

УДК 343.163

Законодательство об отходах производства и потребления и практика осуществления прокурорского надзора в данной сфере

Дицевич Ярослава Борисовна

Кандидат юридических наук, доцент,
кафедра прокурорского надзора и участия прокурора
в рассмотрении гражданских и арбитражных дел,
Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ,
664000, Российская Федерация, Иркутск, ул. Шевцова, 1;
e-mail: yaroslavadi@mail.ru

Аннотация

В работе рассматриваются вопросы правового регулирования деятельности по обращению с отходами производства и потребления, а также анализ деятельности органов прокуратуры за исполнением законодательства в указанной сфере с учетом актуальности данной темы для российского государства на современном этапе развития.

В результате исследования автор приходит к выводу о наличии упущений в правовом регулировании правоотношений в сфере оборота отходов производства и потребления, что влечет рост количества нарушений указанного законодательства. В этой связи автором обоснована необходимость обеспечения качественной нормативной базы в рассматриваемой области.

В работе делается вывод о необходимости концентрации усилий прокуроров (совместно с иными государственными ведомствами) не только в сфере выявления, пресечения нарушений законодательства об отходах производства и потребления, допускаемых хозяйствующими субъектами, но и, прежде всего, в области оценки эффективности реализации своих полномочий контрольно-надзорными органами.

Для цитирования в научных исследованиях

Дицевич Я.Б. Законодательство об отходах производства и потребления и практика осуществления прокурорского надзора в данной сфере // Вопросы российского и международного права. 2016. № 4. С. 138–153.

Ключевые слова

Твердые бытовые отходы, законодательство об отходах производства и потребления, правовые основы обращения с отходами производства и потребления, прокурор, прокурорская проверка.

Введение

Проблема надлежащей организации деятельности по обращению с отходами производства и потребления актуальна для любой страны мира, в том числе и для современного российского государства. Ежегодно в России образуется более 60 млн т твердых коммунальных (бытовых) отходов (далее – ТКО), что составляет около 400 кг отходов на 1 человека в год. В хозяйственный оборот вовлекается только около 7–8% собираемых ТКО, остальной их объем направляется на захоронение (см. приказ Минприроды России от 14.08.2013 № 298).

Низкий уровень утилизации ТКО связан с недостаточным развитием инфраструктуры в данной сфере: в настоящее время в стране функционирует 243 комплекса по утилизации отходов, 53 комплекса по сортировке отходов, около 40 мусоросжигающих заводов. При этом средства объективного учета количества образующихся ТКО отсутствуют (см. приказ Минприроды России от 14.08.2013 № 298).

Указанные обстоятельства влекут большой объем допускаемых нарушений законодательства об отходах производства и потребления всеми субъектами данных правоотношений. Так, в 2015 году органами прокуратуры выявлено более 100 тыс. нарушений в указанной сфере, с целью устранения которых внесено свыше 18 тыс. представлений, на незаконные правовые акты принесено 2,3 тыс. протестов, в суды предъявлено 14 тыс. заявлений. По инициативе прокуроров к административной и дисциплинарной ответственности привлечено более 24 тыс. лиц. О недопустимости нарушений законов предостережено 1,4 тыс. должностных лиц. По материалам прокурорских проверок возбуждено 43 уголовных дела [Генеральная прокуратура РФ..., www].

Правовое регулирование деятельности по обращению с отходами производства и потребления

Деятельность по обращению с отходами производства и потребления регулируется большим количеством нормативно-правовых актов.

На международном уровне к числу таких документов относятся: Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (22.03.1989), Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 15.06.1998 № 11-9 «О модельном законе «Об отходах производства и потребления».

На федеральном уровне вопросы, касающиеся отходов производства и потребления, регулируются рядом федеральных законов, в том числе: «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ, «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ, «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 № 52-ФЗ.

К числу основных документов, устанавливающих санитарно-эпидемиологические требования к обращению с отходами, относятся, в частности: СанПиН 2.1.7.1322-03 «Гигиени-

ческие требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30.04.2003 № 80, СанПиН 42-128-4690-88 «Санитарные правила содержания населенных мест», утвержденные Главным государственным санитарным врачом СССР от 05.08.1988 № 4690-88, «Санитарные правила обращения с радиоактивными отходами (СПОРО-2002)», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 16.10.2002 № 33.

