

Проблемы и вопросы теории государства и права, конституционного права

УДК 347.192.3(430)
ББК Ч518.14:502

DOI: 10.14529/law200113

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

И. А. Беленько, В. А. Булдашов

Южно-Уральский государственный университет г. Челябинск

В статье представлена информация о законодательных основах деятельности федеральных и местных органов власти Германии и России в сфере утилизации бытовых отходов. Правовые европейские акты являются основой немецкого законодательства в сфере обращения, утилизации и переработки отходов. Федеральные власти Германии и органы местного самоуправления ужесточают штрафные санкции за уличный мусор, за утилизацию отходов и опасного мусора в неположенном месте. В Германии, как и во всех странах-членах ЕС, требуется производить отдельный сбор мусора. К 2035 году вторичное использование отходов должно достичь 65 %. При сравнительном анализе законодательств России и Германии в сфере обращения с отходами выявляется серьезный пробел в нашем законодательстве, отсутствие крупных штрафов за складирование мусора и его утилизацию в незаконных местах, отсутствие требований по отдельному сбору мусора. Авторы предлагают ряд инициатив по повышению эффективности законодательства и работы, прежде всего органов самоуправления в сфере сбора, складирования и утилизации бытового и уличного мусора.

Ключевые слова: экология, утилизация мусора, законодательство Германии в сфере обращения с отходами, отдельный сбор мусора, утилизация отходов в незаконных местах, штрафы за уличный мусор.

По данным Росстата в России ежегодно производится 60 млн тонн твердых бытовых (ТБО) и твердых коммунальных отходов (ТКО). На сегодняшний день в России работает только семь мусоросжигательных заводов, тогда как в Германии – 68 с годовым объемом около 19,6 млн тонн. Все мусоросжигательные заводы Германии соответствуют требованиям европейской Директивы (№ 2010/75/ЕС). Состояние экологии касается всех и каждого, поэтому оно является предметом обсуждения как на государственном уровне, в обществе, так и в научных кругах.

Законодательство о безотходных технологиях и переработке отходов характеризуется большим количеством европейских правовых актов. Хотя европейские нормативно-правовые акты имеют прямое действие в государствах-членах ЕС, они должны быть перенесены в национальное законодательство.

Одной из ключевых норм по управлению отходами является Рамочная Директива по отходам от 19 ноября 2008 г. (2008/98/ЕС) Европейского Совета. Она определяет основную терминологию, связанную с отходами и устанавливает пятиуровневую иерархию отходов. В 2018 году Европейский парламент принял основные поправки к нормативам ЕС по предотвращению, утилизации и вывозу отходов. На основании Европейского циркулярного экономического пакета, опубликованного в декабре 2015 года, было пересмотрено законодательное предложение по отходам, в которое были внесены поправки в четыре ключевых европейских нормативно-правовых документа по отходам:

- Рамочная Директива об отходах (рамочный акт пакета);
- Директива об упаковке и отходах упаковки;

- Директива о полигонах для складирования отходов;
- Директива о транспортных средствах с истекшим сроком эксплуатации, старых батареях и аккумуляторах, а также о старой электротехнике и электронике.

Главная цель политики по утилизации отходов должна заключаться в минимизации неблагоприятных последствий производства отходов для здоровья человека и окружающей среды. Политика по утилизации отходов также должна основываться на сокращении использования ресурсов и содействовать практической реализации иерархии отходов. Поправки к Рамочной Директиве ЕС по отходам в основном включают повышенные требования по содействию предотвращению образования отходов, установлению целевых показателей для переработки и подготовки к повторному использованию муниципальных отходов на основе нового (основанного на результатах) метода расчета, минимальных требований для систем расширенной ответственности производителя, критерии измерения состояния отходов и новые требования к раздельному сбору мусора. Отныне государствам-членам ЕС придется собирать бумагу, металл, пластмассу, стекло и, начиная с 2025 года, использованный текстиль отдельно. До 2035 года вторичное использование отходов должно достичь в странах-членах ЕС 65 %.

