

# ЗЕМЕЛЬНОЕ, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ, АГРАРНОЕ ПРАВО РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Н.В. Кичигин

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ В ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** Целью работы является выявление недостатков национального законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления и подготовка предложений его совершенствованию на основе сравнительно-правового анализа законодательства Чешской Республики и законодательства Российской Федерации. Предмет работы составляют правовые нормы, юридическая литература, правоприменительная практика в области обращения с отходами в Чешской Республике и Российской Федерации. Результатом работы являются материалы сравнительно-правового анализа законодательства Чешской Республики и законодательства Российской Федерации в сфере обращения с отходами, содержащие следующие выводы. Анализ национального законодательства Российской Федерации и Чешской Республики в сфере обращения с отходами свидетельствует о том, что в данной сфере применяются в целом аналогичные правовые механизмы. Но есть и существенные отличия в подходах к правовому регулированию, например, в их гибкости и дифференцированности, а также в степени детализированности, подробности правового регулирования. В статье анализируется понятие «отходы» и их классификация в законодательстве Чешской Республики и Российской Федерации. Сравняются основные инструменты правового регулирования в области обращения с отходами в Чешской Республике (каталог отходов, специальный режим для опасных отходов, юридические обязанности, разрешения и заключения, менеджер по управлению отходами, планы по управлению отходами, экономические средства, требования по ликвидации объекта размещения отходов, специальные правила для экспорта, импорта и транзита отходов, требования по ведению учета и отчетности, санкции) с аналогичными механизмами в Российской Федерации. Формулируются предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации, например, в части внедрения региональных и муниципальных планов по обращению с отходами, создания финансовых фондов, направленных на обеспечение консервации и ликвидации объектов размещения отходов. Область применения результатов: нормативно-правовое регулирование и государственное и муниципальное управление в области обращения с отходами.

**Ключевые слова:** отходы производства и потребления; обращение с отходами; экологическое законодательство Чешской Республики; экологическое законодательство Российской Федерации; размещение отходов; сравнительно-правовое исследование.

**П**роблема обращения с отходами производства сопровождает человечество на всем протяжении его существования и не только не теряет остроты, но и приобретает все большую актуальность из-за увеличения популяции людей на Земле и постоянного роста объема потребления различных ресурсов. Данная проблема давно вышла за пределы национальных юрисдикций отдельных государств, приобрела глобальный масштаб и регламентируется на международ-

ном уровне<sup>1</sup>. Российская Федерация и Чешская Республика в этом ряду не являются исключениями.

Анализ национального законодательства Российской Федерации и Чешской Республики в сфере обращения с отходами свидетельствует о том, что в

<sup>1</sup> Lang W. The International Waste Regime / Environmental Protection and International Law. Eds. W. Lang, T. Neuhold, K. Zemanek, Pbs. Graham and Trotman / Martinus Nijhoff, 1991.

данной сфере применяются в целом схожие правовые механизмы. Но есть и отдельные, но при этом очень существенные отличия в подходах к правовому регулированию, например, в их гибкости и дифференцированности, а также в степени детализированности, подробности правового регулирования.

Прежде всего, обратимся к ключевому определению понятия «отходы». В российском законодательстве используется понятие «отходы производства и потребления». В ст. 1 Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон «Об отходах производства и потребления») под отходами производства и потребления понимаются остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства.

В Законе об отходах Чешской Республики<sup>2</sup> (далее – Закон об отходах) под отходами («waste») понимается любая движимая вещь, которую лицо размещает или намеревается разместить или обязано разместить и которая в тоже время принадлежит, по крайней мере, к одной из групп отходов, указанных в Приложении № 1 к Закону об отходах. Следовательно, в понимании Закона об отходах под отходом понимается любая вещь, которую ее владелец рассматривает в качестве отхода и которая отнесена к определенной категории отходов. В Российской Федерации предусматриваются дополнительные критерии определения отходов: остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства.