Отношения при размещении и захоронении отходов в водных объектах регулируются водным законодательством. Например, нормами статьи 96 Водного кодекса Российской Федерации запрещены сброс в водные объекты и захоронение в них производственных, бытовых и других отходов. Захоронение отходов и других материалов, а также сброс вредных веществ во внутренние морские воды и территориальное море запрещаются ст. 37 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» от 31.07.1998 № 155-ФЗ. Указ Президента Российской Федерации от 22.02.1992 № 179, Постановление Правительства РФ от 28.03.2012 № 255 «О лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию и размещению отходов I–IV классов опасности», Постановление Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» также входят в систему источников права, регулирующих правоотношения в рассматриваемой сфере.

В компетенцию субъектов Российской Федерации также входит принятие нормативных правовых актов, регулирующих вопросы обращения с отходами¹.

Как указывалось, к числу основных нормативных правовых актов, определяющих правовые основы обращения с отходами производства и потребления, относится Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002, а также Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ, содержащий основные положения об обращении с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья. Этот закон выступает одним из основных регуляторов в сфере обеспечения экологических приоритетов государства и общества при решении вопросов, связанных с обращением с отходами.

Вместе с тем, как отмечается специалистами [Тихомирова, 2008], некоторые положения комментируемого закона на сегодняшний день остаются нереализованными, что вызывает немалые трудности в правоприменительной практике.

Понятие «отходы производства и потребления» легально закреплено как на международном уровне, так и на уровне национального законодательства. Так, Базельская конвен-

1 К числу подобных нормативно-правовых актов, например, можно отнести закон г. Москва от 30.11.2005 № 68 «Об отходах производства и потребления в городе Москва».

ция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением определяет отходы как «вещества или предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с положениями национального законодательства». Российское законодательство несколько иначе раскрывает данный термин. На сегодняшний день Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» под отходами производства и потребления предписывает понимать «вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению»².

В рассматриваемом федеральном законе в отдельную группу выделены твердые коммунальные отходы – «отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд»³.

По-прежнему отходы, в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду, подразделяются в соответствии с критериями, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды, на пять классов опасности – от I класса (чрезвычайно опасные отходы) до V класса (практически неопасные отходы)⁴.

Изменения в законодательстве об отходах производства и потребления

В 2016 году в российском законодательстве об отходах производства и потребления произошли существенные изменения (при этом вступление в силу отдельных положений отложено до 2017 и даже до 2019 года). Изменения коснулись, в частности, терминологии в сфере обращения с отходами. Так, изменения внесены в отношении понятия «использование отходов». В настоящее время используется понятие «утилизация отходов», однако через понятие «использование»: использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе

2 Данное определение получило распространение после внесения изменений в ФЗ № 89, ФЗ № 458 от 29.12.2014, в предыдущей редакции закона термин «отходы производства и потребления» определялся как «остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства».

3 К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами.

4 Кроме того, в соответствии со ст. 49 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» медицинские отходы классифицируются по степени их эпидемиологической, токсикологической, радиационной опасности, а также негативного воздействия на среду обитания (с класса «А» по класс «Д») радиоактивные отходы классифицируются по 3 категориям (низкоактивные, среднеактивные и высокоактивные) (см. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 16.10.2002 № 33).

повторное применение отходов по прямому назначению (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), а также извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация)⁵.

Если до внесения изменений в законодательство отходы могли образоваться исключительно в процессе производства или потребления, а также при утрате товарами и продукцией своих потребительских свойств, то теперь отходы могут образоваться также при выполнении работ и оказании услуг. Данное уточнение представляется вполне уместным в свете направления развития экономических отношений в стране.

К принципиальным изменениям, внесенным в законодательство об отходах производства и потребления, можно отнести перераспределение компетенции публично-правовых образований в сфере обращения с отходами, в результате которого основные полномочия переданы субъектам Российской Федерации. При этом компетенция муниципальных образований в данной сфере уменьшена за счет исключения таких полномочий, как: организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; утверждение документов территориального планирования на территории субъекта РФ, в том числе схем очистки территорий; утверждение надбавок к тарифам организаций коммунального комплекса для обеспечения реализации инвестиционных программ; утверждение инвестиционных программ организаций коммунального комплекса.

В соответствии с новой редакцией ст. 8 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов в области обращения с отходами отнесено *участие (выделено авт.)* в организации деятельности по обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих районов, а к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области обращения с отходами относится *участие* в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих городских округов.

