

СТРАТЕГИЯ И ТАКТИКА РЕФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОПАСНЫМИ ПРОМОТХОДАМИ В РОССИИ

*А. К. Веселов, канд. юр. наук, юрист-эколог,
председатель СПО «Объединение предпринимателей
по рециклингу отходов», председатель РОО по ООС и ПП
«Союз экологов Республики Башкортостан»*

Принято считать, что революционные изменения в законодательстве в сфере обращения с отходами производства и потребления (Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ) [1] – инициатива президента. Причины экстренного принятия данного закона лежат на поверхности: острая необходимость пополнения бюджета за счет введения утилизационного сбора, создание системы переработки отходов во вторичные ресурсы и прекращение порочной практики образования множества несанкционированных свалок опасных отходов, ликвидация накопленного экологического вреда. Страна долго ждала этого закона, призванного дать старт реформе отрасли. Однако ход реформы уже в самом начале показал массу правовых коллизий и недоработок нового законодательства по обращению с отходами, что и доказала более чем 4-летняя практика ее проведения. Изначальный и грубый просчет законодателя заключался в искусственном разделении правового регулирования обращения с ТКО и отходами производства, особенно с опасными промышленными отходами (далее – промотходы).



ПРИЧИНЫ И ПРЕДПОСЫЛКИ РЕФОРМЫ

Экологическая безопасность – это единственная сфера общественной жизни, которая напрямую влияет не только на все социальные группы общества, на людей всех возрастов, а также на интересы будущих поколений и состояние дикой природы – основы нашего существования. Анализ современных аналитических данных показывает, что состояние окружающей среды в России продолжает ухудшаться во всех природных сферах: подземных и поверхностных водных объектах, атмосферном воздухе, почвах, растительном и животном мире. Образующиеся отходы производства и потребления покрывают несанкционированными свалками и захоронениями все большие площади, включая места проживания и отдыха населения, повышая фоновые концентрации загрязняющих веществ в окружающей природной среде.

Эти проблемы впервые были открыто признаны Государственным советом РФ 27.12.2016 и подтверждены Стратегией экологической безопасности РФ на период до 2025 г. (Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176) (далее – Стратегия). Данный документ прямо указывает в качестве одной из основных причин катастрофической заболеваемости и преждевременной смертности населения страны именно состояние окружающей среды, в результате чего не только ухудшается здоровье нации, но и экономические потери достигают 6 % от ВВП.

На уровне главы государства документ признает, что свыше 30 млрд т отходов уже накоплено и они являются источником опасности для жизни и здоровья 17 млн человек; ежегодно образуется 4 млрд т отходов, и площадь земель, занятых свалками отходов производства и потребления, увеличивается каждый год на 400 тыс. га;

Стратегия относит к целям государственной политики в этой сфере сохранение и восстановление природной среды, обеспечение ее надлежащего качества. Для реализации поставленных целей государство должно обеспечить повышение уровня утилизации отходов производства и потребления и ликвидацию накопленного экологического вреда окружающей среде.

Следует отметить, что эти общие направления подкреплены конкретными механизмами оценки состояния экологической безопасности и контроля за их реализацией в регионах России, которые выражены следующими показателями:

- объем образования отходов на единицу ВВП;
- доля утилизированных и обезвреженных отходов в общем объеме образования отходов;
- доля ликвидированных объектов накопленного экологического вреда.

Основные инструменты реализации вышеизложенных задач – совершенствование законодательства, государственные и муниципальные программы, финансируемые из соответствующих бюджетов и внебюджетных источников.

Тем не менее план мероприятий по реализации Стратегии, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 29.05.2019 № 1124-р, в части обращения с опасными отходами (п. 12) предусматривает только подготов-

ку предложений по повышению эффективности государственного экологического надзора в области обращения с отходами I и II классов опасности к 05.04.2020. Однако и этот, ни к чему не обязывающий пункт общего характера, увы, игнорируется, поскольку развитие федерального законодательства идет по пути ослабления экологического надзора в этой сфере посредством внедрения так называемого риск-ориентированного контроля, продолжения политики ограничения в проверках коммерческих предприятий, осуществляющих обращение с токсичными отходами, а также в проверках достоверности представляемой ими отчетной документации, включая отчеты по форме федерального статистического наблюдения 2-ТП (отходы).

