

В.С. Степаненко,
к.ю.н., Депутат Московской городской Думы
Председатель Комиссии по экологической политике, г. Москва

АКТУАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОБРАЩЕНИЯ С ПОТЕНЦИАЛЬНО ОПАСНЫМИ ХИМИЧЕСКИМИ ВЕЩЕСТВАМИ И МАТЕРИАЛАМИ

Предпосылки правового регулирования

- a) Федеральный закон «Об охране окружающей среды».
- b) Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии».
- c) Федеральный Закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

1. Общие нормы по опасным химическим веществам.

1.1. В Государственной доктрине «Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2010 года и дальнейшую перспективу» отмечено, что обеспечение химической и биологической безопасности является одним из важнейших направлений укрепления национальной безопасности Российской Федерации.

1.2. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (глава 7).

1.3. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии» (глава 3)

В этих законах установлены общие требования в области охраны окружающей среды при обращении с химическими веществами.

Федеральный Закон «Об охране окружающей среды»:

- производство и обращение потенциально опасных химических веществ на территории РФ допускается после проведения необходимых токсиколого-гигиенических и токсикологических исследований этих веществ;
- установлен порядок обращения с ними, природоохранные нормативы и государственная регистрация этих веществ в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральный Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»:

- потенциально опасные для человека химические, биологические вещества и отдельные виды продукции допускаются к производству, транспортировке, закупке, хранению, реализации и применению (использованию) после их государственной регистрации (ст. 14).

Федеральный Закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»:

- установлены требования промышленной безопасности к эксплуатации опасного производственного объекта, т.е. Объекта, на котором получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества (ст. 9).

Вывод: Однако в этих законах отсутствуют понятия медицинских и биологических отходов.

Нормы по обращению с медицинскими отходами:

Федеральный закон от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» создает правовую основу деятельности субъектов обращения лекарственных средств: регламентирует производство, изготовление, государственную регистрацию, хранение, ввоз, торговлю и уничтожение.

Нормы по обращению с медицинскими отходами:

В статье об уничтожении лекарственных средств указано, что «уничтожение лекарственных средств производится организациями, имеющими соответствующую лицензию, на специально оборудованных площадках, полигонах и в специально оборудованных помещениях с соблюдением требований в области охраны окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Санитарные правила и нормы 2.1.7.728-99 «Правила сбора, хранения и удаления отходов лечебно-профилактических учреждений».

В СанПиНе приводится довольно широкое определение отходов лечебно-профилактических учреждений, охватывающее практически весь спектр деятельности, приводящий к их образованию.

Все виды отходов, образующиеся в:

- Больницах;
- Диспансерах;
- Станциях скорой медицинской помощи;
- Станциях переливания крови; учреждениях длительного ухода за больными;
- Научно-исследовательских институтах и учебных заведениях медицинского профиля;

Санитарные правила и нормы 2.1.7.728-99 «Правила сбора, хранения и удаления отходов лечебно-профилактических учреждений».

- Ветеринарных лечебниц;
- Аптеках;
- Фармацевтических производствах;
- Оздоровительных учреждениях;
- Санитарно-профилактических учреждениях;
- Учреждениях судебно-медицинской экспертизы;
- Медицинских лабораториях

являются нормативным документом прямого действия и учитывают весь спектр медицинских отходов, подробная классификация которых приводится в этом документе.

Нормы по обращению с биологическими отходами.

В части обращения с биологическими отходами существует несколько нормативных актов Правительства Российской Федерации.

В 1995 году были приняты «Ветеринарно-санитарные правила сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов», которые были обязательными для исполнения владельцами животных независимо от способа ведения хозяйства, а также организациями, предприятиями всех форм собственности.

Нормы по обращению с биологическими отходами.

