

ОБРАЩЕНИЕ С ОТХОДАМИ В УГЛЕДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ: ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Выпханова Г.В., к.ю.н., зав. кафедрой
гражданско-правовых дисциплин

Калужский филиал Московского гуманитарно-экономического института

[Перейти на Главное МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)

Правовому регулированию общественных отношений в сфере обращения с отходами в последнее время уделяется большое внимание как на национальном, так и на региональном и межгосударственном уровнях. Эти вопросы нашли отражение в праве Европейского Сообщества, экологическом законодательстве Германии, России и других государств.

Законодательство в сфере обращения с отходами является не только актуальным, но также достаточно сложным и проблематичным. Это обусловлено особенностями отраслей промышленности и непромышленного сектора, в результате деятельности которых происходит образование отходов, и спецификой самих отходов в зависимости от их видов.

В этом контексте показательной является деятельность по обращению с отходами в угледобывающей промышленности. Правовое обеспечение данной сферы осуществляется наряду с общими требованиями, установленными в российском экологическом законодательстве, также специфическими нормами, учитывающими особенности отходов отрасли.

Для отходов производства угледобывающих предприятий характерно их многообразие - вскрышные и вмещающие породы, нефтепродукты, отработанные масла и др., а также разная степень опасности. Главная проблема для отрасли связана с основными видами твердых отходов – **породой вскрыши и шахтной породой**, о чем свидетельствуют следующие цифры. По официальным данным в 2003 г. эти отходы в России составили **99,5%** от отходов всех классов опасности на предприятиях отрасли.¹

Особенностями данного вида отходов являются **многокомпонентность** и **крупнотоннажность**. Они занимают большие площади земель-

ных участков, в результате чего происходит нарушение *земельного покрова, почвы, ландшафта*. Кроме того, несмотря на то, что образующиеся в районах угледобычи терриконы и отвалы состоят из относительно инертных компонентов, в то же время они содержат кислотообразующие вещества, тяжелые металлы и другие опасные для окружающей среды элементы, которые под интенсивным физико-химическим воздействием природных факторов (воздуха и воды), становятся *источниками комплексного загрязнения* окружающей среды. Вскрышные и шахтные породы содержат также вещества, обладающие свойством *пожароопасности*.

По совокупным свойствам отходы угледобывающей отрасли подпадают в российском законодательстве под категорию опасных отходов в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 31.12.2005) «Об отходах производства и потребления», что влечет за собой установление в отношении них более жесткого правового регулирования.

Для России решение вопросов отходов горнодобывающей промышленности имеет важное значение, поскольку из 7 млрд. т. отходов, ежегодно образующихся в стране 3 млрд. т. приходится на вскрышные породы – отходы горнодобывающей отрасли. Горнодобывающая деятельность сопровождается большим количеством твердых отходов, требующих размещения сразу на начальном этапе производства. Например, на некоторых шахтах Донбасса добыча 1000 т. угля сопровождается образованием более 800 т. породы.²

Проблема отходов угледобычи в российском государстве возрастает и в плане перспективного развития отрасли. Энергетической стратегией России на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2003 г. № 1234-р, предусматриваются более высокие темпы роста потребления угля по сравнению с другими видами органического топлива и, соответственно, угледобычи при различных вариантах развития добычи угля – оптимистическом, благоприятном, умеренном или критическом. Упор делается на увеличение удельного веса открытого способа добычи с доведением его с 64-65 % в 2000-2001 г.г. до 75-80% к 2020 году.³

При этом ставятся задачи обеспечения **устойчивого и безопасного** развития угольной отрасли и завершения **ликвидации** особо убыточных предприятий отрасли. Их выполнение в равной степени требует решения проблем отходов.

Необходимость решения **первой задачи** возрастает в связи с ратификацией Россией Киотского

¹ См.: Государственный доклад «О состоянии и охране окружающей среды Российской Федерации в 2003 году»: МПР России /mnr.gov.rupartid=211.html

² См.: Боровский Е.Э. Отходы, мусор, отбросы.../www.1september.ru/ru/him/2001/10/no10_1.htm

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 36. Ст. 3531.

