

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Пономарев Михаил Вячеславович

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
ПРИ ОБРАЩЕНИИ С ОТХОДАМИ
ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ**

Специальность:

12.00.06 – земельное право; природоресурсное право;
экологическое право; аграрное право

Диссертация

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук
Васильева Мария Ивановна

Москва – 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ:

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ	17
§ 1. Отходы производства и потребления как объект правоотношений	17
§ 2. Особенности правового режима отходов производства и потребления как объектов имущественных прав	36
§ 3. Тенденции развития правового регулирования в области обращения с отходами производства и потребления	59
ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ОБРАЩЕНИИ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ	73
§ 1. Организационно-правовые основы государственного регулирования деятельности в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления	73
§ 2. Эколого-правовые основы размещения и эксплуатации объектов по обращению с отходами производства и потребления	87
§ 3. Эколого-правовые особенности осуществления государственного надзора в области обращения с отходами производства и потребления	117
ГЛАВА 3. ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ	139
§ 1. Правовое регулирование установления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов	139
§ 2. Эколого-правовые средства реализации принципа «расширенной ответственности производителя» в области обращения с отходами в российском законодательстве и правоприменительной практике	153
§ 3. Правовое регулирование экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами	172
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	187
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	192

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Соблюдение и защита конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ) является важнейшим условием реализации любой экономической деятельности, имеющей негативные экологические последствия. В полной мере защита данного права должна осуществляться и при развитии инфраструктуры объектов по обращению с отходами, наблюдающегося в последние годы на всей территории Российской Федерации. Одной из ключевых и наиболее злободневных проблем общенационального масштаба является низкий уровень утилизации и переработки отходов и вовлечения их во вторичный оборот, использования их в качестве вторичных материальных и энергетических ресурсов, а также борьба со стихийно образующимися несанкционированными свалками.

Сложившаяся за десятилетия система обращения с отходами на территории нашей страны требует коренной перестройки от повсеместного захоронения в пользу эффективно применяемых в мировой экономике технологий ресурсосбережения, обработки, утилизации и обезвреживания таких отходов. При этом в качестве одной из основных причин отставания Российской Федерации в реализации процессов обработки и дальнейшей утилизации отходов называется отсутствие организованной эффективной системы отдельного сбора отходов (как в жилом секторе, так и на предприятиях), а также последующей обработки, утилизации и обезвреживания таких отходов в промышленном масштабе, вовлечения утильных фракций в хозяйственный оборот¹.

В соответствии с последними имеющимися на сегодняшний день официальными данными в Российской Федерации ежегодно образуется примерно 4 млрд тонн отходов производства и потребления, из которых 55–60 млн тонн составляют твердые коммунальные отходы. Увеличивается количество отходов,

¹ См.: Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 25 января 2018 г. № 84-р // СЗ РФ. 2018. № 6. Ст. 920.

которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а размещаются на полигонах и свалках, что приводит к загрязнению почв, выводу продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота, накоплению загрязняющих веществ в недрах водных объектах. Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию общей площадью примерно 4 млн гектаров, и эта территория ежегодно увеличивается на 300–400 тыс. гектаров¹.

Вопросы обеспечения высоких стандартов экологического благополучия и вопросы обращения с отходами затрагивались Президентом РФ В.В. Путиным в его ежегодных Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации. В Послании от 20 февраля 2019 г. Президент РФ отмечал необходимость формирования цивилизованной, безопасной системы обращения с отходами, их переработки и утилизации, закрытия и рекультивации 30 крупных проблемных свалок в черте городов в ближайшие два года, а за шесть лет – и всех остальных, повышения доли обработки отходов с сегодняшних 8–9% до 60, чтобы не накапливать новые миллионы тонн мусора².

Вопрос о рекультивации свалок в черте городов ставился Президентом РФ и годом ранее – в Послании от 1 марта 2018 г.³ Для решения данного вопроса им был дан ряд поручений Правительству РФ, в частности, по организации эффективного обращения с отходами, ликвидации несанкционированных свалок в границах городов, формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО), созданию современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности, а

¹ См.: Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. (п. 11), утв. указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. Ст. 2546.

