

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ трансграничных перевозок и удаления опасных отходов

Н.Р. Соколова

начальник Управления экологического контроля Росприроднадзора

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением была принята в 1989 г. под патронажем Программы по охране окружающей среды ООН, подписана СССР в 1990 г. и ратифицирована Российской Федерацией в 1994 г.

Международным сообществом для подписания Конвенции [1] был выбран швейцарский «город химиков» Базель, и это не случайно.

Более 150 лет назад, когда только зарождалась химическая индустрия, токсичные отходы просто сваливались в этом городе в реку Рейн. Средства контроля за загрязнением воды тогда отсутствовали.

В 1986 г. на Рейне произошла одна из самых крупных в Европе экологических катастроф. Пожар на химическом заводе фирмы Sandoz в г. Базеле привёл к сбросу в реку 30 т пестицидов, ртути и других сельскохозяйственных химикатов. Рейн приобрёл красный цвет, людям в прибрежных районах было запрещено выходить из дома, в некоторых городах закрылись водопроводы и использовалась привозная вода в цистернах. В течение 10 дней загрязнения достигли Северного моря, в результате, по некоторым оценкам, погибло полмиллиона рыб, некоторые виды исчезли полностью [2].

Другой бедственный для окружающей среды случай был описан в 1962 г. в книге Р. Карсона «Тихая

весна» В ней повествуется об экологических проблемах применения пагубного для природы агрохимиката - инсектицида ДДТ (дихлордифенилтрихлорэтана), принёсшего, однако, огромный финансовый успех химической промышленности Базеля. ДДТ запрещён сегодня для использования во многих странах.

Затем в Базеле произошёл ещё ряд скандальных ситуаций, связанных с химической промышленностью («Seveso» и «Schweizerhalle»), и всему миру стало ясно, что надлежащее удаление опасных химических отходов, обладающих огромной потенциальной опасностью, должно осуществляться в соответствии с едиными правилами и стандартами. Уроки Базеля помогли выработать эти единые правила для предотвращения негативного воздействия опасных отходов, в том числе во время их транспортирования и трансграничного перемещения.

Базельская конвенция – это глобальное и самое всестороннее экологическое соглашение по опасным и другим отходам. Целью его принятия является управления трансграничны-

ми перемещениями опасных и других отходов с применением процедуры «Предшествующего информированного согласия» (Prior Informed Consent). Согласно этой процедуре только перемещения отходов между странами соглашения являются законными, а все отгрузки, сделанные без или не в соответствии с таким согласием, незаконны [3].

Секретариатом Конвенции открыты 14 региональных и координирующих центров в различных странах, включая Российскую Федерацию (рис. 1).

Опасные отходы глобально угрожают здоровью человека и окружающей среде. Большая часть таких отходов экспортируется в другие страны, часто – в развивающиеся [5–6].

По официальным данным Секретариата Конвенции, опубликованным в 2006 г., 101 страна экспортировала в общей сложности более 11 млн т опасных и других отходов [4]. Неизвестно дополнительное количество токсичных веществ, которое продолжает экспортироваться незаконно и зачастую сопровождается разливами и другими загрязнениями компонентов природной среды. В качестве примера можно привести инцидент с дампингом опасных отходов (захоронением в морских водах) в Республике Кот-д’Ивуар в 2006 г.

Кроме этого, известны многочисленные случаи незаконно экспортируемых электронных отходов (e-waste) в страны Африки и Азии. Кстати, это один из наиболее быстро растущих потоков отходов: вышедшие из употребления компьютеры, телевизоры, мобильные сотовые телефоны и т.п. Угроза негативного воздействия от электронных отходов реальна как при их захоронении на местных полигонах и свалках, так и при незаконном транспортиро-