В Германии в 1972 году был принят первый Федеральный закон об утилизации отходов (Abfallbeseitigungsgesetz, AbfG). В настоящее время Закон о поощрении циркуляции и обеспечении экологически безвредной переработки отходов (закон о кругообороте отходов, KrWG) закрепляет основные правила утилизации и рециркуляции отходов (URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/krwg/index.html>). Положения о специфических отходах содержатся в Законе об упаковке (Verpackungsgesetz, VerpackG), о поддержанных транспортных средствах – в Предписании о поддержанных транспортных средствах (Altfahrzeug-Verordnung, AltfahrzeugV), об утилизации старых аккумуляторов и батареек в Законе об аккумуляторах (Batteriegesetz, BattG), об утилизации электроприборов и электроники – в Законе об электротехнике и электронике (Elektro- und Elektronikgerätegesetz (ElektroG)). Земельное законодательство дополняет и конкретизирует

Федеральный закон об утилизации отходов, но только в части исполнения, например, определение органов, ответственных за утилизацию отходов. Сбор и переработка бытовых отходов устанавливаются на муниципальном уровне в виде уставов. Плата за пользование утилизацией отходов взимается на основе муниципальных сборов (Kommunales Abfallrecht).

Вступивший в силу 1 июня 2012 г. Закон о поощрении циркуляции и обеспечении экологически безвредной обработки отходов реализовал требования Директивы ЕС 2008/98 в национальном законодательстве. К основным положениям этого закона относится разграничение понятий «отходы» и не подпадающим под действие закона «побочные продукты», которые получают при изготовлении других материалов (веществ) или продуктов. Побочный продукт должен среди прочего соответствовать требованиям безвредности для человека и окружающей среды. В этом законе закреплена также пятиступенчатая градация мер по управлению отходами: 1) предотвращение образования отходов; 2) подготовка к повторному использованию отходов; 3) рециркуляция (вторичная переработка) отходов; 4) другая утилизация отходов (засыпка), в частности утилизация с получением энергии; 5) ликвидация отходов.

Закон о поощрении циркуляции и обеспечении экологически безвредной обработки отходов определяет список отходов, которые следует считать опасными и для утилизации которых следует получать разрешение. В некоторых случаях незаконная утилизация отходов считается преступлением и может даже привести к реальному сроку. За сильное загрязнение почвы, воздуха и водоемов может быть наказание до пяти лет лишения свободы (ст. 326 Уголовного кодекса Германии (§ 326 StGB)).

Для жителей домов в муниципальных образованиях существуют предписания по обращению с отходами в летнее время, невыполнение которых грозит денежным штрафом. Биоразлагаемый мусор должен выбрасываться от одного до двух дней; рекомендуется закрывать крышки мусорных баков специальными крышками-фильтрами, которые преобразуют запах, выделяющийся при гниении, в свободные от запахов субстанции и препятствуют тем самым разведению насекомых; картофельные очистки и кофейные

фильтры следует заворачивать в газетную бумагу, что будет препятствовать влажности и неприятным запахам; мусорные баки не должны стоять под прямыми солнечными лучами.

Штрафы и наказания за утилизацию отходов в неположенном месте, за выброшенный и неотсортированный мусор регулируются соответствующими законами каждой федеральной земли Германии. Многие немецкие города разрабатывают различные стратегии и усиливают борьбу с мусором на улицах, усиливают контроль за соблюдением закона, увеличивают объемы мусорных баков. В некоторых коммунах (муниципалитетах) земли Баден-Вюртемберг (Baden-Württemberg) за выплюнутую на землю жвачку, выброшенный окурочок или неубранный собачий помет предусмотрен штраф до 250 евро, хотя недавно за это был штраф от 10 до 20 евро. Кроме того, жвачка и окурочок сигареты признаются опасным мусором, так как их могут съесть мелкие животные или склевать птицы и от этого умереть.