С одной стороны, подход, используемый в России, позволяет в большей степени определить, что же подпадает под категорию отходов, с другой стороны, указанным определением не исчерпываются все случаи отнесения определенной вещи к отходам. В профессиональной литературе обсуждается вопрос о том, является ли отходом вещь, которая просто перестала быть нужной владельцу, но не утратила при этом своих потребительских свойств. Особенную актуальность данная проблема приобретает в современных условиях постоянного совершенствования различных технических устройств: мобильных телефонов, холодильников, телевизоров, когда потребители избавляются от еще работающих, но устаревших моделей в пользу технических новинок. При этом выбрасываемые устройства формально не утрачивают своих потребительских свойств, а просто теряют потребительскую ценность для потребителя.

В Приложении № 1 к Закону об отходах установлена классификация отходов на 16 категорий (с Q1 по Q16), которая охватывает широкий перечень материалов, субстанций, продуктов, а также условий, при которых соответствующие вещи признаются отходами. Назовем некоторые из этих категорий: Q1 – Остатки производства и потребления, далее не установленные; Q2 – Продукты, которые не соотносятся с требуемым качеством; Q3 – Продукты с истекшей датой использования; Q4 – Продукты, использованные, потерянные или обесценившиеся в результате случайных событий, включая материалы, компоненты устройства, которые были загрязнены в результате инцидентов. Q14 – Продукты, которые не используются или не будут более использоваться владельцем (в сельском хозяйстве, в домашнем хозяйстве, офисах, магазинах, мастерских); Q16 – Любые материалы, субстанции или продукты, которые не принадлежат к указанным выше категориям.

Такая подробная классификация имеет как свои «плюсы», так и «минусы», поскольку критерии отнесения отходов к одной из категорий в ряде случаев дублируют друг друга. Вместе с тем такой подход к определению понятия «отходы» позволяет более четко определить предмет правового регулирования в сфере обращения с отходами. К тому же очевидно, что с помощью одного только легального определения термина «отходы производства и потребления» проблематично перечислить все возможные свойства, признаки, характеризующие отходы.

Следует отметить, что помимо классификации отходов на определенные группы в Законе об отходах содержатся и иные важные приложения. В их числе отметим Список опасных свойств отходов (Приложение № 2), Классификацию способов переработки отходов (Приложение № 3), Классификацию способов размещения отходов (Приложение № 4), Классификацию критериев, на основании которых отходы признаются опасными (Приложение № 5).

Отходы в Чехии, на которые распространяется Закон об отходах<sup>3</sup>, подразделяются на опасные отходы и муниципальные отходы. Опасные отходы могут оказать негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, поэтому требуют особого обращения, особенно в части управления такими отходами.<sup>4</sup> В Федеральном законе «Об отходах производства и потребления» до 2009 года также применялся термин

<sup>2</sup> Act of Czech Republic on waste № 185/2001.

<sup>3</sup> Закон об отходах не распространяется, в том числе, на сточные воды, отходы, образуемые в результате недропользования, отходы драгоценных металлов, радиоактивные отходы.

<sup>4</sup> Jancarova I. Environmental Law. Selected international treaties and Czech national regulations. Multimedia textbook. Brno, 2011. P. 72-73.

«опасные отходы», под которыми понимались 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. Таким образом, до 2009 года отходы фактически дифференцировались на опасные и иные (которые при этом не назывались «неопасными»).

Однако в настоящее время в России от этого подхода отказались, поскольку в ст. 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» установлена единая классификация всех отходов производства и потребления на V классов опасности. При этом для данной классификации не имеет значения источник происхождения отходов – предпринимательская деятельность или жизнедеятельность населения, отдельных граждан. Следует отметить, что V класс опасности отходов получил наименование «практически неопасные отходы», что позволяет фактически отличать их от четырех категорий опасных отходов. Для отходов V класса опасности установлен упрощенный правовой режим при обращении с ними.

В Чехии под муниципальными отходами понимаются отходы, образующиеся в деятельности физических лиц, не занимающихся предпринимательской деятельностью. Под данные отходы не подпадают отходы, образующиеся в деятельности юридических лиц и физических лиц при осуществлении предпринимательской деятельности. К муниципальным отходам предъявляются менее строгие требования, чем к опасным отходам. Важно отметить, что в случае с муниципальными отходами их производителем, а следовательно и лицом, ответственным за их размещение, признаются не отдельные граждане, а в целом муниципалитеты.<sup>5</sup>

Хотя в законодательстве Российской Федерации муниципальные отходы специально не выделяются, по нашему мнению, в выделении муниципальных отходов имеется практический смысл в части распределения ответственности за обращение с такими отходами – за их сбор, транспортировку, размещение должны отвечать не конкретные граждане, а соответствующие муниципалитеты.

