

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗМЕЩЕНИЯ ОТХОДОВ – ПУТЬ К СНИЖЕНИЮ ТЕХНОГЕННОЙ НАГРУЗКИ НА ЗЕМЛИ И ПОЧВЫ

Б. А. ВОРОНИН,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой,
Уральский государственный аграрный университет
(620075, г. Екатеринбург, ул. К. Либкнехта, д. 42),

Г. В. ИСМАГИЛОВА,

кандидат экономических наук, доцент,

М. С. РУХЛЯДЕВА,

старший преподаватель,

Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б. Н. Ельцина
(620002, г. Екатеринбург, ул. Мира, д. 19)

Ключевые слова: отходы производства, земельные территории, объект размещения отходов, норматив образования отходов, лимит на размещение отходов, норматив размещения отходов, законодательство.

Количество промышленных отходов за последние сто лет выросло по экспоненте. В 2014 г. хозяйствующими субъектами Свердловской области образовано около 170 млн т промышленных отходов. Всего по области на конец 2014 г. в объектах размещения отходов и на территории хозяйствующих субъектов накоплено около 8 млрд т таких отходов. Площадь земель, занимаемая под объекты размещения промышленных отходов, более 15 000 га. Эти земли не только выведены из землепользования, но и отходы, размещаемые на них, оказывают негативное воздействие на окружающую среду. В статье рассмотрены нормативные документы, регулирующие отношения в области обращения отходов, защиты окружающей среды и правовой режим земельных территорий. Выявлены пробелы в существующей методике расчета нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Расчеты и практический опыт показали, что при установлении предприятию лимитов на размещение отходов никак не учитывается экологическая обстановка на данной территории. Для снижения техногенной нагрузки на земли и почвы предлагается использовать нормативы, определяющие рациональное использование земельного участка – объекта размещения отходов. Применение предлагаемых нормативов считается целесообразным при мониторинге состояния окружающей среды и подтверждении рационального использования земельного участка – объекта размещения отходов производства горно-металлургического комплекса 4–5-го класса опасности на объектах хранения отходов сроком более 3 лет. На основании данных нормативов исполнительному органу государственной власти или органу местного самоуправления можно регулировать обращение с отходами на территориях, находящихся в их ведении.

LEGAL REGULATION OF WASTE DISPOSAL – WAY TO REDUCE TECHNOGENIC IMPACT ON LANDS AND SOILS

B. A. VORONIN,

doctor of legal sciences, professor, head of the chair,
Ural State Agrarian University

(42 K. Liebknechta Str., 620075, Ekaterinburg),

G. V. ISMAGILOVA,

candidate of economic sciences, associate professor,

M. S. RUKHLYADEVA,

senior lecturer, Ural Federal University of the First President of Russia B. N. Yeltsin

(19 Mira Str., 620002, Ekaterinburg)

Keywords: production waste, land areas, waste disposal facility, norms of waste generation, waste disposal limits, waste disposal standards, legislation.

The amount of industrial waste has grown exponentially over the last hundred years. In 2014, the economic entities of the Sverdlovsk region formed about 170 mln tons of industrial waste. By the end of 2014 on waste disposal facilities and on the sites of business entities there were accumulated in total about 8 billion tons of such waste. The land area occupied by industrial waste disposal facilities is more than 15 000 hectares. These lands are not only derived from land use, but the wastes placed on them have a negative impact on the environment. The article deals with the normative documents regulating relations in the field of waste handling, environmental protection and the legal status of the land areas. Certain gaps in the existing method of calculation standards for waste and limits on their placing have been spotted. Calculations and practical experience have shown that when establishing limits on waste disposal for an enterprise the environmental situation in the area is not taken into account. To reduce the anthropogenic impact on lands and soils it is proposed to use the standards governing management of a specific piece of land – the waste disposal facility. Application of the proposed standards is considered appropriate for monitoring environmental conditions and confirming the rational use of specific pieces of land – disposal facilities for the 4–5th hazard class waste products of the mining and smelting complex for the storage period of more than 3 years. Based on these standards an executive body of state authority or a local government body can regulate the handling of waste in the territories under their administration.

Положительная рецензия представлена И. В. Выдриным, доктором юридических наук, профессором, заведующим кафедрой муниципального права Уральского института экономики управления и права.

Обращение с отходами – одна из наиболее масштабных и сложных экологических проблем. Для Свердловской области, насыщенной предприятиями горно-металлургического комплекса, решение данной проблемы наиболее приоритетно.