Таким образом, подобное распределение полномочий исключило муниципальные поселения из субъектов деятельности по организации обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов, и данная деятельность относится к компетенции российских регионов. Данное нововведение является вполне ожидаемым, поскольку на уровне субъектов Российской Федерации существует больше возможностей по реализации данных функций ввиду большего объема бюджетного финансирования.

Еще одним важным нововведением является установление с 1 января 2016 года определенной последовательности и взаимосвязи мероприятий, направленных на организацию системы управления деятельностью по обращению с отходами на уровне субъектов РФ.

5 Таким образом, в российском законодательстве закреплён известный в мире принцип «3 R»: Reduce (сократить потребление), Reuse (использовать повторно), Recycle (перерабатывать).

Обязательными элементами организации указанного процесса становятся: разработка, утверждение и реализация региональных программ в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами; разработка территориальной схемы обращения с отходами; разработка инвестиционной программы частного партнерства [Туктаров, Дубинчина, 2015, 42].

В организации работы по обращению с отходами производства и потребления значение региональных программ велико, поскольку их наличие является условием предоставления субсидий федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (в том числе на софинансирование утвержденных в установленном законом порядке региональных программ и территориальных схем; на компенсацию расходов на сбор, транспортирование, обработку, утилизацию отходов от использования товаров) (см. п. 11, 12 ст. 24.5 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ).

При этом новеллой в области правового регулирования порядка формирования и реализации региональных программ является установление конкретных требований к содержанию данного документа и определение его роли в деятельности субъектов Российской Федерации по обращению с отходами производства и потребления.

Также новым в рассматриваемом законодательстве является дополнение Федерального закона «Об отходах производства и потребления» главой VI, регулирующей деятельность региональных операторов в области обращения с твердыми коммунальными отходами. В соответствии с нормами закона региональным оператором является юридическое лицо, выбранное субъектом РФ на конкурсной основе сроком не менее чем на 10 лет, отвечающее за сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта РФ. Региональный оператор обязан заключить публичный договор на оказание услуг по обращению с ТКО. В настоящее время правовая регламентация деятельности региональных операторов нуждается в совершенствовании, в частности, возникает немало вопросов о порядке взаимодействия данных субъектов, организации их деятельности.

Деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об отходах производства и потребления

Несмотря на объемность нормативно-правовой базы в сфере обращения с отходами производства и потребления, все же существует немало пробелов в законодательстве в рассматриваемой сфере. Например, Министерством природных ресурсов и экологии России до настоящего времени не приняты некоторые необходимые правовые акты, регламентирующие разрешительные процедуры в данной области, что явилось одним из оснований внесения в 2015 году Генеральной прокуратурой Российской Федерации представления об устранении нарушений законодательства в указанное ведомство (письмо Генеральной прокуратуры Рос-

сии от 25.09.2015 № 74/3-341-2015). В частности, в нарушение ст. 14 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» до настоящего времени не принят порядок подтверждения отнесения отходов к конкретному классу опасности для окружающей среды.

Кроме того, как установлено органами прокуратуры, в разъяснениях Минприроды РФ и Росприроднадзора допускается произвольное толкование норм федерального законодательства, неправомерное определение дополнительных требований к разрабатываемой разрешительной документации, приводя, в свою очередь, к нарушению прав субъектов предпринимательской деятельности (что весьма распространено в сфере эколого-правовых отношений) [Исламова, 2016].

Среди нарушений, выявленных Генеральной прокуратурой Российской Федерации, можно также отметить несоответствие действующего Порядка разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, а также Методических указаний по разработке нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утвержденных приказами Минприроды России, требованиям федерального законодательства (ввиду отсутствия в указанных документах разделов, устанавливающих формы контроля за исполнением нормативного правового акта, порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа Росприроднадзора, исчерпывающий перечень требований к стандарту предоставления государственной услуги) (см. письмо Генеральной прокуратуры России от 25.09.2015 № 74/3-341-2015 «О требованиях законодательства об отходах производства и потребления»).

Немало нарушений выявляется органами прокуратуры и в деятельности иных субъектов рассматриваемых правоотношений. Например, в работе контрольно-надзорных органов⁶ распространенными нарушениями законодательства об отходах производства и потребления являются проведение должностными лицами проверок хозяйствующих субъектов поверхностно, выявление нарушений не в полном объеме, установление необоснованно больших сроков для устранения нарушений, нарушения требований законодательства при применении к нарушителям мер административного воздействия.