В законодательстве Чехии предусмотрен следующий перечень инструментов в сфере обращения с отходами: каталог отходов, специальный режим для опасных отходов, юридические обязанности, разрешения и заключения, менеджер по управлению отходами,

планы по управлению отходами, экономические средства, требования по ликвидации объекта размещения отходов, специальные правила для экспорта, импорта и транзита отходов, требования по ведению учета и отчетности, санкции.

В Российской Федерации применяется примерно аналогичный перечень правовых инструментов: нормирование, лицензирование, выдачу специальных разрешений, платежи за размещение отходов, государственный экологический надзор, производственный экологический контроль, учет и отчетность природопользователей в области обращения с отходами. Установлена юридическая ответственность за нарушение требований законодательства в области обращения с отходами<sup>6</sup>.

Рассмотрим отдельные инструменты в области обращения с отходами, применяемые в Чехии, более подробно и сравним их с аналогичными правовыми институтами в Российской Федерации. При этом отметим, что каждый из рассмотренных инструментов заслуживает более детального рассмотрения в рамках отдельной публикации.

#### *Каталог отходов*

Каталог отходов является регистром отходов, средством классификации отходов. Классификация отходов, отнесение отходов к определенной категории является базовой обязанностью генератора отходов и иных лиц, участвующих в обращении с отходами. Чешский каталог отходов совместим с аналогичным европейским каталогом. В нем содержатся перечни опасных отходов, определенных в соответствии со свойствами опасных отходов, установленными в Приложении II к Закону об отходах<sup>7</sup>.

Согласно ст. 20 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» в Российской Федерации разработан федеральный классификационный каталог отходов, который является частью государственного кадастра отходов наряду с государственным реестром объектов размещения отходов, а также банком данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов.

<sup>6</sup> См. подробнее: Кичигин Н.В., Пономарев М.В. Комментарий к Федеральному закону «Об отходах производства и потребления» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2006; 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) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009); Белокрылова Е.А., Лукомская А.С., Казанова А.И., Червчина И.М., Бевзюк Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (постатейный) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2013).

<sup>7</sup> Jancarova I. Ibid. P. 73.

<sup>5</sup> Jancarova I. Ibid. P. 72.

### *Специальный режим для опасных отходов*

В Чехии для обращения с опасными отходами установлен специальный режим с более жесткими правилами и экологическими требованиями. Отходы по чешскому законодательству рассматриваются как опасные в следующих случаях:

- опасный отход содержится в каталоге отходов;
- по своим характеристикам он подпадает под категорию опасных (воспламеняемость, химическая активность, токсичность, коррозионность и т.д.);
- случай смешения отходов – если отход представляет собой смесь с включением в нее опасных отходов или одного или более компонентов, которые делают отходы опасными), тогда вся смесь рассматривается в качестве опасного отхода и подлежит обращению соответствующим образом.

В юридической литературе отмечается, что строгое применение этого правила было бы излишне тяжким требованием во многих случаях. Поэтому Закон об отходах содержит интересный механизм, неизвестный российскому законодательству: исключение из списка (делистинг отхода) на основании подаваемого заявления (петиции). Установлено, что смешанный отход не может причинить вред, если лабораторными исследованиями доказываемается, что материал не опасен для человеческого здоровья и (или) окружающей среды. Заявление (петиция) о делистинге отхода подается в каждом конкретном случае для определенного отхода и основывается на оценке опасных характеристик отхода. Действие такого заявления ограничено по времени. Если петиция о делистинге удовлетворена уполномоченным органом в отношении специфического отхода, то на него не распространяется регулирование по обращению с опасными отходами. Интересно, что муниципальные отходы, даже если они могут содержать определенные опасные компоненты, не являются опасными отходами согласно Закона об отходах. Специальные обязанности как специальные требования для транспортировки, ведения учета, маркировки и иные требования распространяются на все вовлеченные в обращение опасные отходы<sup>8</sup>.