Размер штрафных санкций зависит от федеральной земли, на чьей территории был незаконно выброшен и утилизирован мусор. В каждой федеральной земле существует служба по охране окружающей среды (Umweltamt), которая занимается разработкой соответствующих штрафов. Эта служба предусматривает намного более высокие штрафные санкции за незаконную утилизацию мусора для предприятий и предпринимателей, чем для физических лиц.

Приведем примеры штрафных санкций за различный мусор в некоторых федеральных землях Германии.

Брошенный окурочок сигареты: Baden Württemberg – до 250 евро; Bayern – 20 евро; Nordrhein-Westfalen – до 100 евро; Sachsen – 10 евро; Bremen – 20 евро; Hamburg – 35 евро.

Брошенный мелкий мусор: Baden Württemberg – до 250 евро; Bayern – 20–35 евро; Nordrhein-Westfalen – до 100 евро; Sachsen – 10–40 евро; Bremen – 20–25 евро; Hamburg – 35–100 евро.

Незаконная утилизация старых батареек/аккумуляторов: Nordrhein-Westfalen – до 25 евро за штуку; Sachsen – 50–1500 евро; Bremen – 50–2500 евро.

Незаконное складирование подержанных легковых автомобилей: Baden Württemberg – 150–1250 евро; Bayern – 160–2000 евро;

Nordrhein-Westfalen – до 100–1500 евро; Sachsen – 200–2500 евро; Bremen – 200–2000 евро; Hamburg – 500 евро.

Незаконное складирование старых автомобильных шин: Baden Württemberg – до 5 шин 75–200 евро, свыше 200–2500 евро; Bayern – до 5 шин 110–330 евро, свыше 330–1600 евро; Nordrhein-Westfalen – до 5 шин 80–200 евро, свыше 200–510 евро; Sachsen – до 5 шин 70–250 евро, свыше 200–2500 евро; Bremen – до 5 шин 75–250 евро, свыше 250–5000 евро; Hamburg – 75 евро за шину.

А что делать гражданину, если он увидит выброшенный окурочок? В Германии рекомендуют сделать заявление в соответствующую службу по охране окружающей среды, или через приложение App «Müllweg.de» можно передать данные о местонахождении мусора. Если была замечена машина, нелегально выгружающая мусор, то рекомендуют сделать фото ее номерных знаков и желательно фото водителя. Например, мобильное приложение ShareWaste предлагает найти соседа с компостной ямой. С помощью программы пользователи указывают место сбора органического мусора, который может быть использован другими, либо туда можно продолжать вывозить подобный мусор. В приложении насчитывается более 6 тыс. компостных точек по всему миру. В России энтузиасты также создают сервисы для того, чтобы разумно использовать ресурсы и не загрязнять окружающую среду, например, через сервис «Аптекашеринг» можно бесплатно получить/отдать лекарства или через сервис «Фудшеринг» отдать ненужные продукты. К сожалению, российские граждане мало пользуются подобными сервисами в силу того, что о них не пишут и их не рекламируют.

Длительное исследование университета им. Гумбольдта (Берлин) выявило, что к категории тех, кто чаще всего мусорит на улице, относятся молодые люди в возрасте от 21 до 30 лет, затем следуют подростки от 14 до 20 лет и взрослые старше 50 лет. Профессор Р. Герлах назвала основные причины такого поведения на улице: удобство, лень и равнодушие.

В России был принят Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». В ст. 6 данного закона говорится о полномочиях субъектов Российской Федерации в этой сфере. К полномочиям властей на местах относятся в том

числе разработка, утверждение и реализация региональных программ в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами (ТКО).

Согласно изменениям, внесенным Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ, пересматриваются полномочия региональных и местных властей по обращению с отходами. Теперь они наделены полномочиями по созданию и содержанию мест (площадок) накопления ТКО, схем их размещения и ведения их реестра.