КРАТКИЙ АНАЛИЗ СИТУАЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ПРОМОТХОДАМИ В РФ

В каждом индустриально развитом субъекте Федерации к началу 2000-х гг. было зарегистрировано от 50 до 200 мест хранения промотходов I–IV классов опасности, которые были построены в середине прошлого столетия без учета требований экологического и санитарно-эпидемиологического законодательства. В последующий период тотальной приватизации ресурсодобывающих и иных компаний непрофильные активы, включая объекты размещения опасных отходов, были в основном сняты с балансового учета предприятий и фактически остались как без учета, так и без экологического контроля и мониторинга окружающей среды. Причин этих действий крупных компаний-владельцев такого рода опасных объектов было несколько:

- материальный и моральный износ основных средств, несоответствие данных объектов современным требованиям экологического и санитарно-эпидемиологического законодательства, законодательства о промышленной безопасности;
- многократное увеличение влияния таких объектов на окружающую среду по результатам производственного экологического контроля и мониторинга;
- эксплуатация мощных объектов антропогенного воздействия на состояние атмосферного воздуха и подземные воды в черте населенных пунктов, что приводило и приводит к росту экологически обусловленной заболеваемости местного населения;
- введение в действие ряда законодательных требований в части включения таких объектов размещения отходов (далее – ОРО) в государственный реестр и, соответственно, в части их ликвидации и рекультивации занятых ими земельных участков по проектам, получившим положительное заключение государственной экспертизы;
- необходимость внесения платежей в бюджет за негативное воздействие ОРО на окружающую среду, уплаты налога на имущество, несения затрат на содержание и обслуживание;
- целесообразность использования для иных производственных нужд земельных участков, занятых ОРО, после элементарной засыпки шламохранилищ грунтом (незаконное захоронение);

• развитие технологий, уменьшающих образование токсичных отходов, а также технологий обезвреживания таких.

В результате подавляющее большинство таких ОРО сняты с производственного учета и не поставлены на государственный, не осуществлен комплекс мероприятий по их обезвреживанию, переработке или безопасному хранению, ликвидации. Результаты экологического мониторинга на этих ОРО отсутствуют, но они являются чрезвычайно опасными источниками загрязнения. К примеру, в 2008 г. стала доступной информация о влиянии на окружающую среду шламохранилища с высокоопасными отходами ПАО «Уфаоргсинтез» – АНК «Башнефть» в городе Уфе, согласно которой в наблюдательных скважинах данного ОРО было зафиксировано превышение ПДК по фенолу в 50 тыс. раз. При этом данный объект, расположенный в черте города Уфы, до сих пор не ликвидирован. И вообще Уфа занимает лидирующую позицию в стране по количеству мест хранения опасных промотходов, что связано с наличием шламонакопителей с площадями от 0,5 до 15 га таких предприятий, как ОАО «Уфанефтехим», ОАО «УНПЗ», ООО «БГК», ОАО «Новоил», промышленных свалок ОАО «Уфаоргсинтез» и иловых площадок МУП «Уфаводоканал». Общая площадь хранения промотходов по Уфе – 220 га, что составляет 8 % площади всех накопителей для хранения промотходов по Республике Башкортостан.

Прямо на территории городов идет процесс накопления опасных промотходов в не соответствующих современным экологическим и санитарно-эпидемиологическим требованиям хранилищах на следующих площадках: «Новоил», «Уфанефтехим», «Уфаоргсинтез», «ОДК-УМПО», «Промводоканал» и «ГПНХС» (г. Салават), «УГОК» (Сибай), полигон особо опасных хлорорганических отходов «Цветавский» в Гафурийском районе и т. д. Республика имеет крупные объекты накопленного экологического вреда: промплощадка «Уфахимпром», Семёновская ЗИФ в Баймакском районе, Кантюковское поле (на 22 км² подземные воды загрязнены нефтепродуктами), «креозотный тупик» нефтехимических отходов в с. Васильевке Стерлитамакского района, «Михайловский карьер» (нефтехимические отходы), промплощадка «Башкирского биохимкомбината» (г. Благовещенск), Сибайский шламонакопитель и т. д.

Подобная ситуация характерна в той или иной мере для всех индустриально развитых регионов России.

Правовой парадокс заключается еще и в том, что ст. 13.2. и 13.3 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) устанавливают требования к разработке и реализации региональных программ в области обращения с отходами и к терсхемам в области обращения с отходами производства и потребления, а не исключительно к ТКО. Фактически в современных российских условиях не существует **коммунальных** отходов, а есть только **смешанные** отходы, поскольку на свалках и полигонах захораниваются в смеси с бытовым мусором ртутьсодержащие отходы, отходы бытовой химии, лекарств, медицинские отходы, лом электроники,

а промотходы III и IV классов опасности действующими санитарными нормами разрешены для захоронения совместно с ТКО. Кроме того, ввиду отсутствия достаточного количества полигонов для размещения опасных промотходов и стремления производственных предприятий экономить на их обезвреживании, такие отходы частично нелегально вывозятся на бытовые свалки.

