О КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ТВЕРДЫМИ ОТХОДАМИ В РЕСПУБЛИКЕ ДАГЕСТАН

Кадимова М.Ш., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *manna.kadimova@mail.ru*

В рамках данной статьи рассматривается проблема переработки отходов производства и потребления, столь актуальная на сегодняшний день как для нашей республики, так и для России в целом. Переработка отходов необходима, во-первых, потому что ресурсы многих материалов на Земле ограничены и не могут быть восполнены. Во-вторых, попав в окружающую среду, материалы чаще всего становятся загрязнителями. В-третьих, отходы и закончившие свой жизненный цикл изделия часто являются более дешевым источником многих веществ и материалов, чем источники природные.

Ключевые слова: право на благоприятную окружающую среду, Конституция Российской Федерации, Конституция Республики Дагестан, государственная политика в области экологической политики, отходы производства и потребления.

DOI: 10.21779/2224-0241-2021-38-2-44-48

UDC 349.9:351.77.61(2 ROS DAG)

ON THE CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF LEGAL REGULATION OF SOLID WASTE MANAGEMENT IN THE REPUBLIC OF DAGESTAN

Kadimova M.Sh., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *manna.kadimova@mail.ru*

Within the framework of this article, the problem of processing production and consumption waste is considered, which is so urgent today, both for our republic and for Russia as a whole. Recycling is necessary, firstly, because the resources of many materials on Earth are limited and cannot be replenished. Secondly, once released into the environment, materials most often become pollutants. Third, waste and end-of-life products are often a cheaper source of many substances and materials than natural sources.

Key words: the right to a favorable environment, the Constitution of the Russian Federation, the Constitution of the Republic of Dagestan, state policy in the field of environmental policy, production and consumption waste.

DOI: 10.21779/2224-0241-2021-38-2-44-48

Стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач для удовлетворения потребностей настоящего и будущих поколений, реализации права каждого человека на окружающую среду [1].

Право граждан на благоприятное состояние окружающей среды является высокой социальной ценностью, обеспечение которого гарантируется конституциями РФ и РД.

Условием существования и развития общества являются естественные права человека на жизнь, свободу и личную неприкосновенность. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Закрепление в конституциях РФ и РД экологических прав граждан означает, что эти права признаны в нашей стране основными. Реализовать

эти конституционные права можно при финансовых возможностях, твердой воле государственных органов, претворении в жизнь принятых законов при наличии высокого правосознания. Как известно, экологическая культура является частью правовой грамотности населения, которая входит в состав экологического сознания и экологического образования.

Конституционные нормы служат основой для разработки государственными органами стратегии развития и экологической политики. На конституционно закрепленных экологических нормах развивается экологическое законодательство в России, направленное на регулирование деятельности государства в сфере реализации экологических прав граждан. Следует согласиться с существующим в науке мнением, что экологические права «можно определить как комплекс реализуемых при взаимодействии его с природой и обеспечиваемых законодательством» [2, с. 108]. В настоящее время

высказывается мнение о необходимости создания экологической конституции.

В научной литературе высказываются предложения о необходимости создания экологической конституции Земли, которая должна стать основополагающим актом кодификации международного экологического права и способствовать развитию данной правовой отрасли с учетом принципов, выработанных современной теорией и практикой. Данный правовой акт должен среди прочего сформировать систему экологических прав человека и закрепить его право на безопасную окружающую среду [3, с. 23].

Как отмечает М.М. Бринчук, чрезвычайно важным является то, что в Конституции Российской Федерации содержатся положения, непосредственно касающиеся наиболее существенных для экологических прав характеристик: о месте и роли природы в жизни общества; праве собственности на природные объекты (ресурсы); об объектах экологических отношений; экологических правах человека; об экологической функции субъектов права; о федеративной структуре развития экологического законодательства [4, с. 83].

Потребность дышать чистым воздухом, безопасным для здоровья, которая ранее удовлетворялась неограниченно и не нуждалась в какой-либо правовой защите, сегодня уже нуждается в правовом оформлении и правовых гарантиях [5, с. 77].

Благоприятной является та окружающая среда, состояние которой соответствует нормативам качества окружающей среды. Качество окружающей среды зависит от многих факторов, одним из которых является количество все больше и больше появляющихся отходов производства и потребления.