С 1 января 2019 года вступили в силу положения данного закона, которые средства массовой информации окрестили «мусорной реформой». Основные тезисы этой реформы:

- отдельный сбор отходов для упрощения их дальнейшей переработки;
- выбор на конкурсной основе оператора по обращению с ТКО и ТБО;
- изменение тарифа на вывоз мусора в сторону повышения, доходы от которого должны быть направлены на строительство мусоросжигательных заводов и ликвидацию свалок.

Таким образом, в 2020 году должна появиться государственная система учета ТКО и ТБО. «Мусорная реформа», к сожалению, не повлияла на отношение граждан и юридических лиц к проблеме утилизации мусора (его сортировке, например), а вылилась только в борьбу региональных операторов по обращению с отходами «за место под солнцем».

С 29 ноября 2012 г. в Челябинской области действует Закон № 421-ЗО «Об отходах производства и потребления». Он состоит из трех статей и определяет только формы стимулирования деятельности предприятий в сфере обращения с отходами. На практике эта деятельность осуществляется через предприятия, которым выдаются лицензии. Объектами являются сами предприятия, промышленные производства, медицинские учреждения и т.п. Как видно из приведенных выше примеров, российское законодательство и на федеральном, и на местном уровнях определяет лишь самые общие положения, адресованные юридическим лицам. Местные органы власти в России, в отличие от Германии, не регулируют сбор бытовых отходов домохозяйств и физических лиц.

Проблема обращения с мусором как со стороны уполномоченных организаций, так и со стороны граждан заключается в сформиро-

вавшемся в нашем обществе нигилистическом отношении к законам. Вопрос сортировки бытовых отходов, например, многие считают невыполнимой задачей. Потребителю проще сбросить все в один пакет и донести до любого ближайшего бака, чем тратить время на разделение отходов. Хотя следует отметить, что в России есть активисты, которые выступают за отдельный сбор мусора и приводят собственный пример другим. Уважительное отношение к закону, к порядку и чистоте на улицах наших городов надо воспитывать с детских лет. Взрослые должны становиться примером бережного отношения к окружающей среде, к своей зоне проживания. К сожалению, в менталитете российских граждан не сформировано отрицательное отношение к тем, кто устраивает стихийные мусорные свалки, или осуждение человека за то, что тот в общественном месте выбросил окурки, хотя в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» делать это запрещено, но на практике закон плохо реализуется. В КоАП РФ в ст. 6.24 за это предусмотрен штраф в размере от 500 до 1500 рублей. В КоАП РФ предусмотрен штраф от двух до трех тысяч рублей (ч. 1 ст. 6.34) за утилизацию мусора в неподобающем месте гражданами, а уголовная ответственность, как в Германии, за несанкционированные мусорные свалки не предусмотрена.

Федеральный министр по развитию Г. Мюллер (на российско-германском сырьевом форуме в г. Санкт-Петербурге (27–29 ноября 2019 г.) заявил о готовности сотрудничать с Россией в сфере обращения с мусором. В России 30 000 мусорных свалок, многие из них существуют незаконно. Г. Мюллер заявил: «Это будет длительный процесс, в котором должно участвовать население. Я рад, что эта тема стала центральной на форуме. Подобный процесс проходил в Германии в 1960-ые гг. XX века».

