти в сфере обращения с отходами производства и потребления.

2. Выявить тенденции развития системы управления обращения с отходами производства и потребления.

3. Выявить характерные признаки управленческой деятельности органов государственной власти в сфере обращения с отходами.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что вывод о несовершенстве правового регулирования обращения с отходами производства и потребления, а также необходимость создания специального отраслевого федерального органа исполнительной власти в указанной сфере могут лечь в основу как законодательных инициатив, так и отдельных теоретических исследований по вопросам, требующим законодательного закрепления.

Основная часть

Важность проблемы обращения с отходами производства и потребления и необходимость ее комплексного решения привели к появлению специального направления, выделяемого в природоохранной деятельности, которое называют «управление обращением с отходами» [1].

В целом государственное экологическое управление рассматривается в научной литературе крайне неоднозначно. Выделяются две основные позиции по указанному вопросу: первая гласит, что экологическое управление представляет собой систему органов, его осуществляющих, с учетом анализа функций, возложенных на эти органы, согласно второй — экологическое управление понимается как способы, методы и правовые инструменты, которые используются для реализации указанных функций [2].

Важное значение для правового регулирования имеет выявление содержания понятия «компетенция государственного органа» [3].

Одним из первых вопросы государственного управления были изучены О. С. Колбасовым, который понимал под государственным управлением «...организующую деятельность компетентных государственных органов по практическому осуществлению целей и задач, стоящих перед Советским государством и выраженных в законодательстве» [цит. по 4].

Согласно М. М. Бринчуку, государственное управление представляет собой совокупность действий уполномоченных государственных органов по исполнению требований экологического законодательства [5].

По мнению Э. С. Навасардовой, экологическое управление представляет собой часть государственного социально-экономического управления [6].

Согласно А. П. Анисимову, под экологическим управлением следует понимать «...исполнительно-распорядительную деятельность государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в пределах их компетенции, направленную на регулирование общественных отношений в сфере взаимодействия человека и природы для обеспечения благоприятного качества окружающей среды, соблюдения и защиты экологических прав и интересов физических и юридических лиц» [7].

Управленческая деятельность органов государственной власти в сфере обращения с отходами производства

и потребления — это нормативно закрепленный комплекс прав и обязанностей этих органов по реализации экологической функции государства.

Под компетенцией государственных органов в юридической науке традиционно понимается закрепленная в праве совокупность его властных полномочий в определенной сфере государственной деятельности [8].

Конкретизация компетенционных возможностей России находит свое закрепление в различных ведомственных актах [9].

Для создания экономических и правовых механизмов управления отходами требуется разработка стратегии развития отрасли. Однако, как показывает практика, для того чтобы управление отходами было эффективным, мало принять документ, необходимо создать условия, при которых бы эти механизмы заработали. В этом плане важны два аспекта: 1) наличие инфраструктуры обращения с отходами (полигоны, мусоросортировочные станции, мусоросжигательные заводы, площадки временного хранения отходов и другое); 2) наличие государственных органов, осуществляющих государственное управление в указанной сфере, контроль и регулирование на всех этапах обращения с отходами производства и потребления.

Основные принципы и приоритеты государственной политики в области обращения с отходами содержатся в Федеральном законе от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». В этом же нормативном правовом акте определены основные полномочия и компетенции Российской Федерации в области обращения с отходами.

Органы управления в сфере обращения с отходами производства и потребления могут быть классифицированы по нескольким критериям. Основным таким критерием является содержание и объем присущих им властных полномочий. По этому критерию они подразделяются на органы общей и специальной компетенции. Кроме того, по уровням государственной власти органы управления подразделяются на федеральные и региональные.

Управление отходами в России на федеральном уровне составляет основу организационно-правового механизма деятельности по обращению с отходами.

В научной литературе популярна позиция, согласно которой к высшим государственным органам, осуществляющим политику в указанной сфере, относятся: Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, органы исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации. Хотя, учитывая «исполнительно-распорядительный» характер управленческой деятельности, вряд ли можно согласиться с тем, что органы государственной власти, осуществляющие законотворческие функции, относятся к органам управления общей компетенции в сфере обращения с отходами производства и потребления. Кроме того, это в корне противоречит конституционному принципу разделения властей.