В Российской Федерации наблюдается устойчивое снижение объемов наиболее вредных для окружающей среды отходов первого класса опасности. Наибольший объем отходов производства и потребления в 2019 г. был образован в ходе добычи полезных ископаемых (около 7257 млн. т, в том числе около 5200 млн. т при добыче угля и 1635 млн. т при добыче металлических руд) и деятельности обрабатывающих производств (около 296 млн. т, из которых около 155 млн. т — металлургическое производство). Объем захоронения отходов в Российской Федерации в 2019 г. составил около 1179 млн. т. Объем вывоза твердых коммунальных отходов (ТКО) на объекты, используемые для обработки отходов, в 2019 г. составил около 49,3 млн. м³, что превышает значение данного показателя в 2018 г. примерно на 21,2 млн. м³. Суммарный объем вывоза ТКО в Российской Федерации у 2019 г. составил примерно 304,4 млн. м³. Динамика вывоза ТКО в Российской Федерации с 2010 г. характеризуется устойчивым ростом [6].

Создание новой современной системы обращения с твердыми коммунальными отходами —

это основная задача реформы, реализуемой с 1 января 2019 года в субъектах Российской Федерации с участием региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами. Реформа в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами направлена на создание новых современных объектов, задействованных в системе сбора, сортировки и переработки отходов — от заводов до полигонов, оборудованных современными природоохранными сооружениями; прекращение захоронения таких полезных фракций, как стекло, бумага, пластик, опасные отходы; повышение экологической сознательности населения. На это, в том числе, нацелен и национальный проект «Экология» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 г. № 16), действующий в России с 1 января 2019 г. вплоть до 2024 года.

По данным Росприроднадзора, на момент формирования нацпроекта «Экология» на территории субъектов насчитывалось 8323 свалки, в том числе 916 свалок на территории городских округов. При этом федеральный проект «Чистая страна» предполагает ликвидацию и рекультивацию только 191 свалки. То есть более 700 свалок в границах городов остаются не охвачены. Таким образом, даже при успешной реализации проекта поставленная Президентом цель — ликвидировать все свалки в границах городов — достигнута не будет [7].

Близка к критической и ситуация с официальными полигонами. При существующих темпах роста объемов ТКО (1–2% в год) в 32 регионах их мощности будут исчерпаны до 2024 года, а в 17 из них — до 2022 года. При этом возможностей создать новые полигоны у большинства регионов просто нет.

Сложившаяся ситуация в Республике Дагестан с организацией хранения, утилизации и переработки отходов производства и потребления, а также медицинских и биологических отходов приводит к реальной угрозе возникновения и распространения различных заболеваний, тотальному загрязнению окружающей среды, ухудшению экологической, эпизоотологической и эпидемиологической обстановки.

Согласно информации Управления Роспотребнадзора по Республике Дагестан санитарное состояние, в частности, столицы региона с начала текущего года продолжает оставаться неудовлетворительным. К преобладающим проблемам в данной сфере относятся: отсутствие утвержденной генеральной схемы санитарной очистки города, острая нехватка контейнерных площадок для накопления мусора, отсутствие координации между региональными операторами и органами местного самоуправления. Кроме того, мониторинг обращений в этой сфере свидетельствует о том, что жителей республики беспокоит как отсутствие необходимой техники для раздельного вывоза отходов (весь му-

сор вывозится на полигон без предварительной сортировки), так и возросшая плата за вывоз твердых коммунальных отходов.

Остро стоит вопрос о финансовом обеспечении реформы. На уровне регионов основным источником инвестиций являются платежи населения, размер которых зависит от нормативов накопления ТКО и соответствующих тарифов. Однако здесь возникает проблема прозрачности этих расчетов. Как показал анализ, нормативы в разы отличаются даже в сопоставимых районах. Так, тарифный диапазон на услуги региональных операторов в 2019 году составлял от 244 до 1411 рублей за один кубометр, следствием чего стала низкая собираемость: 79% в 2019 году и 76% в первом полугодии 2020 года. В результате на 1 июля 2020 года отмечен риск того, что 22 региональных оператора, обслуживающих 15,1 млн. человек в 19 субъектах Российской Федерации, могут прекратить оказание своих услуг.