По нашему мнению, со стороны федеральных органов власти и органов местного самоуправления нужно предпринять следующие шаги:

- ввести уголовную ответственность производителя за утилизацию своей продукции (особенно, если она опасная) и тары для нее в

неположенном месте;

– ввести обязательную сортировку бытового мусора для граждан и административную ответственность за ее невыполнение с учетом контейнерного сбора со стороны организаций жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ);

– по примеру Германии предусмотреть более серьезные штрафы за уличный мусор (окурки, жвачки и т.п.), выбрасывание бытовых отходов в неустановленном месте;

– ввести систему поощрений (например, в виде снижения тарифов ЖКХ) за отдельный сбор опасных бытовых отходов (батарейки, лампочки и т.п.);

– возродить конкурсы на звание «дом (двор) образцового порядка» с награждением органами местного самоуправления самых активных граждан;

– проводить работу по популяризации сортировки мусора среди населения, начиная с дошкольных и школьных учреждений (беседы, встречи с представителями муниципаль-

ных органов власти, выписки из КоАП РФ с информацией о размерах штрафов и т.п.);

– разработать мобильные приложения для того, чтобы граждане могли сообщать о несанкционированных мусорных свалках и тех, кто их организует, в органы местного самоуправления.

Россия находится только в начале длительного пути разумного, культурного и экологически безопасного обращения с отходами (мусором) и соблюдение федерального закона, региональных программ по обращению с отходами должно приблизить нашу страну к уровню европейских стран. Проблемы охраны окружающей среды, санитарно-эпидемиологические условия жизни российских граждан должны быть в центре внимания законодательных органов как на федеральном, так и на региональном уровнях. Назрела необходимость более детальной проработки существующих законов и активной пропаганды цивилизованного отношения к проблеме мусора среди населения.

Беленько Ирина Анатольевна – кандидат педагогических наук, доцент кафедры профессиональной подготовки и управления в правоохранительной сфере, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: belenkoia@susu.ru.

Булдашов Вадим Александрович – кандидат исторических наук, доцент кафедры профессиональной подготовки и управления в правоохранительной сфере, доцент, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: vadim_buldashov@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 24 декабря 2019 г.

DOI: 10.14529/law200113

LEGISLATIVE FUNDAMENTALS OF THE ACTIVITIES OF THE FEDERAL AND LOCAL AUTHORITIES IN THE FIELD OF WASTE MANAGEMENT IN RUSSIA AND GERMANY: A COMPARATIVE ANALYSIS

I. A. Belenko, V. A. Buldashov

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article presents information on the legislative basis of the federal and local authorities in the field of household waste utilization in Germany and in Russia. European legal acts are the basis of the German legislation in the field of waste management, utilization and recycling. Federal authorities and local governments in Germany tend to tighten penalties for street littering and for dangerous waste utilization in inappropriate places.

In Germany, as in all EU states, separate waste collecting is required. By 2035 the waste recycling should reach 65 %. The comparative analysis of the legislation in Russia and in Germany in the field of waste management reveals a serious gap in the Russian legislation i.e. the absence of heavy fines for garbage storage and its utilization in inappropriate places, as well as the absence of separate waste collecting requirements. The authors put forward a number of proposals to improve the legislation efficiency and the work of local authorities in the field of household and street waste collecting, storage and utilization.

Keywords: *ecology, household waste utilization, German and Russian legislation in the field of waste management, utilization and recycling, separate waste collecting, waste utilization in the inappropriate places, penalties for street littering.*

Irina Anatolyevna Belenko – Candidate of Sciences (Pedagogics), Associate Professor of the Department of Professional Training and Management in Law Enforcement, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: belenkoia@susu.ru.

Vadim Alexandrovich Buldashov – Candidate of Sciences (History), Associate Professor of the Department of Professional Training and Management in Law Enforcement, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: vadim_buldashov@mail.ru.

Received 24 December 2019.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Беленько, И. А. Законодательные основы деятельности федеральных и местных органов власти в сфере обращения с отходами в России и Германии: сравнительный анализ / И. А. Беленько, В. А. Булдашов // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2020. – Т. 20, № 1. – С. 84–89. DOI: 10.14529/law200113.

FOR CITATION

Belenko I. A., Buldashov V. A. Legislative fundamentals of the activities of the federal and local authorities in the field of waste management in Russia and Germany: a comparative analysis. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2020, vol. 20, no. 1, pp. 84–89. (in Russ.) DOI: 10.14529/law200113.