В контексте экологического права наиболее общим, родовым понятием являются отходы производства и потребления. В нем определяются две основные сферы образования отходов – сфера производства и сфера потребления. Под отходами производства и потребления понимаются вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению [4].

Обращение с отходами – деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов. Особенно остро проблема обращения с отходами проявляется в причинении экологического вреда, связанного со складированием отходов на землях, так как для этого требуется выделение земельных территорий.

Согласно ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории [1].

Необходимо обратить внимание на принципиально важный момент юридического характера. Земля и другие природные ресурсы квалифицируются в правовом плане нейтрально: как естественная среда обитания народов, проживающих на соответствующих территориях, но отнюдь не как объекты собственности именно этих народов.

Статья 9 Конституции РФ устанавливает также многообразие форм собственности на природные богатства. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. В ст. 36 Конституции РФ провозглашается один из основных принципов рыночной экономики – свобода собственника по владению, пользованию и распоряжению принадлежащего ему имущества. В той же статье в ч. 2 сказано, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно. Закрепляя принцип свободы собственника, Конституция РФ также закрепила принцип возможности ограничения свободы собственника земли и других природных ресурсов ради общего блага: он свободно владеет, пользуется и распоряжается природными ресурсами до тех пор, пока при этом не наносится ущерб окружающей среде и не нарушаются права и законные интересы иных лиц.

Параметры ограничения свободы осуществления правомочий собственника земли и иных природных ресурсов обусловлены, во-первых, необходимостью соблюдения экологических требований, во-вторых, необходимостью защиты прав и законных интересов других лиц, в-третьих, тем обстоятельством, что земля и иные природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Последнее диктует необходимость законодательного ограничения права собственности на природные ресурсы и в социальных целях тоже.

Так как законодательно регламентировано лишь право частной собственности на землю, то на примере этого законодательства видно, по каким направлениям идет ограничение права владения, права пользования и права распоряжения земельным участком. В частности, владение земельным участком предполагает его рациональное использование. Требования рационального использования подразумевают необходимость соблюдения целевого назначения земельных участков.

В 2001 г. в Земельном кодексе РФ установлен принцип, согласно которому правовой режим земли определялся не только в зависимости от категории земли, но и от вида разрешенного использования конкретного земельного участка. В нормативных актах Российской Федерации нет определения термина «разрешенное использование земли» или «вид разрешенного использования земли (земельного участка)». Несмотря на это, данные понятия наряду с категориями земель по целевому назначению и территориальными зонами являются одними из определяющих при установлении правового режима земельного участка. Такое заключение можно сделать из п. 8 ст. 1 ЗК РФ. Таким образом, разрешенное использование – это одна из основных характеристик земли (земельного участка), которая влияет на определение правового режима использования земли и устанавливается в соответствии с зонированием территорий.

В целях реализации требований Земельного кодекса РФ приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 утвержден классификатор видов разрешенного использования земельных участков. Все виды разрешенного использования земельных участков после 24 декабря 2014 г. (после вступления классификатора в силу) определяются в соответствии с ним. Сегодня классификатор включает 13 видов разрешенного использования и не предусматривает такой вид разрешенного использования земельного участка, как «объекты размещения отходов». В описании вида разрешенного использования земельного участка «производствен-

ная деятельность» – код 6.0 – тоже нет возможности использовать его для целей размещения отходов.

Согласно федеральному закону «Об отходах производства и потребления» [4] объекты размещения отходов – специально оборудованные сооружения, предназначенные для размещения отходов (полигон, шламохранилище, в том числе шламовый амбар, хвостохранилище, отвал горных пород и другое) и включающие объекты хранения отходов и объекты захоронения отходов.

Определение места строительства объектов размещения отходов на земле осуществляется на основе специальных (геологических, гидрологических и иных) исследований в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. Для того чтобы обладать информацией о местах размещения отходов, эти объекты вносятся в государственный реестр объектов размещения отходов.

Важную роль в охране земельных территорий играют требования к мониторингу состояния окружающей природной среды. Обязанность проведения мониторинга возложена на собственников объектов размещения отходов, а также на лиц, во владении или в пользовании которых находятся объекты размещения отходов.