В правилах дано такое определение биологических отходов:

Биологическими отходами являются:

- Трупы животных и птиц, в т.ч. лабораторных;
- Абортированные и мертворожденные плоды;
- Ветеринарные конфискаты (мясо, рыба, другая продукция животного происхождения), выявленные после ветеринарно-санитарной экспертизы на убойных пунктах, хладобойнях, в мясо-рыбоперерабатывающих организациях, рынках, организациях торговли и др. объектах;
- Другие отходы, получаемые при переработке пищевого и непищевого сырья животного происхождения.

Нормы по обращению с биологическими отходами.

В 2002 году разработан Межгосударственный стандарт «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» ГОСТ 30772-2001.

Биологические отходы:

- Биологические ткани и органы, образующиеся в результате медицинской и ветеринарной оперативной практики, медико-биологических экспериментов, гибели скота, других животных и птицы, и другие отходы, получаемые при переработке пищевого и не пищевого сырья животного происхождения, а также отходы биотехнологической промышленности.

Криминологическая ситуация в области нарушений законодательства об отходах в Российской Федерации.

Экологическая преступность около 1%.

Так, в 1997 г., когда в действие вступил УК РФ 1996 г., впервые в отечественном законодательстве включивший статью 247 «Нарушение правил обращения с экологически опасными веществами и отходами», по этой статье было зарегистрировано 20 преступлений, в 1998 г. – уже 31, в 1999 г. – 30, в 2000 г. – 26, в 2001 г. – 40, в 2002 г. – 54, в 2003 г. – 58, в 2004 г. – 70, в 2005 г. – 78, в 2006 г. – 113, но в 2007 г. – 84 преступления.

Криминологическая ситуация в области нарушений законодательства об отходах в Российской Федерации.

В 2002 г. силами МПР России при проведении государственного контроля за деятельностью в области обращения с отходами было проверено 255790 объектов природопользования и 137670 объектов охраны окружающей среды. При этом было выявлено 26494 нарушения, в том числе условий разрешительных документов (лицензий) – 6581. Соответственно, предъявлено штрафов 5853 на сумму 10778,853 тыс. рублей передано материалов в правоохранительные органы 275, а рассмотрено 191 из них, возбуждено 4 уголовных дела.

Правовое регулирование ответственности за экологические преступления, посягающие на порядок обращения с отходами.

Специальные санкции уголовно-правового и административного характера за нарушение правил и требований при обращении с отходами стали применяться – по сравнению, например, с ответственностью за браконьерство – относительно недавно.

Уголовная ответственность за нарушение законодательства об отходах по УК РФ и проблемы ее совершенствования.

проблема соответствия действующего уголовного законодательства законодательству экологическому.

В Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, вступивший в силу в 2002 г., были включены обновленные нормы об ответственности за нарушение правил обращения с отходами. Введен общий состав (ст. 8.2 «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами» и ряд специальных составов (так, административная ответственность за нарушение правил обращения с отходами установлена, например, в части 5 ст. 8.13 «Нарушение правил охраны водных объектов»).

Нормы об уголовной ответственности за нарушение требований закона «О международном обороте отходов» 2004, Польша

Преступлением признается вывоз за границу отходов без разрешения или соответствующего заявления.

Санкции – лишение или ограничение свободы.

Проступком является непредоставление информации и документов, необходимых для международного оборота отходов.

Санкции – ст. 183 УК РФ – ответственность за противоправное: складирование, удаление, переработку, уничтожение или перевозку веществ таким способом, который может угрожать жизни или здоровью многих лиц, либо привести к уничтожению растительного или животного мира.

Лишение свободы на срок от 3 месяцев до 5 лет.

Закон «Об отходах» Чешской Республики:
Чешская инспекция окружающей среды:

Контролирует, в рамках международного оборота отходов, места образования отходов, места их хранения у получателя, места пересечения границы транспортными средствами, используя при этом как методы физического контроля, в том числе взятие проб, так и методы анализа сопроводительной документации;

Контролирует соблюдение участниками международного оборота установленных правовых предписаний в области управления отходами;

Представляет в Министерство материалы, необходимые для реализации функции высшего государственного надзора;

Налагает штрафы за нарушение правил международного оборота отходов, которые составляют сумму до одного миллиона чешских крон в случаях неисполнения лицом указаний по правомерному обращению с отходами, не предоставления им информации или не внесения отхода в Каталог отходов и т.п., а также сумму до 50 млн. чешских крон в случае осуществления лицом транспортирования в рамках международного оборота отходов, признанных опасными, без надлежащего разрешения и др.