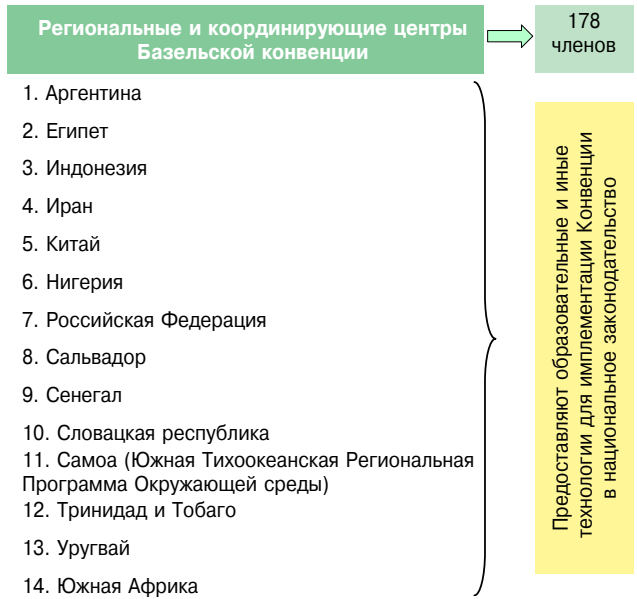


Рис. 1. Роль региональных и координирующих центров Базельской конвенции [4]

вании через границы, когда они захораниваются без предварительного демонтажа. В целях регулирования обращения с такими отходами в 2008 г. с участием секретариата Конвенции были реализованы партнёрские соглашения с товариществом по мобильным телефонам (The Mobile Phone Partnership Initiative) и товариществом по компьютерному оборудованию (The Partnership for Action on Computing Equipment).

В том же 2008 г. на 9-й встрече Конференции Сторон в Бали была принята Декларация по управлению отходами для здоровья человека и средств к существованию.

В России Базельская конвенция ратифицирована в 1994 г. согласно Федеральному закону от 25.11.1994 № 49-ФЗ и вступила в силу с 01.05.1995.

Как Страна данного соглашения Россия назначила компетентным органом для содействия осуществлению Конвенции Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (рис. 2).

Росприроднадзор выдаёт в установленном порядке разрешения на трансгра-

ничное перемещение отходов с 30.09.2010, после передачи соответствующих полномочий от Ростехнадзора согласно постановлению Правительства РФ от 13.09.2010 № 717.

Выдача разрешений на трансграничное перемещение отходов относится к компетенции центрального аппарата Росприроднадзора [7 (п. 5.3.16); 8; 9 (п.1.3); 10; 11].

С 30.09.2010 по 20.10.2011 в Росприроднадзор поступило 168 обращений по вопросам, связанным с разъяснением порядка выдачи разрешений на трансграничное перемещение отходов. За указанный период было выдано 21 разрешение на трансграничное перемещение отходов, из них 12 – на вывоз и 9 – на ввоз отходов в Россию; направлено 12 уведомлений о трансграничном перемещении отходов государствам, являющимся Сторонами Базельской конвенции.

Теперь остановимся подробнее собственно на положениях Базельской конвенции и нормах российского законодательства, их развивающих. К сожалению, в отдельных случаях нормы российского законодательства противоречат Конвенции [12]. В таких случаях необходимо руководствоваться правилами, установленными Конвенцией (в соответствии с Конституцией РФ (ч. 4 ст. 15) и Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (ч. 2 ст. 82).

Стороны Конвенции договариваются о том, чтобы не допускать экспорта опасных или других отходов для удаления в пределах района южнее 60° ю.ш., независимо от того, являются такие отходы объектом трансграничной перевозки или нет [1 (ст. 4, п. 6)].

Стороны Конвенции принимают соответствующие меры для обеспечения того, чтобы трансграничная перевозка опасных и других отходов разрешалась, только если:

- ♦ государство экспорта не располагает техническими возможностями и необходимыми объектами, мощностями или под-

ходящими местами для удаления таких отходов экологически обоснованным и эффективным образом;

- ♦ такие отходы необходимы государству импорта в качестве сырья для предприятий по рециркуляции или рекуперации;
- ♦ такая трансграничная перевозка отвечает иным критериям, которые будут определены Сторонами, при условии, что такие критерии не противоречат целям Конвенции [1 (ст. 4, п. 9)].