Как уже отмечалось выше, в российском законодательстве категория «опасных отходы» в настоящее время не выделяется, поэтому описанный выше механизм не сможет быть использован в рамках действующего законодательства. Вместе с тем следует отметить, что фактически дифференциация требований, аналогичная подходу, используемому в Чехии, используется и в России в отношении отходов I-IV классов опасности (стандартные требования) и V класса опасности (менее жесткие требования<sup>9</sup>).

<sup>8</sup> Jancarova I. Ibid. P. 73.

<sup>9</sup> Отсутствие требования по лицензированию обращения с V классом опасности, не требуется: отнесение отхода к V классу опасности и составление паспорта на отход; про-

### *Обязанности лиц*

Согласно Закону об отходах, в Чехии общие и специальные обязанности в сфере обращения с отходами дифференцируются. Общие обязанности распространяются на каждого и включают обязанности по размещению отходов способами, установленными законодательством, предотвращать образование отходов, повторно использовать отходы, когда это возможно, требования по упаковке и маркировке и другие. Специальные обязанности относятся к различным группам лиц, участвующих в обращении с отходами или к специальным товарам. Кроме того специальные требования распространяются на: генераторов отходов; транспортировщиков; установки по переработке и использованию; сбор отходов и приобретение отходов; установки по размещению отходов.

Специальные обязательства также установлены для обращения с определенными продуктами, такими как батареи, ПХД, использованные масла, осадки сточных вод, отходы, полученные от продукции, содержащей окись титана, отходы асбеста, утилизации автотранспорта, отходы электрики и электроники. Закон об отходах также устанавливает обязанности по сбору определенных видов продукции (шин, холодильников, электрических аккумуляторов, использованных масле и иного)<sup>10</sup>.

В отличие от чешского законодательства в Российской Федерации обязанности различных субъектов отношений в области обращения с отходами не разграничены. В ст. 11 Федерального закона «Об обращении с отходами производства и потребления» установлены общие обязанности для всех индивидуальных предпринимателей и юридических лиц при эксплуатации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, связанной с обращением с отходами. Вместе с тем представляется, что в российском законе было бы целесообразно установить специальные дифференцированные требования к различным субъектам права: к лицам, в чьей деятельности образуются отходы; к владельцам объектов размещения отходов; к транспортировщикам отходов; к лицам, занимающимся переработкой отходов. Также можно установить в Федеральном законе особенности обращения с отдельными категориями отходов.

### *Разрешения и заключения*

В Законе об отходах предусматривается выдача разрешений для операций по переработке, хранению и размещению отходов; обращения с опасными отходами; экспорта, импорта и транзита отходов; смеси-

фессиональная подготовка; нет специальных требований к транспортированию.

<sup>10</sup> Jancarova I. Ibid. P. 74.

вания отходов; иных операций. Помимо разрешений в чешском законодательстве предусматривается получение заключений для строительства установок по размещению отходов; принятия решения по использованию земель и решения по строительству, если затрагиваются вопросы управления в сфере обращения с отходами; изменения производства, затрагивающего управление отходами; производства или расширения производства из окиси титана<sup>11</sup>.

В Российской Федерации также предусмотрена выдача разнообразных разрешений и получение заключений при осуществлении деятельности по обращению с отходами. Это акты выбора земельных участков под размещение объектов размещения отходов, заключения государственной экологической экспертизы и экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, разрешение на строительство, лицензии на обезвреживание и размещение отходов, нормативы образования и лимиты на размещение отходов, разрешения на создание объектов размещения отходов<sup>12</sup>. Как представляется, разрешительные системы в области обращения с отходами в Чехии и России проблематично сравнивать и этой основе делать выводы об оптимизации соответствующих механизмов в России.

#### *Менеджер по управлению отходами*

Менеджер по управлению отходами – это профессионал в области обращения с отходами. Он обязан обеспечить безопасное обращение с отходами. Законом об отходах обязанность по назначению специального менеджера по управлению отходами установлена для:

- операторов полигонов опасных или муниципальных отходов;
- объектов, на которых происходит обращение более чем 100 тонн опасных отходов в год. Для того чтобы стать менеджером по обращению с отходами, лицо должно соответствовать требованиям, установленным в законодательстве<sup>13</sup>.