Уголовная ответственность за нарушение законодательства об отходах по УК РФ и проблемы ее совершенствования.

Следовательно, в настоящее время Россия в целом реализует современные подходы у регулированию обращения с отходами, в том числе и касающиеся уголовной и административной ответственности за нарушение соответствующих правил.

Но, тем не менее, возникает ряд проблем, касающихся как пробелов уголовного и административного законодательства, так и отставание российского законодателя, по крайней мере, от общеевропейских тенденций.

Это касается отсутствия в российском законодательстве специальных норм об ответственности за действия продавцов и покупателей опасных отходов, за действия лиц, контролирующих мероприятия по сбору, обезвреживанию, транспортировке и перемещению отходов, их переработке и уничтожению, отказа от введения уголовной ответственности юридических лиц.

Вопрос о размерах санкций. По сравнению с уголовными кодексами иных стран УК РФ содержит мягкие меры за экологические преступления.

Общая оценка предложений по совершенствованию уголовного и административного законодательства об ответственности за нарушение правил обращения с отходами.

Следует вновь обратиться к задаче совершенствования уголовной ответственности за экологические преступления и, в первую очередь, за нарушение правил обращения с отходами с учетом новейших тенденций эскалации экологической преступности и наносимых ею вредных для окружающей среды и здоровья людей последствий. При этом важно учесть и опыт зарубежных стран. Не менее актуальна и задача предупреждения таких нарушений, решаемая – среди прочего – путем повышения экологического контроля и распространения экологического образования и воспитания.

Международный опыт (на примере Италии)

Медицинские отходы

Не так давно дисциплина медицинских отходов была полностью отрегулирована Декретом Президента Республики от 15 июля 2003 г. № 254, который упразднил положение, введенное Министерским Декретом от 26 июня 2000 г. № 219, и ст. 45 Декрета 22/1997, которая занималась вопросом опасных медицинских отходов.

Новая регулирующая дисциплина точно классифицирует различные типологии медицинских отходов и регулирует различные фазы их хранения и переработки в соответствии с принципом гарантии повышения защиты окружающей среды и здоровья

людей, посредством предупредительных мер и сокращения производства, а также посредством создания сети тщательного и эффективного контроля

Медицинские отходы

Кроме того, законодатель обязывает государственные предприятия, занимающиеся медицинскими отходами, принять на вооружение, кроме соответствующих мер безопасности, в соответствии с Декретом 22/1997, также и параметры экономичности в управлении этим процессом.

Управление таким типом отходов должно придерживаться соответствующих мер, направленных на вторичное использование сырья, как посредством создания системы договоренностей с местными органами власти, которые должны гарантировать эффективную сеть по дифференцированному сбору отходов и, как следствие, сокращение окончательной переработки; это должно быть поддержано подписанием программных соглашений с экономическими субъектами, которые могли бы гарантировать повторное использование, повторную переработку и восстановление отходов.

Медицинские отходы

Новое положение описывает семь категорий медицинских отходов:

- 1) Неопасные медицинские отходы, как остаточные, которые не включены в категорию «опасные отходы», указанные в Декрете 22/1997;
- 2) Медицинские отходы, приравненные к бытовым отходам;
- 3) Опасные медицинские отходы без риска заражения;
- 4) Опасные медицинские отходы с риском заражения;
- 5) Медицинские отходы, требующие особых способов переработки;
- 6) Отходы от эксгумаций и перезахоронений, а также все отходы, являющиеся результатом деятельности кладбищ, за исключением отходов растительного происхождения;
- 7) Особые отходы, которые, даже если произведены за пределами медицинских структур, представляют такой же риск, как и опасные отходы с риском заражения, за исключением гигиенических прокладок и подгузников.