

SECTION 32. Jurisprudence.**Irina Alexeevna Panina**

Senior lecturer at the Department of constitutional and administrative law of the Volgograd branch of RANEPА, Deputy Head
Volgograd Department of Rosprirodnadzor, Russia
panin008@bk.ru

DELINEATION OF JURISDICTION AND POWERS OF PUBLIC AUTHORITIES ON PRODUCTION AND CONSUMPTION WASTE MANAGEMENT

Abstract: *The article discusses the delineation difficulties of jurisdiction and powers of federal authorities, authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local self-government on production and consumption waste management. In particular, the conceptual apparatus is analyzed and the content of the powers assigned to the competence of the relevant branches of government, implementing a public authority of the state in this area, is determined. For understanding the specifics of each body in the field of waste management, allocation of the reasons for their differences among themselves paper contains the criteria and parameters of their classification in relation to the environmental authority. Analysis of normative legal acts containing the key aspects of the work of public authorities at all levels in the field of waste production and consumption is presented. The main disposal waste problems have been reviewed on the pages of scientific paper, as well as their solutions available today at an appropriate level of public authority. Separately, the author covers the topic of organizational mechanisms of formation and realization problems targeted federal and regional programs as a basis for a legal instrument for dealing with the activities of production and consumption waste. Finally, the article concludes the roles and responsibilities in the field of waste management bodies of state power of subjects of the Russian Federation and the bodies in the territory of local autonomy.*

Key words: *powers of public authorities on waste management, production and consumption waste, problem of waste discharge, waste recycling, powers classification of local self-government, public authorities competence, environmental powers of public authorities, waste management, environmental federal and regional targeted programs, municipal entities, federal authorities. Analysis of normative legal acts containing the key aspects of the work of public authorities at all levels in the field of waste production and consumption is presented. The main disposal waste problems have been reviewed on the pages of scientific paper, as well as their solutions available today at an appropriate level of public authority.*

Citation: Panina IA (2014) DELINEATION OF JURISDICTION AND POWERS OF PUBLIC AUTHORITIES ON PRODUCTION AND CONSUMPTION WASTE MANAGEMENT. ISJ Theoretical & Applied Science 8 (16): 94-100.

УДК 4414

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

Аннотация: *В статье рассматриваются сложности разграничения предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти, государственных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере обращения с отходами производства и потребления. В частности, анализируется понятийный аппарат и определяется содержание полномочий, отнесенных к компетенции соответствующих ветвей органов власти, реализующих публичную власть государства в данной области.*

Для понимания специфики деятельности каждого органа в области управления отходами, выделения причин их различия между собой, в работе содержатся критерии и параметры их классификации, применительно к природоохранным полномочиям. Представлен анализ нормативно-правовых актов, содержащих ключевые моменты работы органов публичной власти всех уровней в сфере обращения с отходами производства и потребления. На страницах научной работы рассмотрены основные проблемы, связанные с обезвреживанием отходов, а также пути их решения, существующие сегодня на соответствующем уровне публичной власти. Отдельно автор освещает тему организационных механизмов формирования и проблем реализации целевых федеральных и региональных программ, как основы правового инструмента деятельности по обращению с отходами производства и потребления. В заключение статьи содержится вывод о роли и функциях в сфере обращения с отходами органов государственной власти субъектов РФ и органов, находящихся на территории местной автономии.

Ключевые слова: полномочия органов публичной власти в сфере обращения с отходами, отходы производства и потребления, проблема обезвреживания отходов, переработка отходов, классификация полномочий органов местного самоуправления, компетенция органов публичной власти, природоохранные полномочия органов публичной власти, управление отходами, целевые федеральные и региональные программы охраны окружающей среды, муниципальные образования, федеральные органы государственной власти.

Исследование проблемы разграничения предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти, государственных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления, как в общетеоретическом плане, так и применительно к регулированию конкретных сфер общественных отношений, является одним из наиболее актуальных вопросов.

Указанная проблема, зачастую является ключевой, в особенности, если речь идет о предмете совместного ведения – сфере общественных отношений, правовое регулирование которой отнесено Конституцией РФ, как к компетенции Российской Федерации, так и к компетенции субъектов РФ [1, с.72].

Под компетенцией государственных органов в юридической науке традиционно понимается закрепленная в праве совокупность его властных полномочий в определенной сфере государственной деятельности (по определенным предметам ведения) [2, с. 567].

По мнению В.А. Юсупова, компетенция органа исполнительной власти – это четко отграниченный круг задач (дел), отведенный органу в соответствии с направлением его деятельности, а также круг полномочий совершать определенного вида властные действия исполнительно-распорядительного и нормоустановительного характера [3, с. 59].