В российском законодательстве также установлены требования к лицам, участвующим в деятельности по обращению с отходами. Согласно ст. 15 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» лица, которые допущены к обращению с отходами I–IV класса опасности, обязаны иметь профессиональ-

ную подготовку, подтвержденную свидетельствами (сертификатами) на право работы с отходами I – IV класса опасности.

Вместе с тем требования российского законодательства гораздо шире и жестче аналогичных требований Закона об отходах, поскольку практически на каждом предприятии образуются отходы не только V класса опасности, то большинство природопользователей обязаны обеспечивать профессиональную подготовку персонала в области обращения с отходами, что представляется избыточным и затратным для соблюдения требованием. Поэтому чешский опыт подготовки «менеджеров по обращению с отходами» применительно к конкретным видам производства заслуживает внимания и может быть использован в Российской Федерации, снизив издержки природопользователей на обращение с отходами.

#### *Планы по управлению отходами*

Планы по управлению отходами являются стратегическими документами, которые направлены на предупреждение производства отходов и обеспечение безопасного обращения с ними. Планы по управлению отходами готовятся на уровне национальном уровне, на региональном уровне и теми производителями отходов, в чьей деятельности образуется более чем 10 тонн опасных отходов или 100 тонн иных отходов в год. Национальный и региональные планы являются публичными<sup>14</sup>.

В отличие от Чехии в России на уровне федерального законодательства отсутствуют требования по разработке планов по обращению с отходами. Правда, в ст. 6 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» среди полномочий субъектов РФ предусмотрена разработка и реализация региональных программ в области обращения с отходами, участие в разработке и выполнении федеральных программ в области обращения с отходами. Однако, в Законе требования к федеральной и региональным программам в области обращения с отходами не установлены. В Законе не предусмотрена необходимость подготовки муниципальных программ в области обращения с отходами.

По информации Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в 2011 году Президентом Российской Федерации было поручено органам власти субъектов Российской Федерации подготовить и утвердить целевые программы в области охраны окружающей среды, в том числе, в области обращения с отходами. В 9 регионах такие программы отсутствуют (по информации, представленной на 16.06.2014). В 34 субъектах Российской Федерации программами

<sup>11</sup> Jancarova I. Ibid. P. 74.

<sup>12</sup> См. подробнее: Кичигин Н.В., Пономарев М.В. Правовое регулирование в области обращения с отходами производства и потребления: научно-практическое пособие / Н.В. Кичигин, М.В. Пономарев. – М. ИД «Юриспруденция», 2010; Кичигин Н.В., Пономарев М.В. Правовое регулирование в области обращения с отходами // Экология производства. 2012. № 10. С. 10-14; 2012. № 11. С. 12-17.

<sup>13</sup> Jancarova I. Ibid. P. 74.

<sup>14</sup> Jancarova I. Ibid. P. 75.

запланировано создание объектов по переработке отходов. В ряде регионов программами заложено только создание объектов по захоронению отходов. В ряде регионов наблюдается формализм к подходу разработки и реализации имеющихся программ, например, программы имеются, однако, информация о создании каких-либо объектов в области обращения с отходами отсутствует. В ряде регионов программы ориентированы на создание эффективной, комплексной системы в области обращения с отходами, предусматривающей строительство межмуниципальных объектов, учитывающих потребности не отдельного муниципального образования, а региона в целом<sup>15</sup>.

На региональном уровне требования федерального законодательства по разработке программ в области обращения с отходами детализируются. Так, в ст. 21 Закона Республики Башкортостан от 30.11.1998 № 195-з «Об отходах производства и потребления»<sup>16</sup> предусмотрена разработка республиканских целевых программ и местных программ в области обращения с отходами.

В Законе Архангельской области от 18.03.2013 № 634-38-ОЗ «Об обращении с отходами производства и потребления на территории Архангельской области»<sup>17</sup> предусмотрена разработка таких документов, как: общая схема расположения межмуниципальных объектов размещения отходов (схема расположения межмуниципальных объектов размещения отходов для перспективного планирования деятельности по обращению с твердыми бытовыми отходами) и генеральная схема очистки территории населенного пункта Архангельской области (проект, направленный на выполнение комплекса работ на территории населенного пункта Архангельской области по организации сбора, удаления, обезвреживания твердых бытовых отходов и уборке территории).