Органами Росприроднадзора во многих регионах (в частности, в Удмуртской Республике, Рязанской, Томской областях) ненадлежащим образом реализуются полномочия по оформлению лицензий на размещение опасных отходов, утверждению нормативов образования отходов и лимитов на их размещение [Генеральная прокуратура Российской Федерации проанализировала..., www]. Указанные упущения приводят к снижению уровня обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, являющегося одним из

6 Государственный надзор в области обращения с отходами осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) в соответствии с их компетенцией, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). Кроме того, надзор в данной сфере осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные в области охраны окружающей среды.

основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду.

Одним из наиболее распространенных нарушений в рассматриваемой сфере является наличие несанкционированных свалок на территории городов и населенных пунктов (см., например, решение Лабытнангского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 19.01.2016 по гражданскому делу № 2-46/2016), приводящих к загрязнению почвы, грунтовых вод, атмосферного воздуха и являющихся кормовой базой для мышевидных грызунов, размещение отходов производства и потребления на землях лесного фонда. Так, по итогам проведенной Горно-Алтайским межрайонным природоохранным прокурором с участием специалистов территориального отдела Управления Роспотребнадзора и отдела Турочакского лесничества Министерства лесного хозяйства Республики Алтай проверки расположенных в данной местности полигонов твердых бытовых отходов выявлены нарушения законодательства при размещении полигонов ТБО на лесных участках. Для устранения выявленных нарушений прокурором в Турочакский районный суд направлены иски к администрации муниципального образования «Турочакский район» об обязанности устранить указанные нарушения и о приведении деятельности полигона в соответствие с требованиями действующих санитарных правил [Горно-Алтайской межрайонной природоохранной прокуратурой..., www].

Также нередко встречаются нарушения правовых норм об организации сбора отходов в населенных пунктах, допускаемые, прежде всего, органами местного самоуправления (в том числе недостаточное количество контейнеров, установленных на специальной площадке для сбора ТБО; несоблюдение нормируемого расстояния не менее 20 м и не более 100 м от жилых домов, детских учреждений, спортивных площадок и от мест отдыха населения; несвоевременное удаление крупногабаритных отходов с территории жилой застройки; неудовлетворительное оборудование специальных площадок для сбора ТКО на территории жилой застройки и ненадлежащее содержание территорий, прилегающих к специальным площадкам для сбора ТКО). В нарушение п. 3 ст. 13 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в редакции 2014 года) в большинстве муниципальных образований отсутствует нормативное регулирование порядка сбора отходов на территории муниципального образования, предусматривающего их разделение на виды (пищевые отходы, текстиль, бумага и другие)⁷.

В соответствии с действующим законодательством размещение отходов допускается лишь на объектах, включенных в государственный реестр объектов размещения отходов. Вместе с тем, на сегодняшний день в России зарегистрировано 14,8 тыс. объектов размещения отходов, из которых по заявлениям организаций в государственный реестр объектов размещения отходов включено только 3,8 тыс. объектов, или 25,8%. При этом многие не включенные в реестр объекты функционируют, имеют действующие лицензии и иную раз-

⁷ Данное требование является обязательным с 2015 года, после внесения изменений в действующее законодательство.

решительную документацию, которая регулярно переоформляется [Генеральная прокуратура Российской Федерации проанализировала..., www].

К типичным нарушениям, совершаемым хозяйствующими субъектами, можно отнести невнесение платежей за негативное воздействие на окружающую среду, самовольное занятие земельных участков для размещения отходов производства и потребления, отсутствие документов, подтверждающих необходимую профессиональную подготовку сотрудников, ответственных за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду (что является нарушением ст. 73 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Заключение

При применении мер реагирования в целях устранения нарушений закона и обстоятельств, им способствующих, прокурорами в соответствии с ведомственными приказами (Приказ Генерального прокурора от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», Приказ Генерального прокурора от 21.06.2013 № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями») принимаются меры к всесторонней и объективной оценке ситуации, возможных негативных последствий исполнения требований прокурора. При этом прокуроры руководствуются принципом защиты законных прав человека и гражданина. В зависимости от характера нарушений законодательства об отходах производства и потребления, причин и условий, им способствующих, распространенности правонарушений избираются соответствующие меры прокурорского реагирования (в том числе протест, предостережение о недопустимости нарушения закона, представление об устранении нарушений законодательства, постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении, предъявление в суд заявлений в этой сфере).