Под полномочиями местного самоуправления принято понимать права и обязанности по реализации задач и функций местного самоуправления на определенной территории, закрепленные федеральным законодательством, нормативно-правовыми актами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления за населением соответствующих территорий, выборными и иными органами местного самоуправления [4, с. 582].

В теории муниципального права наиболее крупной классификацией полномочий органов местного самоуправления является разделение их на собственные и делегированные (принадлежащие государству и временно переданные на муниципальный уровень). При этом собственные полномочия органов местного самоуправления имеют непосредственное отношение к предметам ведения муниципального образования и направлены на решение вопросов местного значения [5, с.45]; делегирование же государственных полномочий осуществляется в целях оперативного решения задач с учетом особенностей определенной территории (например, в случае объявления

чрезвычайной ситуации) [6, с. 312]. Полномочия органов местного самоуправления можно разделить на несколько групп в зависимости от сферы деятельности:

1. в сфере бюджета и финансов (формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установка местных налогов и сборов, формирование внебюджетных фондов и др.);

2. в сфере управления муниципальной собственностью, взаимоотношений с предприятиями, учреждениями и организациями на территории местного самоуправления (утверждение перечня объектов муниципальной собственности, установление порядка назначения и освобождения от должности руководителей муниципальных предприятий, учреждений и организаций) [7, с. 52];

3. в сфере земельных отношений и охраны окружающей среды (определение порядка предоставления и изъятия земельных участков, распоряжение земельными участками на подведомственной территории, установление правил пользования природными ресурсами и др.) [8, с. 87];

4. в сфере строительства, жилищного хозяйства, коммунального, бытового и торгового обслуживания населения, транспорта и связи (утверждение планов и правил застройки, установление порядка передачи и продажи жилья, сдачи жилья в аренду, выдача разрешений на строительство и др.);

5. в сфере социально-культурного обслуживания населения (управление учреждениями народного образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения и др.);

6. в сфере социальной защиты населения (исполнение действующего пенсионного и иного социального законодательства);

7. в области охраны общественного порядка, прав и свобод граждан (обеспечение соблюдения законов, охраны прав и свобод граждан и др.).

Под природоохранными полномочиями органов местного самоуправления принято понимать определяемую федеральными законами и законами субъектов РФ, уставом муниципального образования и договорами совокупность прав и обязанностей этих органов по осуществлению деятельности, направленной на сохранение и восстановление окружающей среды, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на эту среду и ликвидацию последствий такого рода деятельности [9, с. 34].

В последние годы данная категория полномочий приобретает все большую значимость в связи с перерастанием проблем экологической безопасности в ранг государственной политики, возрастающей необходимостью задействования муниципального ресурса для решения этих проблем [10, с. 113].

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к полномочиям муниципальных образований в сфере обращения с отходами производства и потребления относятся организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора (для поселений); утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (для муниципальных районов); сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (для городских округов).

Немаловажно отметить, что «организация» означает деятельность органов местного самоуправления, направленная на разработку и реализацию комплекса мероприятий, которые должны обеспечивать возможность осуществления на территории муниципалитета сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Таким образом, приведенная в законе формулировка не обязывает органы местного самоуправления самостоятельно предоставлять услуги населению в этой сфере: они должны создавать систему муниципальных правовых актов, призванных обеспечивать функционирование и взаимодействие хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в области обращения с отходами.

К ним относятся, например, генеральные схемы очистки населенных пунктов,

порядок инвентаризации мест размещения отходов, показатели образования и прогнозируемого роста отходов, расчет необходимого количества контейнеров и спецтехники для сбора, транспортировки и утилизации отходов, расчет количества пунктов сбора твердых бытовых отходов – контейнерных площадок, полигонов, мусоросортировочных и мусороперегрузочных станций и др. Кроме того, к компетенции органов местного самоуправления относятся реализация целевых программ по развитию и совершенствованию системы обращения с отходами производства и потребления, установление порядка взаимодействия населения и управляющих жилищным фондом организаций с организациями, осуществляющими деятельность по обращению с отходами, утверждение стандартов качества и административных регламентов предоставления услуг в этой сфере [11, с. 42].

Сложившаяся в Российской Федерации ситуация в области образования, использования, обезвреживания, хранения и захоронения отходов ведет к опасному загрязнению окружающей среды, нерациональному использованию природных ресурсов, значительному экономическому ущербу и представляет реальную угрозу здоровью современных и будущих поколений страны. Отходы при бесконтрольном размещении засоряют и захламляют природный ландшафт, являются источником поступления вредных химических, биологических и биохимических препаратов в окружающую природную среду. Это создает определенную угрозу здоровью и жизни населения.

Основным нормативно-правовым актом, осуществляющим регулирование вопросов размещения отходов производства и потребления является ФЗ от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

Управление отходами в России на федеральном уровне составляет основу организационно-правового механизма деятельности по обращению с отходами. Однако в зависимости от уровня управленческой иерархии (субъект РФ, муниципальное образование, конкретное предприятие) этот механизм приобретает свои особенности [12, с. 15].