Основным нормативным документом при установлении лимита на размещение отходов являются Методические указания по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утвержденные приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 5 августа 2014 г. № 349. Согласно данному документу лимит определяется на основе предлагаемого норматива образования отходов в среднем за год, который в свою очередь определяется на основе норматива образования отходов. В общем виде предлагаемый норматив образования отходов в среднем за год представлен в формуле (1):

$$ПН_o = H_o \times Q, \quad (1)$$

где $ПН_o$ – предлагаемый норматив образования отходов в среднем за год, т; H_o – норматив образования отходов, т/расч. ед.; Q – годовой объем выпускаемой продукции, перерабатываемого сырья, выполненных услуг, относительно которых рассчитан норматив образования отходов, расч. ед.

Норматив образования отходов определяет установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции, т. е. представляет собой удельный показатель образования отходов на расчетную единицу. Рассчитывается следующими методами: метод расчета по материально-сырьевому балансу, метод расчета по удельным

отраслевым нормативам образования отходов, расчетно-аналитический метод, экспериментальный метод, метод расчета по фактическим объемам образования отходов (статистический метод). В соответствии с установленным порядком лимит на размещение отходов рассчитывается:

$$L = ПН_o^*, \quad (2)$$

где $ПН_o^*$ – величина предлагаемого норматива образования отходов в среднем за год, скорректированная в соответствии со схемой движения отходов. Детальное изучение данной методики и практический опыт показали, что при установлении предприятия лимитов на размещение отходов никак не учитывается экологическая обстановка на данной территории.

Для соблюдения требований экологической безопасности и необходимости защиты прав и законных интересов населения, проживающего на соответствующей территории, предлагаем нормативы, которые являются целевыми ориентирами природоохранной деятельности.

Норматив размещения отходов – количественные и качественные ограничения по размещению отходов с учетом их воздействия на окружающую среду [10]. Под *нормативом на размещение отходов производства* (H_p) будем понимать установленное количество ежегодного прироста размещаемых в природной среде отходов конкретного вида на единицу определенной площади, обеспечивающее экологическую устойчивость системы «природа – производство», т/км² (3):

$$H_p = X_{cm} / Y_{cm}, \quad (3)$$

где X_{cm} – количество ежегодного прироста размещаемых в природной среде отходов, т; Y_{cm} – площадь территории, размещаемой под отходы, км².

Годовой норматив размещения отходов ($ГН_p$) предлагается определять как произведение норматива размещения (H_p) и площади полигона (S), га, км²:

$$ГН_p = H_p \times S. \quad (4)$$

Введенную величину ($ГН_p$) рекомендуется использовать при определении рационального использования земельного участка – объекта размещения отходов [8]. Собственники объектов размещения отходов, а также лица, во владении или в пользовании которых находятся объекты размещения отходов, обязаны осуществлять контроль за их состоянием и воздействием на окружающую природную среду, а также принимать меры по снижению площадей земельных участков, проводить работы по восстановлению нарушенных земель [4].

Предлагается использовать рассчитанный по предложенной модели объем H_p для определения

рационального использования земельного участка и возможности ограничения или прекращения права собственности на него следующим образом:

если $ГН_p \geq ПН_o^*$, то использование земельного участка нерационально;

если $ГН_p < ПН_o^*$, то использование земельного участка рационально.

Применение данной методики считается целесообразным при мониторинге состояния окружающей среды и подтверждении рационального использования земельного участка – объекта размещения отходов производства горно-металлургического комплекса 4–5-го класса опасности на объектах хранения сроком более 3 лет [9]. Изъятие земельного участка у собственника ввиду его ненадлежащего использования возможно только по решению суда с выплатой его стоимости. Процедура этого изъятия предусмотрена гражданским законодательством и достаточно сложна.

Реквизицией земельного участка признается временное изъятие у собственника земельного участка в случаях возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства с возмещением собственнику причиненных убытков и выдачей ему документа о реквизиции. В случае невозможности возврата реквизированного земельного участка его собственнику возмещается рыночная стоимость земельного участка или по желанию предоставляется равноценный земельный участок. В случае сложной экологической обстановки на территории муниципального образования исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления оставляет за собой право временно изъять у собственника земельный участок – объект размещения отходов [10].

Право собственности на отходы согласно ст. 4 федерального закона «Об отходах производства и

потребления» определяется в соответствии с гражданским законодательством. Согласно п. 2 ст. 226 Гражданского кодекса РФ «лицо, в собственности, владении или пользовании которого находится земельный участок, водный объект или иной объект, где находятся... брошенные лом металлов, бракованная продукция, топляк от сплава, отвалы и сливы, образуемые при добыче полезных ископаемых, отходы производства и другие отходы, имеет право обратиться эти вещи в свою собственность, приступив к их использованию или совершив иные действия, свидетельствующие об обращении вещи в собственность» [11].