В то же время законодателем были введены два оператора по обращению с отходами: национальный экологический оператор (АО «НЭО») для управления ТКО и федеральный оператор по обращению с отходами I и II классов опасности (ФГУП «РосРАО»), а правовое регулирование их взаимодействия предусмотрено не было. Возникает важный вопрос: кто будет управлять опасными отходами I и II классов в составе ТКО?



Отходы III и IV классов опасности вообще выпадают из правового регулирования, поскольку не входят в сферу полномочий ни того, ни другого оператора федерального уровня. При этом на основном – региональном уровне – в этом вопросе мы получили полный правовой вакуум, поскольку создание каких-либо региональных подразделений указанных выше двух федеральных операторов не предусмотрено, а разработка и утверждение терсхем по обращению со всеми видами отходов отнесены к компетенции органов власти субъектов Федерации.

На сегодняшний день терсхемы обращения с отходами, включая ТКО и иные отчетные и статистические документы в регионах РФ, не содержат в себе полной и достоверной информации об источниках и объемах образования промотходов и их дальнейшем движении до окончания жизненного цикла. Отсутствуют балансовые схемы образования и движения промотходов в разрезе муниципальных образований. В Республике Башкортостан, к примеру, учет обращения с промотходами ведется в основном по госстатотчетам только крупных и средних предприятий, без оценки их соответствия проектной документации, технологическим регламентам и фактическому состоянию по объемам образования, видам и классам опасности отходов.

Данные экологического мониторинга на объектах размещения опасных промотходов повсеместно либо отсутствуют в открытом доступе, либо не соответствуют действительности и не подтверждаются результатами аналитического контроля со стороны независимых от предприятий – владельцев отходов (арендаторов ОРО) аккредитованных лабораторий.

Статья 51 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ) запрещает размещение опасных отходов даже на территориях, прилегающих к городским и сельским поселениям, и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья населения. Однако на практике никакого внимания не уделяется даже п. 1 ст. 51, обязывающему соблюдать условия и способы захоронения, которые должны быть безопасными для окружающей среды. Вероятно, нет смысла убеждать кого-либо в том, что любое многолетнее захоронение отходов наносит реальный вред окружающей среде и здоровью населения, тем более если огромное хранилище промотходов или свалка примыкает к жилой зоне или эксплуатируется в промзоне города. Не поэтому ли данные мониторинга влияния свалочных газов на атмосферный воздух и результаты анализов подземных вод из наблюдательных скважин на таких полигонах тщательно скрываются от населения?

Статья 12 Закона № 89-ФЗ запрещает захоронение отходов в границах населенных пунктов, независимо от категории используемых для этого земель. Порядок ведения государственного кадастра отходов (приказ Минприроды РФ от 30.09.2011 № 792) исключает возможность включения в ГРОРО объектов захоронения отходов, расположенных на территориях, использование которых для захоронения отходов запрещено законодательством РФ, предусматривает указание лишь **ближайшего** к ОРО населенного пункта.

Правила инвентаризации ОРО (приказ Минприроды России от 25.02.2010 № 49) прямо указывают на учет данных обследований (натурных, инструментальных, иных) ОРО, а отсутствие негативного воздействия ОРО на окружающую среду обеспечивается наличием на нем систем защиты окружающей среды и данными мониторинга окружающей среды, подтверждающими соблюдение нормативов качества окружающей среды, в том числе нормативов ПДК химических веществ. Это в теории, а на практике мы чаще всего наблюдаем противоположное.

Есть и другая очень запущенная проблема – так называемые внутризаводские полигоны для опасных промотходов, построенные, как правило, в былые годы в городах, без проекта и гидроизоляции, на внутренней территории крупных предприятий. Данные ОРО, без сомнения, являются источниками прогрессирующего загрязнения пресных подземных вод и атмосферы, а опасность и объемы закапываемых там отходов не поддаются достоверному учету, что, соответственно, снижает для данных предприятий платежи в бюджет за размещение отходов в десятки раз. Однако такие объекты

захоронения не утилизируемых опасных отходов Росприроднадзором включаются в ГРОРО и, похоже, будут отравлять окружающую среду в городах еще сотни лет. А собственники предприятий даже не планируют обезвреживать или перерабатывать эти отходы: закопать значительно проще и дешевле. Закон № 458-ФЗ [1] почти не затронул проблему управления отходами производства, и ни один муниципалитет не имеет информации о том, сколько, каких, на каком предприятии образовалось промотходов и куда они переданы дальше, не отслеживается их движение до окончания жизненного цикла. **Система учета и контроля в сфере опасных промотходов на территории РФ, увы, отсутствует, а государственная статистическая информация недостоверна.** Вот и оказываются эти токсичные отходы на бытовых свалках или просто закапываются в наших полях и лесах. И эти «мины замедленного действия» уже реально загрязняют наши родники, запасы пресных подземных вод, повышая уровень экологически обусловленной заболеваемости населения.