Важное место в государственном регулировании занимает разрешительная деятельность. Правда, с 2002 г. круг объектов лицензирования в рассматриваемой сфере на законодательном уровне сокращен. Если ранее лицензированию подлежала деятельность по обращению с любыми отходами производства и потребления, что, по нашему мнению, было правильно, то сейчас в соответствии со ст. 9 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» только деятельность по обращению с опасными отходами (I - IV классов опасности) подлежит лицензированию. Функции лицензирования осуществляются Росприроднадзором и его территориальными органами. Деятельность, в результате которой, образовались отходы 5 класса, не подлежит лицензированию. Однако в число отходов данного класса опасности относятся такие отходы как пластик, стекло, которые по своей природе и составу являются «инертными отходами» имеющие длительный период разложения (около 80 лет) и оказывающие существенное влияние на окружающую среду. Обязанность подтвердить отнесение образующихся отходов к конкретному классу опасности возложена на соответствующие хозяйствующие субъекты.

Согласно Федерального закона «Об отходах производства и потребления», государственный надзор за деятельностью в области обращения с отходами осуществляется органами Росприроднадзора и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом в сфере внимания названных органов находятся вопросы: выполнения экологических, санитарных и иных требований в области обращения с отходами; соблюдения требований к трансграничному перемещению отходов; требований пожарной безопасности в области обращения с отходами; условий осуществления деятельности по обращению с опасными отходами на основании соответствующих лицензий; требований предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, возникших при обращении с отходами; требований и правил транспортирования опасных отходов;

выполнения мероприятий по уменьшению количества отходов и вовлечению отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья; достоверности предоставляемой информации в области обращения с отходами и отчетности об отходах.

Ключевая роль муниципальных образований в части обращения с отходами производства и потребления связана еще с тем фактом, что твердые бытовые отходы, образующиеся в муниципальных образованиях, составляют около 10% от общего количества образующихся отходов. Это связано, прежде всего, со сложным составом ТБО и распределенными источниками их образования.

В России доля городского населения составляет 73%, что несколько ниже уровня европейских стран. Но, несмотря на это, концентрация ТБО в крупных городах России сейчас резко возросла, особенно в городах с численностью населения от 500 тыс. человек и выше. Объем отходов все увеличивается, а территориальные возможности для их утилизации и переработки уменьшаются. Доставка отходов от мест их образования до пунктов утилизации требует все больше времени и средств.

Считается, что в настоящее время существуют два основных пути решения проблемы обезвреживания отходов на уровне субъектов и муниципальных образований: переработка на мусоросжигательных и мусороперерабатывающих заводах и захоронение на оборудованных полигонах с последующей рекультивацией их территорий.

Первый способ в большинстве муниципальных образований РФ сейчас мало приемлем вследствие высокой стоимости, как правило, импортных заводов, недостаточной разработанности отечественной технологии переработки отходов, также невозможности обеспечения экологических требований российского законодательства при эксплуатации таких заводов.

Поэтому, по всей видимости, проблема обезвреживания отходов в ближайшем будущем будет решаться в основном с помощью второго направления. Реально предлагаемые технологии сводятся к следующему:

- простое захоронение отходов на полигонах;
- прессование, брикетирование и складирование отходов на полигонах, но в более компактном виде;
- генерация нового поколения экологически безопасных полигонов бытовых отходов с извлечением и утилизацией биогаза;
- частичная переработка отходов и их использование в качестве вторичного сырья.

Несмотря на развитие современных технологий и модернизацию технического оборудования, в настоящее время в большинстве муниципальных образований, особенно городских округах, как мелких, так и крупных, отходы просто собираются для захоронения на полигонах, что ведет к отчуждению свободных территорий в пригородных районах и ограничивает использование городских территорий для строительства жилых зданий. Не говоря уже о том, что совместное захоронение различных видов отходов может привести к образованию опасных соединений.

Также следует обратить внимание на то, что количество специально обустроенных мест для размещения отходов-полигонов ТБО в целом по стране, и в отдельно взятых муниципальных образованиях около полутора тысяч, что в разы меньше, чем даже санкционированных свалок, которых чуть больше 7 тысяч. А количество несанкционированных свалок, которые следует расценивать как уже накопленный за истекшие десятилетия прошлый экологический ущерб, по состоянию на август 2012 года превышает указанную цифру в 2,5 раза и составляет 17,5 тысяч.