Когда трансграничная перевозка опасных или других отходов, на которую заинтересованные государства дали согласие в соответствии с положениями Конвенции, не может быть завершена согласно условиям контракта, государство экспорта обеспечивает, чтобы эти отходы были возвращены экспортёром в государство экспорта, если иные возможности удаления отходов экологически обоснованным образом не могут быть найдены в течение 90 дней с того момента, как государство импорта уведомило государство экспорта и Секретариат, или в течение такого иного периода, о котором договорятся заинтересованные государства. С этой целью государство экспорта и любая Страна, являющаяся государством транзита, не возражают, не создают помех или не препятствуют возвращению этих отходов в государство экспорта [1 (ст. 8)].

Теперь перейдём к основному определению, используемому в Базельской конвенции, – «опасные отходы». Опасными, по содержанию Конвенции, считаются следующие отходы, являющиеся объектом трансграничной перевозки:

- а) отходы, входящие в любую категорию, указанную в Приложении I, если только они не обладают какими-либо свойствами, перечисленными в Приложении III;

- б) отходы, которые не охватываются пунктом «а», но которые определены или считаются опасными в соответствии с внутренним законодательством государства







Компетентный орган	Координатор («FP»)	Постоянное представительство («PMGVA»)
 <p>Правительственный орган, который несёт ответственность в пределах таких географических районов, которые Страна может найти уместными, за получение уведомления о трансграничной перевозке и любой связанной с ней информации, и для реагирования на такие уведомления [1 (ст. 2)]</p>	 <p>Юридическое лицо Страны Конвенции, которое несёт ответственность за получение и предоставление информации [1 (ст. 13, 16)]</p>	 <p>Представительство, относящееся к постоянным дипломатическим миссиям ООН в Женеве</p>
 <p>Федеральная служба по надзору в сфере природопользования 123995, Москва, ул. Б. Грузинская, 4/6, Д-242, ГСП-5</p>	 <p>Государственный центр экологических программ e-mail: gcep.mos@g23.relcom.ru</p>	 <p>Посол – Постоянный представитель Постоянной Миссии Российской Федерации e-mail: mission.russian@vtxnet.ch</p>

Рис. 2. Национальные органы Базельской конвенции от России [3–4]

экспорта, импорта или транзита, являющегося Страной.

Российским законодательством определение термина «опасные отходы» было исключено из ст. 1 Федерального закона об отходах [13] после вступления в силу Федерального закона от 30.12.2008 № 309-ФЗ. Однако в закон [13] была введена ст. 4.1 «Классы опасности отходов», согласно которой отходы подразделяются на пять классов опасности: от I класса (чрезвычайно опасные) до V класса (практически неопасные). Это деление осуществляется в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду на основании соответствующих критериев, утверждённых приказом МПР России от 15.06.2001 № 511.

Хотя отходы V класса теперь не именуются «неопасными», деятельность по обращению с ними не подлежит столь жёсткой регламентации, как с отходами I–IV классов: для отходов V класса не требуется наличие паспорта опасного отхода согласно приказу МПР России от 02.12.2002

№ 785, соответствующей лицензии на деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, размещению отходов [14 (п. 30 ч. 1 ст. 12); 15].

В Конвенции определяется значение термина «удаление отходов» [1 (ст. 2, п. 4)]. При этом в российском законодательстве данное понятие отсутствует. Раскрывается оно лишь в п.6.32 ГОСТ 30772-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения», и под ним понимается сбор, сортировка, транспортирование и переработка опасных или других отходов с уничтожением и (или) захоронением их способом специального хранения. Однако положения государственных стандартов более не подлежат обязательному применению по вопросам охраны окружающей среды [16].