По нашему мнению, разработка программ в области обращения с отходами не исключает разработки соответствующих планов. Планы в области обращения с отходами могут содержать подходы к обращению с отходами на территории соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а программы в области обращения с отходами – содержать мероприятия по реализации таких планов и устанавливать их ресурсное обеспечение. Так, в Законе Амурской области от 08.12.2003 № 271-ОЗ «Об отходах производства и потребления в Амурской области»<sup>18</sup> сре-

ди полномочий Правительства области в сфере обращения с отходами предусмотрена разработка, утверждение и реализация *государственных программ области, планов и мероприятий по обращению с отходами*.

Как представляется, чешский опыт в сфере разработки планов по управлению отходами вполне можно использовать в Российской Федерации. Проекты таких документов (планов, программ) могут разрабатываться на региональном и муниципальном уровнях и стать в будущем одним из объектов стратегической экологической оценки, которую планируется внедрить в природоохранную практику в России<sup>19</sup>. По нашему мнению, в разработке плана по управлению отходами на федеральном уровне нет необходимости, что не исключает возможности разработки соответствующей федеральной программы в области обращения с отходами для поддержки соответствующих усилий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

### *Экономические механизмы*

В соответствии с Законом об отходах экономические инструменты применяются в одной из следующих форм: платежи за размещение отходов; финансовый резерв для обеспечения последующего закрытия полигонов; платежи или иная оплата для муниципальных систем управления отходами; финансовые гарантии или страхование для импорта, экспорта и транзита отходов; платежи для поддержки сбора, утилизации и размещения определенных отходов автомобилей<sup>20</sup>.

В Российской Федерации определенные экономические инструменты в сфере обращения с отходами также существуют: взимается плата за размещение отходов производства и потребления. Однако отсутствуют такие инструменты, как финансовые гарантии или страхование для импорта, экспорта и транзита отходов, а также не предусмотрено создание каких-либо финансовых резервов для обеспечения последующего закрытия полигонов. Данный опыт Чешской Республики был бы полезен для применения в Российской Федерации.

### *Требования после закрытия полигонов*

Оператор полигона должен обеспечить, чтобы полигон после его закрытия не оказывал негативного воздействия на окружающую среду. Он должен обе-

<sup>15</sup> Информация Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 08.08.2014 / СПС «Консультант-Плюс».

<sup>16</sup> Известия Башкортостана. 29.12.1998.

<sup>17</sup> Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. № 38. 2013.

<sup>18</sup> Амурская правда. 10.12.2003.

<sup>19</sup> См., подробнее: распоряжение Правительства РФ от 18.12.2012 N 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», распоряжение Правительства РФ от 18.12.2012 № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года».

<sup>20</sup> Jancarova I. Ibid. P. 75.

спечить рекультивацию полигона и контроль за ним в течение по крайней мере 30 лет. Затраты на обеспечение контроля за полигонами после закрытия покрываются за счет финансовых резервов, создаваемых во время функционирования полигона<sup>21</sup>.

В п. 4 ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» установлено, что собственники объектов размещения отходов, а также лица, во владении или в пользовании которых находятся объекты размещения отходов, после окончания эксплуатации данных объектов обязаны проводить контроль за их состоянием и воздействием на окружающую среду и работы по восстановлению нарушенных земель в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Однако механизм такого контроля в Законе не определен, нормы Закона в данной части являются декларативными, а, следовательно, неэффективными. Кроме того, как уже указывалось, в действующем законодательстве отсутствуют и требования по созданию финансового резерва для осуществления контроля за выведенными из эксплуатации объектами размещения отходов.

*Специальные правила для экспорта, импорта и транзита отходов*

Трансграничное перемещение отходов регламентируется правом ЕС, а именно Директивой № 259/93 от 1 февраля 1993 по контролю перемещения отходов внутри Европейского союза, ввозу и вывозу из ЕС. Отходы, образовавшиеся в Чешской Республике, подлежат преимущественному размещению в ней. Импорт отходов в Чешскую Республику с целью их размещения запрещен за рядом исключений, установленных в законодательстве (природные катастрофы в соседних государствах). Трансграничное перемещение отходов должно быть заявлено компетентным органам (Министерству охраны окружающей среды). Министерство уполномочено отказать в перемещении отходов, если требования законодательства не были выполнены<sup>22</sup>. Российская Федерация, как и Чешская Республика, является стороной Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением.