Целевые федеральные и региональные программы охраны окружающей среды от отходов производства и потребления относятся к организационному механизму в области обращения с отходами. Они разрабатываются в обязательном порядке и утверждаются государственными органами управления общей компетенции, обеспечиваются финансовыми и материальными ресурсами. Поэтому целевые программы следует относить

к организационно-правовому механизму, которые необходимо выполнять. Неисполнение задействованными участниками утвержденных целевых программ может привести их к юридической ответственности. Целевые программы, планы и мероприятия в области безопасного обращения с отходами и их рационального использования должны приниматься и органами местного самоуправления и предприятиями, независимо от формы собственности.

Однако следует отметить, что природоохранное законодательство непоследовательно проводит эту идею. В законе «Об отходах производства и потребления» (утратившая силу ст.22) разработка целевых программ предусматривалась только на федеральном и региональном уровнях.

Глава 2 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» регулирует перечень полномочий РФ, ее субъектов и органов местного самоуправления в области обращения с отходами.

Обращаясь к тому же Федеральному Закону «Об отходах производства и потребления», отметим, что к полномочиям органов местного самоуправления поселений в области обращения с отходами относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов в области обращения с отходами относится организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. К полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области обращения с отходами относится организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Таким образом, если РФ и ее субъекты выполняют, прежде всего, регулятивную часть в сфере обращения с отходами, то есть, например, нормируют данный вид деятельности, определяют компетенцию функционирующих органов, информируют население в этом вопросе, осуществляют меры по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, возникших в результате неправильного обращения с отходами производства и потребления, то муниципальные образования осуществляют непосредственную функцию по утилизации указанных отходов, то есть выполняют функционирующую, ключевую роль в данной деятельности.

References:

1. DA Abezin, SV Mihneva (2005) Pravovoe regulirovanie deyatel'nosti i yuridicheskoe polozhenie gosudarstvennyh i municipal'nyh sluzhaschih v RF: regional'nyy aspekt: monografiya. GOU VPO «Volgogradskaya akademiya gosudarstvennoy sluzhby», Volgograd: Izd-vo GOU VPO «VAGS», pp. 72.
2. Bahrah DN (2000) Administrativnoe pravo Rossii. Moscow, pp. 178.
3. Lazarev VM (1972) Kompetenciya organov upravleniya. Moscow, pp. 11.
4. VS Nersesyanc (1999) Problemy obschey teorii prava i gosudarstva : Uchebnik dlya vuzov. Moscow, pp. 567.
5. Yusupov VA (1998) Nauchnaya organizaciya ispolnitel'noy vlasti: Ucheb.posobie, Volgograd, pp. 59.
6. EI Kozlova, OE Kutafin (2008) Konstitucionnoe pravo Rossii [tekst]. Moscow, TK Velbi, Izd-vo Prospekt, pp. 582.
7. Nanba SB (2010) O «sobstvennyh» polnomochiyah organov mestnogo samoupravleniya [tekst] Journal rossiyskogo prava, No12, pp. 44-49.
8. NA Ignatyuk, AV Pavlushkin (2007) Municipal'noe pravo [tekst]. Moscow, Yusticinform, pp. 312.
9. Anisimov AP, Korosteleva MV (2014) Pravovoe regulirovanie iekonomicheskikh osnov mestnogo samoupravleniya v Rossii: diskussionnye voprosy. Novaya pravovaya mysl', No 1, pp.50-55.

10. Alekseev AP, Anisimov AP (2003) Polnomochiya organov mestnogo samoupravleniya v oblasti ohrany okruzhayushey sredy, voprosy klassifikacii. Konstitucionnoe i municipal'noe pravo No 2.
11. Anisimov AP (2009) K voprosu o yuridicheskoy prirode deyatelnosti organov mestnogo samoupravleniya po rasporyazheniyu zemel'nymi uchastkami, nahodyaschimysya v gosudarstvennoy (nerazgranichennoy) sobstvennosti. Civilist, No 2, pp. 85-89.
12. Burcev VI (2011) Rol' organov mestnogo samoupravleniya v sisteme iekologicheskoy bezopasnosti okruzhayushey prirodnoy sredy [tekst]. Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki, No1 (7), pp. 34.
13. Dzhangaryan A (2008) Mestnoe samoupravlenie v Rossiyskoy Federacii: osnovy konstitucionnoy koncepcii i tendencii razvitiya v kontekste nacional'noy municipal'no-pravovoy tradicii [tekst]. Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie No6, pp. 111-126.
14. Saltykov AI (2010) Problemy realizacii organami mestnogo samoupravleniya polnomochiy v sfere obrascheniya s othodami proizvodstva i potrebleniya [tekst] Analiticheskiy vestnik Soveta Federacii FS RF No5 (391).
15. AP Anisimov, AV Kodolova, AYu Chikil'dina (2009) Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 24 iyunya 1998 № 89-FZ «Ob othodah proizvodstva i potrebleniya» (postateynny) SPS «Konsul'tant plyus».