В Конвенции перечень операций по удалению отходов содержит в числе прочего захоронение и обезвреживание отходов.

По закону [13] захоронение отходов – изоляция отходов, не подлежащих дальнейшему использованию, в специальных

хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую среду (ст. 1, абз. 7). Обезвреживание отходов – обработка отходов, в том числе сжигание и обеззараживание на специализированных установках, в целях предотвращения вредного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду (ст. 1, абз. 9).

При этом законом [13] установлен запрет ввозить отходы на территорию Российской Федерации в целях их захоронения и обезвреживания (ст. 17, п. 1). Ввоз отходов на территорию России может осуществляться только в целях их использования (ст. 17, п. 2). Следует отметить, что данная норма российского законодательства противоречит международной Конвенции, в соответствии с которой трансграничное перемещение отходов возможно в целях не только использования, но также их захоронения и обезвреживания (в частности, путём сжигания).

Порядок трансграничного перемещения отходов установлен Правительством РФ [17]. Необходимость получения лицензии Минпромторга России [18 (п. 5.8.12); 19], выдаваемой на основании разрешения Росприроднадзора на трансграничное перемещение отходов при ввозе, вывозе, транзите отходов отражена в таблице.

Запрещается также вывоз отходов, указанных в приложениях 1 и 2, с территории России на территорию государства, не являющегося стороной Базельской конвенции. При наличии договора

о трансграничном перемещении отходов, заключённого Россией с государством, не являющимся стороной Базельской конвенции, такое перемещение осуществляется в соответствии с требованиями Конвенции [17 (п. 7)].

♦ В случае необходимости регулярного трансграничного перемещения отходов с неоднократным пересечением государственной границы Российской Федерации Росприроднадзор может выдавать одному и тому же лицу, ответственному за экологически безопасное использование отходов, соответствующее разрешение сроком на один год, если выполняются следующие условия:

♦ отходы каждого наименования имеют одинаковые физические и химические свойства и поставляются по одному контракту;

♦ таможенное оформление отходов осуществляется в одной и той же таможне и перемещение отходов осуществляется через одни и те же пункты пропуска через государственную границу [17 (п. 9)].

В этом случае при наличии письменного согласия заинтересованных государств может применяться процедура общего уведомления, предусмотренная ст. 6 Базельской конвенции.

Установлен исчерпывающий перечень документов, представляемых заявителем в Росприроднадзор для получения разрешения на каждое трансграничное перемещение отходов [17 (п. 8)]. При этом запрещается требовать от заявителя пред-

Получение документов

для осуществления ввоза, вывоза, транзита опасных отходов

Операции с отходами	Согласно Приложению 1 к Правилам трансграничного перемещения отходов		Согласно Приложению 2 к Правилам трансграничного перемещения отходов	
	Разрешение Росприроднадзора	Лицензия Минпромторга	Разрешение Росприроднадзора	Лицензия Минпромторга
Ввоз	Необходимо получить	Необходимо получить	Запрещён	
Вывоз	Необходимо получить	Необходимо получить	Необходимо получить	Необходимо получить
Транзит	??? (не предусмотрен?)	???	Запрещён	

ставления документов, не предусмотренных Правилами [17].

Важно упомянуть и прокомментировать лишь некоторые из требуемых документов:

1. Для оформления документа, подтверждающего уплату государственной пошлины, обратимся к ст. 333.33, п. 78 Налогового кодекса РФ. За выдачу разрешения на трансграничное перемещение опасных отходов государственная пошлина уплачивается в размере 200 тыс. руб. [20–21].