В последние годы большое внимание в деятельности органов прокуратуры уделяется исключению фактов необоснованной подмены функций органов государственного надзора (муниципального контроля) с акцентом на реализацию предоставленных органам прокуратуры надзорных полномочий непосредственно по фактам, требующим прокурорского вмешательства, исходя из значимости и сложности возникающих вопросов. В этой связи видится необходимой концентрация усилий прокуроров (наряду с иными государственными ведомствами) не только в сфере выявления, пресечения нарушений законодательства об отходах производства и потребления, допускаемых хозяйствующими субъектами, но и, прежде всего, в области оценки эффективности реализации контрольно-надзорными органами предоставленного действующим законодательством полномочий.

Библиография

1. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением: принята на Конференции в Базеле 22.03.1989: ратифицирована Рос. Федерацией законом от 25.11.1994 № 49-ФЗ.
2. Генеральная прокуратура Российской Федерации проанализировала состояние законности в сфере охраны окружающей среды при обращении с промышленными отходами. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1001758/>
3. Генеральная прокуратура РФ подвела итоги работы по надзору за исполнением законов об отходах производства и потребления за 2015 год. URL: <http://procrf.ru/news/404670-generalnaya-prokuratura-rf-podvela.html>
4. Горно-Алтайской межрайонной природоохранной прокуратурой приняты меры в отношении полигонов ТБО, незаконно расположенных на лесных участках. URL: <http://www.prokuratura.gorny.ru/events.php?id=10607>
5. Данилова Н.В. Правовая природа требований о возмещении экологического вреда (на основе анализа судебной практики по делам о незаконном размещении отходов) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 4. С. 111–118.
6. Исламова Э.Р. Соблюдение прав предпринимателей при осуществлении земельного надзора (контроля): актуальные вопросы // Вопросы российского и международного права. 2016. № 2. С. 54–73.
7. Карпышева О.Ю. Криминальный рынок опасных пестицидов и агрохимикатов (на примере Иркутской области) // Пролог. 2013. № 4. С. 32–37.
8. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
9. Методические указания по разработке нормативов образования отходов и лимитов на их размещение: утв. приказом Минприроды России от 05.08.2014 № 349 // СПС КонсультантПлюс.
10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
11. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 // СПС КонсультантПлюс.
12. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 // СПС КонсультантПлюс.
13. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 21.11.2011 № 323-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

14. Об отходах производства и потребления: федер. закон Рос. Федерации от 24.06.1998 № 89-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
15. Об охране окружающей среды: федер. закон Рос. Федерации от 10.01.2002 № 7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.
16. Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации: приказ Минприроды России от 14.08.2013 № 298 // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2013. № 4. URL: http://id.grad-info.com/sites/grad-safety.ru/files/printpress/_2013_04_%D1%81%D0%BE%D0%B4_%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82.pdf
17. О введении в действие санитарных правил СП 2.6.6.1168-02 «Санитарные правила обращения с радиоактивными отходами (СПОРО-2002)»: постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 16.10.2002 № 33 // Российская газета. 2002. № 237.
18. 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) Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 29.12.2014 № 458-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
19. О Порядке разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (с изм. и доп.): приказ Минприроды России от 25.02.2010 № 50. URL: <http://base.garant.ru/12174914/#ixzz4Azak50VX>
20. О региональных аспектах обращения с отходами производства и потребления в Российской Федерации (27 нояб. 2013 г.): доклад Руководителя Росприроднадзора В.В. Кириллова. URL: <http://rpn.gov.ru/node/686>
21. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федер. закон Рос. Федерации от 30.03.1999 № 52-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650.
22. О требованиях законодательства об отходах производства и потребления: письмо Генеральной прокуратуры России от 25.09.2015 № 74/3-341-2015 // СПС КонсультантПлюс.
23. Решение Лабитнангского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 19.01.2016 (гр. дело № 2-46/2016) по иску прокурора Приуральского района о возложении обязанности ликвидировать несанкционированную свалку. URL: // <https://rospravosudie.com/court-labytnangskij-gorodskoj-sud-yamalo-neneckij-avtonomnyj-okrug-s/act-502633770/>
24. Тихомирова Л.А. Законодательство Российской Федерации об охране окружающей среды: проблемы реализации. М.: АТИСО, 2008. 225 с.
25. Туктаров Ю.Е., Дубинчина С.В. Экологические проекты: влияние изменений в законодательство об обращении с отходами на развитие концессионных соглашений // Закон. 2015. № 3. С. 37–50.