Трансграничное перемещение отходов регламентируется в ст. 17 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» лишь путем установления запрета на ввоз отходов на территорию Российской Федерации в целях их захоронения и обезвреживания, а также установления требования о выдаче разрешения на ввоз отходов на террито-

рию Российской Федерации в целях их использования. Как представляется, возможности гармонизации законодательства Российской Федерации в сфере обращения с отходами и Базельской конвенции являются значительными и неиспользованными в должной мере.

*Требования по ведению учета и отчетности*

В Чехии операторы должны вести операционные записи по обращению с отходами. В случае обращения с отходами в больших количествах или с опасными отходами, они должны представлять отчетность об этом. Специальные записи должны делаться при транспортировке опасных отходов. Требование по ведению записей и представлению отчетности распространено на предприятия, использующие полихлорированные бифенилы, предприятия по переработке отходов автомобилей и многих других лиц<sup>23</sup>.

Статьей 19 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» установлены требования по ведению юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями учета и представлению отчетности в сфере обращения с отходами производства и потребления. При этом в Законе отсутствует какая-либо дифференциация указанных требований в зависимости от видов отходов, объема их образования и степени экологической опасности.

*Санкции*

Согласно Закону об отходах санкции могут быть применены прежде всего на предпринимателей, занимающихся ведением бизнеса. В случае нарушения ими законодательных обязанностей они могут быть подвергнуты:

- корректирующим мерам;
- штрафам до 10 млн. чешских крон;
- запрету операций с отходами.

Штраф может быть удвоен при повторном нарушении закона в течение одного года.

Закон об отходах установил обязанности, которые распространяются на физических лиц, не занимающихся предпринимательской деятельностью. Нарушение этих обязанностей наказывается, как дополнительное нарушение. Согласно Закону об отходах физические лица могут быть оштрафованы максимально до 20.000 чешских крон за незаконное размещение остатков автомобилей. Уголовная ответственность физических лиц установлена ст. 181 е) Уголовного кодекса Чешской Республики как нарушение обращения с опасными отходами<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Jancarova I. Ibid. P. 75.

<sup>22</sup> Jancarova I. Ibid. P. 75.

<sup>23</sup> Jancarova I. Ibid. P. 75.

<sup>24</sup> Jancarova I. Ibid. P. 76.

В Российской Федерации юридическая ответственность за нарушение законодательства в сфере обращения с отходами установлена в виде уголовной, административной, гражданско-правовой (имущественной), дисциплинарной ответственности. Как представляется, применительно к данному аспекту правового регулирования Российской Федерации нет необходимости заимствовать чешский опыт. Вместе с тем интерес представляет высокий размер штрафов для юридических лиц и предпринимателей за нарушение законодательства в области обращения с отходами (до 10 млн. чешских крон, что составляет более 17 миллионов российских рублей).

Таким образом, на основании изложенного можно сделать вывод о том, что российское и чешское законодательство в сфере обращения с отходами в целом развиваются в едином ключе и направлении. Вместе с тем Закон об отходах Чешской Республики содержит более гибкие подходы к регулированию общественных отношений и дифференцированные законодательные требования в зависимости от вида отходов, объема их образования, субъекта правоотношений. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», с одной стороны, не содержит элементов гибкости, дифференцированных требований в зависи-

мости от вида или объема отходов. С другой стороны, включает декларативные положения, которые не реализуются на практике.

В чешском законодательстве есть ряд позиций, которые могут быть использованы в российском законодательстве. Это применяемые в чешском законодательстве подходы к пониманию термина «отходы» и к их классификации, вопросы финансового и организационного обеспечения ликвидации объектов размещения отходов после вывода их из эксплуатации, внедрение региональных и муниципальных планов по управлению отходами, установление прав и обязанностей всех субъектов правоотношений в сфере обращения с отходами, установление специальных требований к отдельным видам отходов.

При этом следует отметить, что поскольку чешское законодательство в области обращения с отходами соответствует требованиям экологического законодательства ЕС, имплементация указанных выше положений в российское законодательство будет способствовать его совершенствованию и гармонизации правового регулирования Российской Федерации и Европейского союза в сфере обращения с отходами производства и потребления.