Система специальных федеральных органов власти, принимающих участие в организации обращения с отходами производства и потребления в Российской Федерации, состоит:

- из Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее — Минприроды РФ) — контроль и надзор в области обращения с отходами;

- Министерства промышленности и торговли Российской Федерации (далее — Минпромторг РФ) — разработка технологий в области обращения с отходами;

- Министерства образования и науки Российской Федерации (далее — Минобрнауки РФ) — исследования и разработки научно-технологических приоритетов в развитии сферы обращения с отходами;

- Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (далее — Минстрой РФ) — выработка и реализация государственной политики по нормативно-правовому регулированию в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами;

- Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее — Ростехнадзор) — осуществление контроля и надзора за соблюдением требований законодательства в области обращения с радиоактивными отходами;

- Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее — Роспотребнадзор) — осуществление надзора за соблюдением санитарного законодательства при обращении с отходами с целью обеспечения безопасности для здоровья населения;

- Федеральной антимонопольной службы (далее — ФАС) — принятие нормативных правовых актов по расчету регулируемых тарифов в области обращения с отходами.

Основной объем управленческих функций в рассматриваемой сфере деятельности ложится именно на органы специальной компетенции [10].

Наибольшими полномочиями в сфере обращения с отходами наделены Минприроды РФ и Росприроднадзор, поскольку именно эти органы власти осуществляют функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере обращения с отходами производства и потребления, а также контролю и надзору в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных).

Существует целый ряд вопросов, связанных с соотношением и взаимовлиянием разных компетенций в период реформирования сферы обращения с отходами, развитием и перераспределением полномочий. Объем полномочий федеральных органов государственной власти в сфере обращения с отходами зависит от динамично меняющейся политики государства в сфере обращения с отходами производства и потребления и экологии в целом.

При существовавшей в России в течение долгого времени модели функционального управления сферой обращения с отходами решение задач организации сбора и переработки отходов не входило в перечень полномочий ни одного из федеральных ведомств, которые осуществляли в основном надзорные функции.

В целях повышения эффективности государственного регулирования в области обращения с отходами, создания инвестиционно-привлекательной сферы обращения с отходами, формирования новых экономических инструментов для вовлечения отходов в хозяйственный оборот, был принят Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

Впервые за многие годы к проблеме отходов подошли многоаспектно и системно. В системе органов власти,

принимающих участие в управлении отходами, произошло перераспределение полномочий, в том числе между органами государственной власти.

Поскольку включение платы за обращение с твердыми коммунальными отходами теперь должно быть включено в структуру платы за коммунальные услуги, то реализация государственной политики и нормативно-правовое регулирование сферы обращения с твердыми коммунальными отходами отнесено к полномочию Минстроя РФ.

В разработке нормативно-правовой базы в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами активно принимали участие Минприроды РФ, Минстрой РФ, а также ФАС, на которую возложены вопросы цено- и тарифообразования для введения коммунальной услуги в области обращения с отходами.

Собственно говоря, по-прежнему отдельные вопросы обращения с отходами находятся в компетенции различных государственных органов и ведомств. Отсутствует единая слаженная работа по информационному обеспечению и подготовке специалистов по обращению с отходами. Отсюда возникает сложность при выстраивании эффективного механизма управления отходами, отсутствие полной и достоверной информации о ситуации в указанной сфере. Указанная проблема создает трудности при выстраивании взаимоотношений между государством и гражданами.

Защита экологических прав и исполнение экологических обязанностей требуют высокого уровня эколого-правовой культуры граждан России [11].

Аналогичные трудности возникают и в субъектах Российской Федерации, особенно в период перехода на новую систему организации обращения с отходами. Однако анализ регионального законодательства показывает, что указанная проблема может быть решена с помощью правовых механизмов, а именно путем принятия единого нормативного правового акта, устанавливающего распределение полномочий в сфере обращения с отходами между органами государственной власти субъекта Российской Федерации с закреплением за конкретным органом власти конкретных полномочий.