протокола, приложением к которому в составе источников антропогенных выбросов парниковых газов выделена продукция горнодобывающей промышленности. Обеспечение устойчивости и безопасности угледобычи требует разработки и реализации в отрасли в целом и на каждом конкретном угледобывающем предприятии **производственной экологической политики** при проведении экологического менеджмента. При этом отходы должны рассматриваться как один из элементов системы производственной экологической политики, экологического мониторинга, экологического производственного контроля и других механизмов. Инициатива решения данных задач зависит от самих предприятий, но с соблюдением законодательно установленных общих и специальных экологических требований, предъявляемых как к производственной деятельности угледобывающих предприятий, так и к отходам отрасли.

В числе таких требований общего характера в области охраны окружающей среды можно выделить, в частности, ст. ст. 34-38 Федерального закона «Об охране окружающей среды», предъявляемые при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов. К ним относится, например, требование о проведении государственной экологической экспертизы в соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе» 1995 г., которое распространяется на сферу обращения с опасными отходами. В угольной отрасли в настоящее время могут использоваться Методические рекомендации по подготовке материалов, представляемых на государственную экологическую экспертизу, утвержденные приказом МПР России от 09.07.2003 № 575, содержащие требования по материалам обоснования намечаемой деятельности по обращению с опасными отходами. Однако, передача в ходе административной реформы 2004 г. полномочий в сфере обращения отходов от МПР России к Ростехнадзору вызывает необходимость обновления подзаконного нормативного правового регулирования этой сферы. Этот процесс идет достаточно медленно. На сегодняшний день продолжают действовать нормативные правовые акты в области обращения с отходами, принятые федеральными органами исполнительной власти, ранее наделенными соответствующими полномочиями. Так, например, для угольной отрасли важное практическое значение имеет приказ МПР РФ от 11.03.2002 № 115 «Об утверждении Методических указаний по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение», тогда как разработка и утверждение методических указаний по разработке проектов нормативов образования отходов, установление лимитов на размещение отходов отнесено к компетенции Ростехнадзора. Такие

примеры не единичны. Это вызывает трудности информационно-правового характера для угледобывающих предприятий и снижает эффективность правового регулирования деятельности по обращению с отходами в целом.

При **ликвидации** убыточных угледобывающих предприятий законодательно установленные требования в области охраны окружающей среды также должны выполняться. Так, ст. 39 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает экологические требования **при выводе из эксплуатации** объектов, который может осуществляться в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды и при наличии утвержденной в установленном порядке проектной документации с разработкой и реализацией мероприятий по восстановлению компонентов природной среды в целях обеспечения благоприятной окружающей среды. Под действие этой статьи в первую очередь подпадают отходы угледобычи, требующие **комплексного** подхода при разработке и реализации восстановительных, природоохранных мероприятий. При ликвидации убыточных шахт и разрезов отходы ставятся проблемой номер один.

Что касается **деятельности** предприятий отрасли, то правовое обеспечение в сфере отходов осуществляется на основе федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также муниципальных нормативных правовых актов в пределах, определенных федеральными законами. В соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» (в ред. от 31.12.2005) к полномочиям субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами, в частности, относятся:

- проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возникших при осуществлении обращения с отходами;
- разработка и реализация региональных программ в области обращения с отходами, участие в разработке и выполнении федеральных программ в области обращения с отходами;
- участие в проведении государственной политики в области обращения с отходами на территории соответствующего субъекта РФ.

Одновременно субъектам РФ предоставлено полномочие по осуществлению государственного контроля за деятельностью в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности, за исключением таких объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю.

Полномочиями в области обращения с отходами наделены и органы местного самоуправления. В частности, городские округа организуют сбор, вывоз, утилизацию и переработку не только бытовых, но и промышленных отходов (ст. 8 Закона).

Несмотря на то, что полномочия субъектов РФ и органов местного самоуправления в области обращения с отходами незначительны, тем не менее они дают угледобывающей промышленности

возможность решения конкретных отраслевых вопросов на этих уровнях, включая установление и развитие внешних связей предприятий с региональной и муниципальной властью в контексте создания их экологического имиджа, формирования экологически ответственного поведения угольного бизнеса, что позволяет получить социально-экономические и другие преимущества. То есть некоторые отраслевые проблемы отходов угледобычи могут быть решены на региональном и муниципальном уровне с использованием возможных организационно-правовых, финансово-экономических и других механизмов.