### Библиографический список:

1. Act of Czech Republic on waste № 185/2001;
2. Jancarova I. Environmental Law. Selected international treaties and Czech national regulations. Multimedia textbook. Brno, 2011;
3. Lang W. The International Waste Regime / Environmental Protection and International Law. Eds. W. Lang, T. Neuhold, K. Zemanek, Pbs. Graham and Trotman / Martinus Nijhoff, 1991.
4. 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) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009);
5. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением;
6. Белокрылова Е.А., Лукомская А.С., Казанова А.И., Черевчина И.М., Бевзюк Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (постатейный) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2013);
7. Закон Амурской области от 08.12.2003 № 271-ОЗ «Об отходах производства и потребления в Амурской области»;
8. Закон Архангельской области от 18.03.2013 № 634-38-ОЗ «Об обращении с отходами производства и потребления на территории Архангельской области»;
9. Закон Республики Башкортостан от 30.11.1998 № 195-з «Об отходах производства и потребления»;
10. Информация Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 08.08.2014 г.;
11. Кичигин Н.В., Пономарев М.В. Комментарий к Федеральному закону «Об отходах производства и потребления» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2006;
12. Кичигин Н.В., Пономарев М.В. Правовое регулирование в области обращения с отходами производства и потребления: научно-практическое пособие / Н.В. Кичигин, М.В. Пономарев. – М. ИД «Юриспруденция», 2010;
13. Кичигин Н.В., Пономарев М.В. Правовое регулирование в области обращения с отходами // Экология производства. 2012. № 10; 2012. № 11;
14. Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2012 N 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»;
15. Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2012 № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»;
16. Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»
17. Степаненко В.С. Предпосылки и особенности уголовно-правовых запретов в области нарушения требований по обращению с отходами в европейском и российском праве. // NB: Вопросы права и политики. – 2013. – 4. – С. 110 – 134. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.4.649. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_649.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_649.html)



**References (Transliteration):**

1. Jancarova I. Environmental Law. Selected international treaties and Czech national regulations. Multimedia textbook. Brno, 2011
2. Lang W. The International Waste Regime / Environmental Protection and International Law. Eds. W. Lang, T. Neuhold, K. Zemanek, Pbs. Graham and Trotman / Martinus Nijhoff, 1991
3. Anisimov A.P., Kodolova A.V., Chikil'dina A.Yu. Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 24 iyunya 1998 g. № 89-FZ «Ob otkhodakh proizvodstva i potrebleniya» (postateinyi) (Podgotovlen dlya sistemy Konsul'tantPlyus, 2009);
4. Belokrylova E.A., Lukomskaya A.S., Kazanova A.I., Cherevchina I.M., Bevzyuk E.A. Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 24 iyunya 1998 g. № 89-FZ «Ob otkhodakh proizvodstva i potrebleniya» (postateinyi) (Podgotovlen dlya sistemy Konsul'tantPlyus, 2013);
5. Informatsiya Federal'noi sluzhby po nadzoru v sfere prirodnopol'zovaniya ot 08.08.2014 g.;
6. Kichigin N.V., Ponomarev M.V. Kommentarii k Federal'nomu zakonu «Ob otkhodakh proizvodstva i potrebleniya» (postateinyi). M.: Yustitsinform, 2006;
7. Kichigin N.V., Ponomarev M.V. Pravovoe regulirovanie v oblasti obrashcheniya s otkhodami proizvodstva i potrebleniya: nauchno-prakticheskoe posobie / N.V. Kichigin, M.V. Ponomarev. – M. ID «Yurisprudentsiya», 2010;
8. Kichigin N.V., Ponomarev M.V. Pravovoe regulirovanie v oblasti obrashcheniya s otkhodami // Ekologiya proizvodstva. 2012. № 10; 2012. № 11;
9. Stepanenko V.S. Predposylki i osobennosti ugovovno-pravovykh zapretov v oblasti narusheniya trebovaniy po obrashcheniyu s otkhodami v evropeiskom i rossiiskom prave. // NB: Voprosy prava i politiki. – 2013. – 4. – С. 110– 134. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.4.649. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_649.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_649.html)