В связи с вышеизложенным в России остро стоит задача создания системы контроля в сфере образования и движения опасных промотходов и выведения из эксплуатации и последующей рекультивации объектов захоронения в первую очередь опасных промотходов.

Вследствие недостаточного государственного и общественного экологического контроля малые предприятия, имеющие лицензии, с применением мало-мощных установок не способны обезвредить весь объем получаемых отходов и размещают их в несанкционированных местах. При проверках такого рода малых предприятий надзорными органами **не проводится оценка возможности обезвреживания всех полученных предприятием отходов с учетом проектной производительности установок, затрат электроэнергии, количества персонала и времени их работы, объемов образования осадков (золы) при термическом обезвреживании промотходов и утилизации этих осадков.** Объекты обезвреживания опасных промотходов не имеют положительных заключений государственной экологической экспертизы по проектной документации, привязанной к конкретному земельному участку.

Не решены проблемы утилизации или обезвреживания, безопасного захоронения высокоопасных гальванических, асбестосодержащих отходов, отходов трансформаторных масел с полихлорированными бифенилами (ПХБ). Проблема обезвреживания медицинских и биологических отходов решена частично. Отсутствует контроль за лицензированием обращения с жидкими коммунальными отходами. Продолжается процесс накопления на территории страны осадков биологических очистных сооружений, отстойников шахтных и подотвальных вод горнорудной промышленности, органических отходов птицеводства и животноводства.

Учет образования и сбора опасных отходов от населения не организован, более 50 % ртути-содержащих отходов захоранивается на бытовых свалках, как и иные

опасные отходы от населения (бытовая химия, гальванические батарейки, отходы лакокрасочных материалов, лекарственные препараты и т. д.). Сохраняется проблема утилизации просроченных сельскохозяйственных ядохимикатов. Контроль за недопущением размещения опасных промотходов, медицинских и иных опасных отходов, контроль радиационного фона на бытовых свалках со стороны владельцев и арендаторов полигонов ТКО, как правило, отсутствует. Допускается прием на бытовые свалки нефтешламовых отходов, имеющих повышенный уровень радиоактивности. За последние три года фактически развалена система управления отходами автопрома: отработавшими шинами, маслами и иными технологическими жидкостями, тормозными колодками. Причина оказалась тривиальной: Гостранснадзор РФ лишили полномочий по контролю за данными отходами, а у Росприроднадзора до этого еще руки не дошли. В результате на бытовых свалках растут горы вторичного сырья – автошин, запрещенных законодательством для захоронения.

Проблема в отрасли энергообеспечения – образование большого количества шлама химводоподготовки, накапливающегося в шламоотстойниках и являющегося источником загрязнения окружающей среды. Отходы химического и нефтехимического производства – наиболее опасные по отношению к окружающей природ-

ной среде. К таким отходам относятся ртутьсодержащий шлам, жидкая и твердая хлорорганика и другие отходы I и II классов опасности.

Таким образом, рынок промотходов в регионах РФ бессистемен, слабо контролируется надзорными органами, не развит, информационно закрыт, экономически не мотивирован, имеет явные коррупциогенные признаки. Новые малоотходные технологии на основных производствах – источниках образования опасных отходов внедряются лишь в порядке исключения. Индустрия переработки или обезвреживания промотходов недостаточно развита и базируется в основном на технологиях сжигания отходов. Конкурентная среда в данном сегменте рынка деформирована в сторону применения демпинговых цен и удешевления услуг по обезвреживанию отходов за счет их несанкционированного захоронения или бессрочного хранения. ♻️

Продолжение в следующем номере

ЛИТЕРАТУРА

1. *Федеральный закон от 29.12.2014 № 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) РФ».*

KATMERCİLER

ЭКСКЛЮЗИВНЫЙ
ДИСТРИБЬЮТОР В РОССИИ
ООО «АВТОКРАФТ»

+7-(4922)-779-699
KATMERCİLER.RF



г. Владимир, ул. Юрьевская, д. 5А