При временном изъятии земельного участка – объекта размещения отходов исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления имеет право в порядке конкурсного производства разрешить утилизировать отходы, размещенные на данном земельном участке, держателям наилучших доступных технологий.

Выводы. Рекомендации. Проблема обращения с отходами стоит сейчас настолько остро, что необходимость ее скорейшего разрешения требует более пристального внимания к этой области. С учетом исключительной остроты проблемы для снижения техногенной нагрузки на земли и почвы, уменьшения площадей земельных территорий, выбываемых из землепользования, под объекты размещения отходов предлагаем применять методику расчета норматива размещения отходов.

Предлагаемая методика позволит: доказать нерациональное использование земельных территорий – объектов размещения отходов собственниками; исполнительному органу государственной власти или органу местного самоуправления временно изымать земельные участки и передавать отходы, размещенные на данных территориях, для дальнейшей утилизации.

Литература

1. Конституция Российской Федерации 1993 г. (с изм. и доп. 2014 г.).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации 1994 г. (с изм. и доп. 2016 г.).
3. Земельный кодекс Российской Федерации 2001 г. (с изм. и доп. 2015 г.).
4. Об отходах производства и потребления : закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (ред. от 29 декабря 2015 г. № 404-ФЗ).
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации 2004 г. (с изм. и доп. 2015 г.).
6. Об утверждении Методических указаний по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение : приказ Минприроды России от 5 августа 2014 г. № 349.
7. Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков : приказ Министерства экономического развития РФ от 1 сентября 2014 № 540.
8. Исмагилова Г. В., Колесников С. П., Кельчевская Н. Р. Прогнозирование отходов производства, размещаемых в окружающей среде // Новые химические технологии: производство и применение : сб. ст. XII Всерос. науч.-техн. конф. Пенза : Приволжский дом знаний, 2010. С. 36–39.
9. Исмагилова Г. В., Колесников С. П. Экономика природопользования: модель «хищник – жертва» // Модернизация России: власть, общество, экономика : сб. тр. Всерос. науч.-практ. конф. Курган : Дамми, 2010. С. 168–171.

10. Исмагилова Г. В., Кельчевская Н. Р., Магарил Е. Р. Управление отходами производства на инновационной основе // Вестник УрФУ. Сер. «Экономика и управление». 2012. № 4. С. 101–112.
11. Воронин Б. А. Проблемы организации рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения // Аграрный вестник Урала. 2013. № 12. С. 73–75.

References

1. Constitution of the Russian Federation 1993 (rev. and ext. 2014).
2. Civil Code of the Russian Federation 1994 (rev. and ext. 2016).
3. The Russian Federation Land Code 2001 (rev. and ext. 2015).
4. On production and consumption waste : law from June 24, 1998 № 89-FZ (revision on December 29, 2015 № 404-FZ).
5. Urban development Code of the Russian Federation 2004 (rev. and ext. 2015).
6. On approval of the guidelines for drafting waste formation norms and their placement limits : order of Russian Ministry of Natural Resources from August 5, 2014 № 349.
7. On approval of the classifier of land's permitted use types : order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation from September 1, 2014 № 540 (rev. and ext. 2015).
8. Ismagilova G. V., Kolesnikov S. P., Keltchevskaya N. R. Forecasting of waste production to be placed in the environment // New chemical technologies: the production and use : collection of articles of XIIth All-Russian scientif. and tech. conf. Penza : Volga House of Knowledge, 2010. P. 36–39.
9. Ismagilova G. V., Kolesnikov S. P. Environmental Economics: a “predator – prey” model // Modernization of Russia: government, society, economy : collection of works of All-Russian scientif. and pract. conf. Kurgan : Dammy, 2010. P. 168–171.
10. Ismagilova G. V., Keltchevskaya N. R., Magaril E. R. Industrial waste management on the basis of innovation // Bulletin of the Ural Federal University. A series “Economics and Management”. 2012. № 4. P. 101–112.
11. Voronin B. A. Problems of rational use and protection of agricultural land // Agrarian Bulletin of the Urals. 2013. № 12. P. 73–75.