Вопрос о сокращении количества мест, куда можно вынести мусор, а также о размещении контейнеров, предназначенных для мусора, в непосредственной близости от многоквартирных домов, причиняет людям серьезные неудобства, что является следствием нарушения права граждан на благоприятную окружающую среду и комфортную городскую среду. Таким образом, безотлагательно решение требует проблема отсутствия необходимого числа контейнерных площадок и мест для их размещения. Между тем, создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах, а также определение схемы их размещения отнесены законом к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений и муниципальных районов в области обращения с твердыми коммунальными отходами (Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ, в ред. от 25.12.2018 г., с изм. от 19.07.2019 г. «Об отходах производства и потребления»).

Для достижения цели эффективного обращения с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных несанкционированных свалок в границах городов, является необходимостью проведение мероприятий по экологическому воспитанию подрастающего поколения с раннего возраста. Безусловно, самым важным в данном вопросе представляется формирование основ экологического воспитания и культуры среди населения, распространение экологических знаний и навыков экологически ориентированного поведения в окружающей среде, в том числе раздельного сбора мусора в повседневной жизни посредством различных экологических мероприятий. Для разработки новой полноценной и эффективной системы обращения с ТКО необходимо вовлечение в эту

работу общества в целом и каждого человека по отдельности.

В Российской Федерации, в соответствии со статьей 71 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», предусмотрена система всеобщего экологического образования, цель которого — формирование экологической культуры и повышение квалификации специалистов в области охраны окружающей среды. Система включает общее, среднее профессиональное, высшее и дополнительное образование детей и специалистов. Образовательные организации осуществляют свою деятельность в соответствии с федеральными образовательными стандартами, в том числе образовательными программами. В Республике Дагестан Закон «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения Республики Дагестан» устанавливает правовые, организационные и экономические основы осуществления экологического образования, просвещения населения Республики Дагестан, создает условия для формирования экологической культуры.

Экологическая обстановка в стране и в республике характеризуется существенными нарушениями природной среды, что оборачивается утратой естественных природных ресурсов и снижением качества окружающей среды. К причинам ухудшения экологической обстановки относится низкий уровень экологической культуры и образования граждан. Соблюдение требований экологического законодательства всеми органами и общественными организациями, должностными лицами и руководителями хозяйствующих субъектов, предпринимателями и гражданами способствует оздоровлению окружающей среды и обеспечению экологической безопасности [8].

Необходимым элементом формирования личности и развития общества, средством предотвращения деградации окружающей среды является экологическое образование, которому придается государственное значение. Экологическое образование способствует воспитанию экологической культуры личности и общества как совокупности духовного опыта взаимодействия человека с природой; оно трактуется как непрерывный процесс самообразования и развития личности, направленный на формирование и получение специальных знаний в сфере охраны окружающей среды [9].

Итак, на сегодняшний день закрепления и в конституциях РФ и РД экологических прав оказалось недостаточным. По-прежнему существуют реальные проблемы их обеспечения, соблюдения и защиты.

Механизм защиты экологических прав граждан в России находится на начальной стадии формирования. Важнейшую роль, с нашей точки зрения, в решении этих взаимосвязанных проблем будут играть такие факторы, как совершенствование системы современного экологического законо-

дательства, последовательное обеспечение финансирования охраны окружающей среды, профессиональная подготовка управленческого аппарата, прокурорских работников и судей, а также политическая воля органов законодательной, исполнительной и судебной властей.

Наряду с основными экологическими правами Конституция РФ закрепляет обязанность каждого сохранять окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам. Другие федеральные законы конкретизируют обязанности в области охраны окружающей среды: оберегать природный ландшафт; не допускать уничтожения деревьев и кустарников, засорения лесов, уничтожения или разорения мест обитания животных, птиц, рыб и иных живых организмов; соблюдать определенные нормативы качества окружающей среды; соблюдать стандарты условий охраны атмосферного воздуха, земель, поверхностных и подземных вод, лесов, недр; соблюдать правила пожарной безопасности в лесах; осуществлять

экологическое воспитание, просвещение и иные меры по повышению экологической культуры населения и пр.

Хочется отметить, что на качество жизни человека влияет множество факторов, среди которых большую роль играют состояние окружающей среды и экологическая безопасность. К причинам, обуславливающим снижение уровня экологической безопасности населения, в значительной степени относится человеческий фактор, поэтому решение множества экологических проблем может быть связано с изменением мировоззрения населения и формированием бережного отношения к окружающей среде.