2. Уведомление о трансграничном перемещении отходов (в 3-х экз.). Форма такого уведомления была утверждена МПР России приказом от 24.12.2003 № 1151. Уведомление содержит в том числе следующие данные: причина экспорта; общее планируемое количество поставок; предполагаемое количество отходов - кг (л); предполагаемые даты или периоды поставки; предполагаемые перевозчики; фактический объект по использованию отходов; способы использования отходов; применяемая технология; объект, на котором отходы были образованы, и процесс; наименование и химический состав отходов; виды перевозки; виды упаковки; физические характеристики; идентификационный код отходов; классификация ОЭСР: желтый, красный, зеленый; таможенные службы пункта ввоза и/или вывоза.

3. Документ о перевозке отходов. Форма такого документа была также утверждена приказом МПР России от 24.12.2003 № 1151. Этот документ содержит в числе прочих следующие данные:

- ♦ перевозка по разовому уведомлению или по общему уведомлению;
- ♦ способы использования;
- ♦ все перевозчики;
- ♦ вид перевозки;
- ♦ фактическое количество (кг, л);
- ♦ вид(ы) упаковки;
- ♦ идентификационный код отходов;
- ♦ классификация ОЭСР: желтый, красный, зеленый;

- ♦ фактическая дата отправки.

Кроме того, в документе о перевозке отходов получателем (объектом использования) должны быть заполнены следующие графы: поставка получена получателем; поставка получена на объекте использования; приблизительная дата использования; метод использования.

4. Копия документа, подтверждающего обеспечение заявителем гарантий в соответствии с правилами, разработанными в соответствии с п. 11 ст. 6 Базельской конвенции. В качестве подобной гарантии могут выступать страхование, залог или иная гарантия по требованию государства импорта или государства транзита, являющегося Стороной.

Итак, после предоставления заявителем полного комплекта требуемой документации Росприроднадзор принимает решение о выдаче или об отказе в выдаче разрешения на трансграничное перемещение отходов в течение 30 дней [17 (п. 12)].

В случае установления Федеральной таможенной службой несоответствия отходов заявленным характеристикам [22–23, 24–25] разрешение на трансграничное перемещение отходов, выданное Росприроднадзором, по представлению Росприроднадзора аннулируется [17 (п. 13)].

В дополнение следует подчеркнуть, что, несмотря на отмену обязательной силы применения ГОСТов [16], сейчас разрабатывается проект ГОСТ Р «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Принципы трансграничного перемещения опасных отходов». Разработчик – ФГУП «ВНИЦСМВ, проект стандарта можно запросить по адресу: tk349@vnicismv.ru.

В проекте стандарта затрагиваются (закладываются? формулируются?) положения, отличающиеся от положений соответствующих международных аналогов, на основе Решений-Рекомендаций Совета Организации по Экономическому Сотрудничеству и развитию (ОЭСР). Россия уже на протяжении нескольких лет участвует

в переговорном процессе по вступлению в это международное объединение.

Нормы ОЭСР о трансграничном перемещении отходов были приняты ещё до Базельской конвенции. Между 1984 и 1992 гг. состоялось восемь Советов ОЭСР по вопросам контроля за трансграничным передвижением отходов. Доработанное в соответствии со ст. 11 Базельской конвенции Решение Совета ОЭСР от 14.06.2000 относительно контроля за трансграничной перевозкой отходов, предназначенных для переработки, было имплементировано в национальные законодательства многих стран-членов ОЭСР, например Канады, Швейцарии, Японии.

21 октября 2011 г. в Колумбии прошла 10-я Конференция Сторон Базельской конвенции. Одно из главных решений 178 стран-членов – это запрет всего экспорта опасных отходов (включая электронные и старые суда) из развитых стран в развиваю-

щиеся страны. Первоначально такое решение было предложено в 1995 г. как поправка к Базельской конвенции. Запрет войдёт в силу, когда 68 из 90 стран, которые были Сторонами Соглашения в 1995 г., ратифицируют её. Ожидается, что это может быть достигнуто через 2–3 года. Введение запрета поддержано развивающимися странами, а также Китаем, Европейским союзом и неправительственными организациями. Страны, которые выступали против Базельского запрета в прошлом, включая Канаду, Австралию, Новую Зеландию, Японию и Индию, решили прекратить свою оппозицию и поддержать вступление в силу поправки в самом скором времени. США выступили против, но они не являются Стороной Конвенции.