К примеру, в Волгоградской области принят закон от 25 сентября 2017 г. № 77-ОД «Об отдельных вопросах в сфере обращения с отходами производства и потребления», в Амурской области — закон от 10 мая 2016 г. № 679-ОЗ «О разграничении полномочий органов государственной власти Амурской области в сфере обращения с отходами производства и потребления», в Санкт-Петербурге принят Экологический кодекс Санкт-Петербурга (закон от 18.07.2016 № 455-88).

Подобные документы созданы и во многих европейских государствах. Кроме того, на протяжении долгого времени в кругах экспертного сообщества в Европе рассматривается вопрос о разработке экологического кодекса, который, помимо закрепления важных принципов построения системы регулирования обращения с отходами, является одной из

необходимых целей гармонизации и развития достижений в области экологического права [12].

Поиски решения проблемы обращения с отходами должны производиться не только на федеральном уровне. Определенная работа в указанном направлении уже сейчас должна проводиться на региональном и муниципальном уровнях с учетом меняющегося законодательства и перспективы привлечения в отрасль частных инвестиций.

Но следует отметить, что претворение в жизнь региональной стратегии организации обращения с отходами возможно лишь при условии создания эффективной государственной системы управления [13].

В СССР вопросы, связанные с организацией обращения с отходами производства и потребления, осуществлялись централизованно Государственным плановым комитетом (Госпланом), отдельные вопросы ресурсного обеспечения — Государственным комитетом по материально-техническому снабжению (Госснабом) [14].

Выводы и заключения

Сформировавшаяся в стране система государственного регулирования обращения с отходами и, соответственно, законодательство в этой области, несмотря на активное развитие, еще далеки от того, чтобы гарантировать надлежащее и эффективное управление отходами и имеют преимущественно природоохранительный характер. Отходы производства и потребления представляют собой угрозу экологической безопасности в случае неправильного обращения с ними [15].

Однако необходимо учитывать, что отходы обладают, кроме того, высоким энергетическим и материальным потенциалом и при должном подходе являются весьма прибыльным сектором экономики и нуждаются в правовом и организационном управлении.

В целом, оценивая роль и эффективность государственного управления в исследуемой сфере, авторы делают вывод о том, что важным является необходимость создания специального отраслевого федерального органа исполнительной власти — Агентства по управлению отходами, — который объединит в себе функции ряда федеральных ведомств в целях интеграции различных аспектов в решении проблем обращения с отходами. Кроме того, объединение основных функций и задач в указанной сфере в рамках одного федерального органа исполнительной власти позволило бы возложить на данный орган обязанность создания и ведения единой информационной базы в сфере обращения с отходами. Кроме того, учитывая, что на территории субъектов Российской Федерации в скором времени появятся Региональные операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, создание подобного ведомства, которое бы аккумулировало всю информацию и могло бы принимать ответственные решения по организации обращения с отходами на территории всей страны, становится все более актуальным.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Еремина М. Г., Савиных В. В. Управление системой обращения с твердыми бытовыми отходами в регионе [Электронный ресурс] // Технологии техносферной безопасности. Интернет-журнал. 2015. Вып. 1 (59). URL: <http://agps-2006.narod.ru/ttb/2015-1/34-01-15.ttb.pdf> (дата обращения: 28.05.2018).
2. Гейт Н. А. О правовом регулировании государственного экологического управления в России // Социология власти. 2012. № 3. С. 150–156.