Повышение уровня правовой культуры граждан, уровня осведомленности и юридической грамотности, правового просвещения и правового информирования граждан являются целями, определенными в Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан [10, с. 127].

Литература

1. Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года: утв. Президентом Рос. Федерации 30 апр. 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 16.02.2021).
2. Трубникова О.А. О содержании основных экологических прав граждан // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2011. № 1(19). С. 106–110.
3. Шемшученко Ю.С. Экологическая конституция Земли: концептуальные подходы // Государство и право. 2008. № 6. С. 23.
4. Бринчук М.М. Конституция – основной источник экологического права // Государство и право. 2018. № 12. С. 83.
5. Колбасов О.С. Избранное. Теория экологического права / отв. ред. И.О. Краснова. М.: РГУП, 2017.
6. Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2019 году. URL: <file:///C:/Users/%D0%9A%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D0%B0/Downloads/%D0%93%D0%BE%D1%81%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4.pdf> (дата обращения: 16.02.2021).
7. Мощности мусорных полигонов в 17 субъектах будут исчерпаны до 2022 года. URL: <https://ach.gov.ru/checks/moshchnosti-musornykh-poligonov> (дата обращения: 16.02.2021).
8. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: утв. Президентом Рос. Федерации от 28 апр. 2011 г. № Пр-1168 // Рос. газ. 14.07.2011. № 151.
9. Сулова Л.А. Формирование экологического сознания учащихся в условиях учебно-воспитательного процесса // Наука, образование, общество. 2006. № 5.
10. Кадимова М.Ш. Об основах экологического образования в Республике Дагестан // Международный журнал экспериментального образования. 2015. № 11-1. С. 127–129. URL: <http://expeducation.ru/ru/article/view?id=8349> (дата обращения: 17.02.2021).

References

1. Osnovy gosudarstvennoi politiki v oblasti ekologicheskogo razvitiya RF na period do 2030 goda: utv. Prezidentom Ros. Federatsii 30 apr. 2012 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus» (data obrashcheniya: 16.02.2021).
2. Trubnikova O.A. O soderzhanii osnovnykh ekologicheskikh prav grazhdan // Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava. 2011. № 1(19). S. 106–110.
3. Shemshuchenko Yu.S. Ekologicheskaya konstitutsiya Zemli: kontseptual'nye podkhody // Gosudarstvo i pravo. 2008. № 6. S. 23.
4. Brinchuk M.M. Konstitutsiya – osnovnoi istochnik ekologicheskogo prava // Gosudarstvo i pravo. 2018. № 12. S. 83.

5. *Kolbasov O.S.* Izbrannoe. Teoriya ekologicheskogo prava / otv. red. I.O. Krasnova. M.: RGUP, 2017.
6. Gosudarstvennyi doklad o sostoyanii i ob okhrane okruzhayushchei sredy Rossiiskoi Federatsii v 2019 godu. URL: <file:///C:/Users/%D0%9A%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D0%B0/Downloads/%D0%93%D0%BE%D1%81%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4.pdf> (data obrashcheniya: 16.02.2021).
7. Moshchnosti musornykh poligonov v 17 sub"ektakh budut ischerpany do 2022 goda. URL: <https://ach.gov.ru/checks/moshchnosti-musornykh-poligonov> (data obrashcheniya: 16.02.2021).
8. Osnovy gosudarstvennoi politiki Rossiiskoi Federatsii v sfere razvitiya pravovoi gramotnosti i pravoosoznaniya grazhdan: utv. Prezidentom Ros. Federatsii ot 28 apr. 2011 g. № Pr-1168 // Ros. gaz. 14.07.2011. № 151.
9. *Suslova L.A.* Formirovanie ekologicheskogo soznaniya uchashchikhsya v usloviyakh uchebno-vospitatel'nogo protsessa // Nauka, obrazovanie, obshchestvo. 2006. № 5.
10. *Kadimova M.Sh.* Ob osnovakh ekologicheskogo obrazovaniya v Respublike Dagestan // Mezhdunarodnyi zhurnal eksperimental'nogo obrazovaniya. 2015. № 11-1. S. 127–129. URL: <http://expeducation.ru/ru/article/view?id=8349> (data obrashcheniya: 17.02.2021).

*Поступила в редакцию 20 марта 2021 г.
Received 20 March, 2021*