26. Wilson D. C., Balkau F. Adapting hazardous waste management to the needs of developing countries – An overview and guide to action // Waste Management & Research. 1990. Vol. 8. No. 2, P. 87–97. doi:10.1016/0734-242X(90)90028-L

Legislation on the waste of production and consumption and the practice of exercising the prosecutor's inspection in this sphere

Yaroslava B. Ditsevich

PhD in Law, Associate Professor,
Department of prosecutorial supervision and the participation
of the Prosecutor in handling civil and arbitration cases,
Irkutsk Law Institute (Branch) of the Academy
of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation,
664000, 1 Shevtsov str., Irkutsk, Russian Federation;
e-mail: yaroslavadi@mail.ru

Abstract

Objective. The article considers the issues of legal regulation of the activity of production and consumption waste management, and also the analysis of the activity of prosecution agencies over execution of the legislation in this sphere, taking into account the relevance of the topic for the Russian state at the present stage of development.

Methods. In the framework of the study the author applies the following methods: comparative-legal analysis, content analysis of the materials of prosecutorial and court practice, formally-logical, generalizations, the method of establishment of peculiarities of private offences and the transition from private to general in the formulation of conclusions and proposals.

Results. The research results in the review of general changes in the legislation concerning production and consumption waste, and also the analysis of the activity of the prosecution agencies for supervision over execution of legislation on waste trafficking (including the classification of typical offences in this sphere, and also the countermeasures, taken by the prosecution agencies).

Conclusion. The author draws the conclusion about the necessity of concentration of prosecutors' efforts (together with other state agencies) not only in the sphere of identification, suppression of legislation violations on production and consumption waste, committed by economic subjects, but and, in the first place, in the area of efficiency of realization of their powers by control and supervisory agencies.

For citation

Ditsevich Ya.B. (2016) *Zakonodatel'stvo ob otkhodakh proizvodstva i potrebleniya i praktika osushchestvleniya prokurorskogo nadzora v dannoi sfere* [Legislation on the waste of production and consumption and the practice of exercising the prosecutor's inspection in this sphere]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and international law], 4, pp. 138–153.

Keywords

Solid waste, legislation on the waste of production and consumption, legal foundations of handling the waste of production and consumption, prosecutor, prosecutor's inspection.

References

1. *Bazel'skaya konventsiya o kontrole za transgranichnoi perezovkoi opasnykh otkhodov i ikh udaleniem: prinyata na Konferentsii v Bazele 22.03.1989: ratifitsirovana Ros. Federatsiei zakonom ot 25.11.1994 № 49-FZ* [The Basel Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal: adopted by the conference on 22 March 1989: ratified by the Russian Federation by the law of 25 November, 1994 no. 49-FZ].
2. Danilova N.V. (2014) *Pravovaya priroda trebovaniy o vozmeshchenii ekologicheskogo vreda (na osnove analiza sudebnoi praktiki po delam o nezakonnom razmeshchenii otkhodov)* [The legal nature of claims for environmental damage based on the analysis of judicial practice in cases of illegal waste disposal]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki* [Perm University herald. Judicial sciences], 4, pp. 111-118.
3. *General'naya prokuratura RF podvela itogi raboty po nadzoru za ispolneniem zakonov ob otkhodakh proizvodstva i potrebleniya za 2015 god* [The Prosecutor General's Office of the Russian Federation has summed up the work on supervision of execution of laws on wastes of production and consumption for 2015]. Available at: <http://procrf.ru/news/404670-generalnaya-prokuratura-rf-podvela.html> [Accessed 14/05/16].
4. *General'naya prokuratura Rossiiskoi Federatsii proanalizirovala sostoyanie zakonnosti v sfere okhrany okruzhayushchei sredy pri obrashchenii s promyshlennymi otkhodami* [The Prosecutor General's Office of the Russian Federation has analyzed the state of legality in the sphere of environmental protection when dealing with industrial waste]. Available at: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1001758/> [Accessed 14/05/16].
5. *Gorno-Altayskoi mezhraionnoi prirodookhrannoi prokuraturoi prinyaty mery v otnoshenii poligonov TBO, nezakonno raspolozhennykh na lesnykh uchastkakh* [Gorno-Altaysk interdistrict environmental Prosecutor's office has taken measures against landfills of solid waste, illegally located on the forest plots]. Available at: <http://www.prokuratura.gornyy.ru/events.php?id=10607> [Accessed 14/05/16].