3. Эмих В. В. Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. 2010. Вып. 10. С. 378–393.
4. Ефимова Е. И. Правовой институт «экологическое управление» в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2006. № 1.
5. Бринчук М. М. Государственное управление как экологоправовая категория // Экологическое право. 2006. № 1.
6. Навасардова Э. С. Теоретические проблемы регулирования экологического управления на региональном уровне : дис. ... д-ра юрид. наук 12.00.06. М., 2002. С. 11.
7. Экологическое право России : учебник для бакалавров / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, С. А. Чаркин. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2015. 520 с. (Серия : Бакалавр. Базовый курс).
8. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов. М. : НОРМА, 2002.
9. Экологическое право : учебник / под ред. доктора юридических наук, профессора Ю. Е. Винокурова. М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2009. 520 с.
10. Семенистая Т. В. Управление охраной окружающей среды. Курс лекций. Таганрог : ТТИ ЮФУ, 2010.
11. Анисимов А. П. Развитие эколого-правовой культуры в России: проблемы и перспективы // Бизнес. Образование. Право. 2014. № 4 (29). С. 255–259.
12. Vandamme F. Labour mobility within the European Union: Findings, stakes and prospects // International Labor Review. 2000. Vol. 139. No. 4. P. 437–455.
13. Липенков А. Д., Фарафонов Ю. Я. Принципы национальной политики в области управления отходами // Лидерство и культура : материалы выездной науч.-практ. конф. (Хургада, 27–28 февраля 2006 г.) Екатеринбург : УрГЭУ ; УралГУФК, 2006. С. 85–86.
14. Десяткин В. В. Управление отходами: отечественный и зарубежный опыт // Экологический вестник России. 2009. № 2. С. 37–41.
15. Анисимов А. П., Кодолова А. В., Чикильдина А. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (постатейный) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант» по паролю.

REFERENCES

1. Eremina M. G., Savinykh V. V. Administration of the system of solid wastes management in the region [Electronic resource] // Technosphere safety technologies. Internet magazine. 2015. Issue 1 (59). URL: <http://agps-2006.narod.ru/ttb/2015-1/34-01-15.ttb.pdf> (date of viewing: 28.05.2018).
2. Gate N. Ah. On legal regulation of the public environmental administration in Russia // Sociology of power. 2012. No. 3. P. 150–156.
3. Emikh V. V. The concept of competence of the state body in modern Russian law // Scientific Yearbook of the Institute of philosophy and law of the Russian Academy of Sciences. 2010. Issue 10. P. 378–393.
4. Efimova E. I. Law Institute, environmental governance in environmental and legal studies // Environmental law. 2006. No. 1.
5. Brinchuk M. M. Public administration as ecological legal category // Ecological law. 2006. No. 1.
6. Navasardova E. S. Theoretical problems of regulation of environmental management at the regional level : dissertation of the doctor of law 12.00.06. M., 2002. P. 11.
7. Environmental law of Russia: textbook for students / A. P. Anisimov, A. Y. Ryzhenkov, S. A. Charkin. 5th ed., revised and amended. M. : Urait, 2015. 520 p. (Series : Bachelor. Basic course).
8. Bakhrakh D. N. Administrative law of Russia : textbook for higher schools. M. : NORMA, 2002.
9. Environmental law textbook / under the editorship of doctor of legal sciences, professor Y. Y. Vinokurov. M. : Publishing house of the Moscow Humanitarian University, 2009. 520 p.
10. Semenistaya T. V. Environment protection management. Course of lectures. Taganrog : TTI SFU, 2010.
11. Anisimov A. P. the Development of ecological and legal culture in Russia: problems and prospects // Business. Education. Law. 2014. No. 4 (29). P. 255–259.
12. Vandamme F. Labor mobility within the European Union: Findings, stakes and prospects // International Labor Review. 2000. Vol. 139. No. 4. P. 437–455.
13. Lipenkov A. D., Farafonov J. I. Principles of national policy in waste management // Leadership and culture : Materials of the visiting scientific-practical conference (Hurgada, 27–28 February 2006). Yekaterinburg : USUE ; Uralgufk, 2006. P. 85–86.
14. Devyatkin V. V. Waste Management: domestic and foreign experience // Ecological Bulletin of Russia. 2009. No. 2. P. 37–41.
15. Anisimov A. P., Kodolova A. V., Chikildina A. Yu. Commentary to the Federal law of 24 June 1998 No. 89-FL «On wastes of production and consumption» (itemized) [Electronic resource]. Password access from RLS «Garant».

Как цитировать статью: Никонов И. С., Языков В. Е. Некоторые вопросы организации управления отходами производства и потребления в Российской Федерации // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 3 (44). С. 358–362. DOI: 10.25683/VOLBI.2018.44.304.

For citation: Nikonov I. S., Yazykov V. E. Some issues of production and consumption wastes management arrangement in the Russian Federation // Business. Education. Law. 2018. No. 3 (44). P. 358–362. DOI: 10.25683/VOLBI.2018.44.304.