Ближайшее глобальное собрание всех стран-членов Конвенции намечено на 2013 г., а местом проведения главной конференции всех Сторон планируется вновь город Базель.

ЛИТЕРАТУРА

1. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (подписана 22.03.1989 в г. Базеле, Швейцария).
2. <http://www.basel.ch> – official website of the city Basel.
3. <http://www.ban.org> – official website of the Basel Action network.
4. <http://www.basel.int> – official website of the Basel Convention (Secretariat of the Basel Convention, Switzerland).
5. Соколова (Петрова) Н.Р. Разграничение эколого-правовой ответственности при обращении с отходами // Экология производства. 2008. № 10.
6. Соколова (Петрова) Н.Р. Транспортирование и размещение отходов: механизмы регулирования // Твёрдые бытовые отходы. 2008. № 7.
7. Положение о федеральной службе по надзору в сфере природопользования (утв. постановлением Правительства РФ от 20.07.2004 № 400).
8. Приказ Минприроды России от 30.03.2011 № 188 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по федеральному округу».
9. Приказ Росприроднадзора от 29.09.2010 № 283 «О полномочиях Росприроднадзора и его территориальных органов в соответствии с постановлением Правительства РФ от 13.09.2010 № 717».
10. Письмо Росприроднадзора в территориальные органы от 30.08.2011 № ВК-08-03-36/11196 «О выдаче разъяснений по трансграничному перемещению отходов, озоноразрушающих и ядовитых веществ».
11. Письмо Росприроднадзора в ФТС России от 05.09.2011 № ВК-08-03-29/11510 «О выдаче разъяснений по трансграничному перемещению отходов, озоноразрушающих и ядовитых веществ».
12. Соколова (Петрова) Н.Р. Пробелы в праве и способы их восполнения // Юрист XXI века. СПб.: ИВЭСЭП; Знание, 2001.
13. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».
14. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

15. Постановление Правительства РФ от 06.10.2011 № 826 «Об утверждении типовой формы лицензии».
16. Федеральный закон от 19.07.2011 № 248-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией положений Федерального закона “О техническом регулировании”».
17. Правила трансграничного перемещения отходов (утв. постановлением Правительства РФ от 17.07.2003 № 442).
18. Положение о Министерстве промышленности и торговли РФ (утв. постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 438).
19. Приказ Минпромторга России от 27.02.2009 № 84 «Об утверждении формы лицензии и заявления о предоставлении лицензии».
20. Соколова (Петрова) Н.Р. Плата за «грязь»: стремитесь к нормативу // Учёт. Налоги. Право. 2008. № 19.
21. Соколова (Петрова) Н.Р., Кретов А.В. Внесение платы за размещение отходов // Жизнь. Безопасность. Экология. 2006. № 3–4.
22. Таможенный кодекс Таможенного союза (прил. к Договору, принятому Решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17).
23. Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами – членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества в торговле с третьими странами и Положения о применении ограничений (утв. Решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 27.11.2009 № 19, Решением Комиссии Таможенного союза от 27.11.2009 № 132).
24. Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Содружества Независимых Государств (ТН ВЭД СНГ), изд. 2-е. М., 1996.
25. Телетайпограмма ГТК РФ от 24.12.1996 № Т-26359 «О применении ТН ВЭД СНГ».

ПОДПИШИСЬ НА ЖУРНАЛ и узнай первым! ВСЁ О НОРМАТИВНОЙ БАЗЕ

**Подписка в редакции:
8-800-200-11-12
podpiska@vedomost.ru
www.ecoindustry.ru**



**Подписка по каталогам:
“Пресса России” - индекс 11180
“Роспечать” - индекс 20820**