6. Islamova E.R. (2016) Soblyudenie prav predprinimatelei pri osushchestvlenii zemel'nogo nadzora (kontrolya): aktual'nye voprosy [Protection of entrepreneurs' rights in the implementation of land supervision (control): topical issues]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 2, pp. 54-73.
7. Karpysheva O.Yu. (2013) Kriminal'nyi rynek opasnykh pestitsidov i agrokhimikatov (na primere Irkutskoi oblasti) [The criminal market of dangerous pesticides and agrochemicals (by the example of the Irkutsk region)]. *Prolog* [Prologue], 4, pp. 32-37.
8. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) [Constitution of the Russian Federation (adopted by national referendum on December 12, 1993)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation Legislation], 2014, 31, art. 4398.
9. *Metodicheskie ukazaniya po razrabotke normativov obrazovaniya otkhodov i limitov na ikh razmeshchenie: utv. prikazom Minprirody Rossii ot 05.08.2014 № 349* [Guidelines for the development of standards for waste and limits on their placing: approved by the order of the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation from 5 August, 2014 no. 349]. SPS Konsul'tantPlyus [Reference legal system Consultant Plus].
10. *O poryadke razrabotki i utverzheniya normativov obrazovaniya otkhodov i limitov na ikh razmeshchenie (s izm. i dop.): prikaz Minprirody Rossii ot 25.02.2010 № 50* [On the procedure of development and approval of standards for waste and limits on their placement (revised and extended): the order of the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation dated 25 February, 2010 no. 50]. Available at: <http://base.garant.ru/12174914/#ixzz4Azak50VX> [Accessed 14/05/16].
11. *O regional'nykh aspektakh obrashcheniya s otkhodami proizvodstva i potrebleniya v Rossiiskoi Federatsii (27 noyab. 2013 g.): doklad Rukovoditelya Rosprirodnadzora V.V. Kirillova* [On regional aspects of handling with waste of production and consumption in the Russian Federation (27 November, 2013): the report of the Head of Rosprirodnadzor V.V. Kirillov]. Available at: <http://rpn.gov.ru/node/686> [Accessed 14/05/16].
12. *O sanitarno-epidemiologicheskom blagopoluchii naseleniya: feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.03.1999 № 52-FZ* [On the sanitary-epidemiological welfare of the population: Federal law of the Russian Federation from 30 March, 1999 no. 52-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation Legislation], 1999, 14, art. 1650.
13. *O trebovaniyakh zakonodatel'stva ob otkhodakh proizvodstva i potrebleniya: pis'mo General'noi prokuratury Rossii ot 25.09.2015 № 74/3-341-2015* [On the requirements of the legislation on wastes of production and consumption: a letter to the Prosecutor General of Russia from 25 September, 2015 no. 74/3-341-2015]. SPS Konsul'tantPlyus [Reference legal system Consultant Plus].
14. *O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon "Ob otkhodakh proizvodstva i potrebleniya", otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii i priznanii utrativshimi silu otdel'nykh zakonodatel'nykh aktov (polozhenii zakonodatel'nykh aktov) Rossiiskoi Federatsii: feder. za-*