Вместе с тем, имеется целый ряд проблем, касающихся отходов угледобывающей промышленности, имеющих важное информационно-правовое значение, которые требуют урегулирования на уровне федерального законодательства. В их числе можно выделить, в первую очередь, вопрос об отнесении отходов угледобычи, большинство из которых является опасными, к классу опасности. Данное требование является одним из основных при обращении с опасными отходами в соответствии с российским законодательством. Класс опасности учитывается при ведении государственного кадастра отходов, паспортизации, нормирования, учета и отчетности.

Так, при составлении паспорта опасных отходов, разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение предприятие должно указывать код и наименование по Федеральному классификационному каталогу отходов (ФККО), утвержденному приказом МПР России от 02.12.2002 № 786 (ред. 30.07.2003 № 663) или обосновать отнесение отходов к классу опасности в установленном порядке. В любом случае решение проблемы отнесения опасного отхода к классу опасности лежит на предприятии. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 26.10.2000 № 818 «О порядке ведения государственного кадастра отходов и проведения паспортизации опасных отходов» ФККО составляется на *основании предоставляемой в установленном порядке юридическими лицами, осуществляющими деятельность в области обращения с отходами информации*, включающей сведения о происхождении, количестве, составе, свойствах, *классе опасности* отходов, условиях и конкретных объектах размещения, технологиях их использования и обезвреживания. Кроме того, в соответствии с п. 2 ст. 14 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» юридическими лицами, в процессе деятельности которых образуются опасные отходы, *обязаны подтвердить отнесение данных отходов к конкретному классу опасности* в порядке, установленном федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами.

Такой порядок в настоящее время определяется в соответствии с Критериями отнесения опас-

ных отходов к классу опасности для окружающей природной среды, утвержденными Приказом МПР России от 15.06.2001 № 511. Этот документ предусматривает возможность отнесения отходов к классу опасности расчетным или экспериментальными методами. При этом для предприятий угледобывающей промышленности принципиально важное значение имеет отнесение подавляющего большинства отходов отрасли к 5 классу опасности - с очень низкой степенью вредного воздействия на окружающую среду, практически не опасным. Согласно Критериям в случае отнесения производителями отхода расчетным методом 5-го класса опасности, необходимо его подтверждение экспериментальным методом в специализированных аккредитованных лабораториях. При отсутствии подтверждения 5-го класса опасности экспериментальным методом отход может быть отнесен к 4-му классу опасности, что влечет за собой другой более строгий правовой режим.

Выполнение отдельными предприятиями указанных требований по отнесению опасных отходов к классу опасности на практике приводит к тому, что этот процесс в угледобывающей промышленности является достаточно проблемным, длительным и дорогим. Одним из возможных вариантов решения данного вопроса может быть обоснование и подтверждение экспериментальным методом (биотестированием) среднего по отрасли состава отходов для внесения предложений в федеральный орган исполнительной власти в области обращения с отходами - Ростехнадзор для включения их в ФККО. При обосновании объема отходов должны учитываться: баланс предприятия; технологические нормы с указанием процента отходов, образующихся при производстве; отдельные нормы образования отходов (возможно использование удельных среднеотраслевых показателей образования отходов). При этом необходимо учитывать переход системы стандартизации на технические регламенты, проекты которых разрабатываются в последнее время в соответствии с Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 09.05.2005) «О техническом регулировании», в том числе для использования в угольной отрасли, исходя из ресурсоемкости с учетом образования отходов и ориентира на новые современные технологии или наилучшие существующие технологии (НСТ).

Следующая проблема угледобывающей отрасли связана с **размещением** опасных отходов, поскольку процесс угледобычи начинается с образования отходов, которые требуют размещения и хранения. В этой связи принципиальное информационно-правовое значение имеет понятие деятельности по **размещению** опасных отходов как **лицензируемой** деятельности, которую следует отличать от **временного накопления отходов**, распространенного при угледобыче.

Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» такого понятия **временного накопления отходов** не содержит, а предусматривает понятие **размещения** отходов с выделением их **хранения** и **захоронения**. При этом **хранение** отходов предполагает содержание отходов в **объектах размещения отходов**, под которым понимается **специально оборудованное сооружение**, предназначенное для размещения отходов (полигон, шламохранилище, хвостохранилище, отвал горных пород и другое). К таким объектам законодательство устанавливает специальные требования. В частности, **размещение отходов в объектах размещения отходов** связано с обязательным установлением **лимитов на размещение отходов** - предельно допустимого количества отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки на данной территории (ст. 18 Закона).

Выделение понятий размещение отходов и временного накопления предусматривается в нормативах платы за размещение отходов производства и потребления, утвержденных постановлением Правительства РФ от 12.06. 2003 № 344 (в ред. Постановления от 01.07.2005 № 410). В нормативах предусмотрено использование коэффициента 0,3 (для отходов У класса опасности добывающей промышленности установлено снижение до 0,4) при применении нормативов платы за размещение отходов производства и потребления в пределах установленных лимитов для размещения отходов на специализированных полигонах и промышленных площадках, оборудованных в соответствии с установленными требованиями и расположенными за пределами промышленной зоны источника негативного воздействия. Эта норма применяется при размещении отходов угледобычи на объектах их размещения. Кроме того, нормативами предусмотрено использование коэффициента 0, то есть плата не взимается при размещении в соответствии с установленными требованиями отходов, подлежащих временному накоплению и фактически использованных (утилизированных) в течение 3 лет с момента их размещения в собственном производстве в соответствии с техническим регламентом или переданных для использования в течение этого срока. Данное положение дает основание ставить перед лицензирующими органами вопрос об исключении таких отходов из сферы лицензирования. При этом такие отходы в обязательном порядке должны быть предусмотрены в техническом проекте на разработку месторождения по согласованию с Управлением горного надзора Ростехнадзора и в лицензии на пользование недрами, выдаваемой Федеральным агентством по недропользованию. Эти отходы также не должны включаться в лимиты на размещение отходов, но должны уста-

навливаться в проекте нормативов образования отходов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что отходы, образующие в процессе производства угледобывающей промышленности, размещенные (хранящиеся) в местах временного хранения (размещения, накопления – в промзонах), не должны подпадать под лицензирование при условии включения их в проекты нормативов образования, отходов и согласования с органами Ростехнадзора. Однако, это положение должно получить законодательное закрепление в Федеральном законе «Об отходах производства» и нормативных правовых актах, направленных на его реализацию.

В контексте рассматриваемого вопроса для российского законодательства в сфере обращения с отходами представляет интерес общеевропейская концепция понятия «отходов», получившая закрепление в Рамочной Директиве об отходах, принятой в 1975 г. и переработанной в начале 90-х годов, положения которой восприняты законодательством многих государств-участников, например, Законе Германии об отходах. В основу такого концептуального подхода положен юридический признак «отказа» владельца (держателя) любого вещества (вещи) или предмета от них, намерения или обязанности такого отказа, а также критерий потенциальной опасности для окружающей среды. При этом возникает важный практический вопрос – распространяется ли действие Директивы и немецкого Закона на процесс хранения отходов до их сбора. Прецедентное право Европейского Суда признает, что временное хранение не подпадает под действие по переработке отходов, включаемого в понятие «отказ», и хранение, предшествующее сбору, не является частью обращения с отходами, т.к. первым этапом является их сбор. Однако, временное хранение отходов должно подпадать под общие требования по безопасности.⁴

Такой подход отвечает потребностям угледобывающей промышленности в отношении временного накопления отходов и не противоречит требованиям охраны окружающей среды и здоровья человека.

Представляется, что эти и другие положения европейского права, немецкого законодательства, а также законодательства других стран могут быть использованы в процессе совершенствования российской нормативной правовой базы в сфере обращения с отходами, включая правовое регулирование отдельных видов отходов.

[Перейти на Главное МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)

⁴ См.: Хейне И. Определение термина «отходы» в праве Европейского Союза / Экологическое право. 2004. № 4. С. 35-42.