- kon Ros. Federatsii ot 29.12.2014 № 458-FZ* [On amendments to the Federal law "On wastes of production and consumption", certain legislative acts of the Russian Federation and the annulment of certain legislative acts (provisions of legislative acts) of the Russian Federation: Federal law of the Russian Federation of 29 December, 2014 no. 458-FZ]. SPS Konsul'tantPlyus [Reference legal system Consultant Plus].
15. O vvedenii v deistvie sanitarnykh pravil SP 2.6.6.1168-02 "Sanitarnye pravila obrashcheniya s radioaktivnymi otkhodami (SPORO-2002)": postanovlenie Glavnogo gosudarstvennogo sanitarnogo vracha Rossiiskoi Federatsii ot 16.10.2002 № 33 [On the introduction in action of sanitary regulations SR 2.6.6.1168-02 "Sanitary rules for radioactive waste management (SPORO-2002)": resolution of the Chief State Sanitary Physician of the Russian Federation dated 16 October, 2002 no. 33]. *Rossiiskaya gazeta* [Russian newspaper], 2002, 237.
 16. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 30.12.2015) [On general principles of organization of local government in the Russian Federation: Federal law of the Russian Federation of 6 October, 2003 no. 131-FZ (amended on 30 December, 2015)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation Legislation], 2003, 40, art. 3822.
 17. Ob okhrane okruzhayushchei sredy: feder. zakon Ros. Federatsii ot 10.01.2002 № 7-FZ [On environmental protection: Federal law of the Russian Federation dated 10 January, 2002 no. 7-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation Legislation], 2002, 2, art. 133.
 18. *Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov ob okhrane okruzhayushchei sredy i prirodopol'zovanii: prikaz General'nogo prokurora Rossiiskoi Federatsii ot 01.04.2014 № 165* [On the organization of Prosecutor's supervision over execution of laws on environmental protection and management: order of the Prosecutor General of the Russian Federation from 1 April, 2014 no. 165]. SPS Konsul'tantPlyus [Reference legal system Consultant Plus].
 19. *Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov, soblyudeniem prav i svobod cheloveka i grazhdanina: prikaz General'nogo prokurora Rossiiskoi Federatsii ot 07.12.2007 № 195* [On the organization of Prosecutor's supervision over the execution of laws, observance of rights and freedoms of man and citizen: the order of the Prosecutor General of the Russian Federation dated 7 December, 2007 no. 195]. SPS Konsul'tantPlyus [Reference legal system Consultant Plus].
 20. *Ob osnovakh okhrany zdorov'ya grazhdan v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 21.11.2011 № 323-FZ* [On the basis of health protection in the Russian Federation: Federal law of the Russian Federation of 21 November, 2011 no. 323-FZ]. SPS Konsul'tantPlyus [Reference legal system Consultant Plus].
 21. *Ob otkhodakh proizvodstva i potrebleniya: feder. zakon Ros. Federatsii ot 24.06.1998 № 89-FZ* [On wastes of production and consumption: Federal law of the Russian Federation of 24 June, 1998 no. 89-FZ]. SPS Konsul'tantPlyus [Reference legal system Consultant Plus].

22. Ob utverzhdenii kompleksnoi strategii obrashcheniya s tverdymi kommunal'nymi (bytovymi) otkhodami v Rossiiskoi Federatsii: prikaz Minprirody Rossii ot 14.08.2013 № 298 [On the approval of a complex strategy for the treatment of solid communal (household) waste in the Russian Federation: the order of the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation dated 14 August, 2013 no. 298]. *Normirovanie v stroitel'stve i ZhKKh* [Rationing in the construction and housing and communal services], 4. Available at: http://id.grad-info.com/sites/grad-safety.ru/files/printpress/_2013_04_%D1%81%D0%BE%D0%B4_%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82.pdf [Accessed 14/05/16].
23. *Reshenie Labytnangskogo gorodskogo suda Yamalo-Nenetskogo avtonomnogo okruga ot 19.01.2016 (gr. delo № 2-46/2016) po isku prokurora Priural'skogo raiona o vozlozhenii obyazannosti likvidirovat' nesanktsionirovannuyu svalku* [The decision of the Labytnangskiy city court of the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug from 19 January, 2016 (civil case no. 2-46/2016) on the claim of the Prosecutor of the Ural district on the obligation to eliminate an unauthorized dump]. Available at: <https://rospravosudie.com/court-labytnangskij-gorodskoj-sud-yamalo-neneckij-avtonomnyj-okrug-s/act-502633770/> [Accessed 14/05/16].
24. Tikhomirova L.A. (2008) *Zakonodatel'stvo Rossiiskoi Federatsii ob okhrane okruzhayushchei sredy: problemy realizatsii* [The legislation of the Russian Federation on protection of the environment: the implementation challenge]. Moscow: ATISO Publ.
25. Tuktarov Yu.E., Dubinchina S.V. (2015) *Ekologicheskie proekty: vliyanie izmenenii v zakonodatel'stvo ob obrashchenii s otkhodami na razvitie kontsessionnykh soglashenii* [Environmental projects: the impact of changes in the legislation on waste management on the development of concession agreements]. *Zakon* [Law], 3, pp. 37-50.
26. Wilson D. C., Balkau F. (1990) Adapting hazardous waste management to the needs of developing countries – An overview and guide to action. *Waste Management & Research*, 8 (2), pp. 87–97. doi:10.1016/0734-242X(90)90028-L