² См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. // Российская газета. 2019. 21 февр. № 38.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 2018. 2 марта. № 46.

также ликвидации наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда¹.

На необходимость обеспечения требований в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами обращается внимание и в ключевых программных документах, в которых выражены основные приоритеты государственной экологической политики России.

Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года к внутренним вызовам экологической безопасности относит увеличение объема образования отходов производства и потребления при низком уровне их утилизации (пп. «г» п. 20). К числу основных задач, путем решения которых должно быть обеспечено достижение целей государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности, относится повышение уровня утилизации отходов производства и потребления путем развития системы эффективного обращения с ними, создания индустрии их утилизации, в том числе повторного применения (пп. «в» п. 25, пп. «в» п. 26).

В свою очередь, среди основных механизмов реализации государственной политики в указанной сфере особенно выделяется создание удовлетворяющих современным экологическим требованиям и стандартам объектов, используемых для размещения, утилизации, переработки и обезвреживания отходов производства и потребления, увеличение объема повторного применения отходов за счет субсидирования и предоставления налоговых и тарифных льгот, других форм поддержки (пп. «п» п. 27).

Схожие приоритеты в части обращения с отходами закреплены и в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года², где обеспечение экологически безопасного

¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (п. 7) // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817; № 30. Ст. 4717.

² Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. // Официальный

обращения с отходами называется в качестве одной из основных задач, путем решения которых обеспечивается достижение стратегической цели государственной политики в области экологического развития (пп. «е» п. 9).

Ряд вышеперечисленных приоритетов государственной экологической политики России в области обращения с отходами конкретизирован в Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 25 января 2018 г. № 84-р, а также в Комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации, утв. приказом Минприроды России от 14 августа 2013 г. № 298¹.

Наиболее сильный общественный резонанс проблема нарушения прав граждан на благоприятную окружающую среду в ходе деятельности по обращению с отходами получила в крупных мегаполисах и городских агломерациях, таких, например, как Москва и Московская область, в которых на сегодняшний день наблюдается острая нехватка полигонов для захоронения отходов, которая обусловлена прежде всего тем, что большинство из существующих на данный момент объектов было построено достаточно давно и уже выработало свою проектную мощность.

Решение проблемы обеспечения экологически безопасной утилизации и обезвреживания отходов возможно только путем применения комплексного подхода, включающего в себя систему мер различного характера – экологических, технологических, экономических и правовых, одно из центральных мест в которой занимают именно правовые меры.

Вместе с тем следует отметить отсутствие в настоящее время комплексного правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления, что обусловлено прежде

интернет-сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15177> (дата обращения: 15.10.2019).

¹ См.: приказ Минприроды России от 14 августа 2013 г. № 298 «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2013. № 4.

всего отсутствием закреплённой в праве системы экологических требований специального характера к различным видам деятельности по обращению с отходами, а также к объектам, на которых указанная деятельность осуществляется. Данные факторы обуславливают необходимость теоретической разработки и практического внедрения экологически значимых правовых механизмов, направленных на регулирование отношений по охране окружающей среды при осуществлении деятельности по обращению с отходами.

Отсутствие специальных научных исследований проблем правового обеспечения охраны окружающей среды в области обращения с отходами производства и потребления, которые могли бы послужить научной основой для дальнейшего совершенствования законодательства в данной сфере, обуславливает чрезвычайную актуальность темы настоящего исследования.

Степень научной разработанности темы. Проблемам обращения с отходами уделено незаслуженно мало внимания и в научных правовых исследованиях. За последнее десятилетие указанные проблемы рассматривались в ряде диссертационных работ, среди которых следует выделить диссертации Э.Ф. Раимовой¹ (1997), С.В. Львовича² (2000), О.А. Ястребковой³ (2000), О.Л. Радчик⁴ (2001), С.С. Трофимца⁵ (2007), Н.А. Енисейской⁶ (2007). Проблемам обращения с

¹ Раимова Э.Ф. Правовое регулирование обращения с отходами: Дисс. ... канд. юрид. наук. Оренбург, 1997.

² Львович С.В. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.

³ Ястребкова О.А. Организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды от загрязнения отходами горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств: Дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000.

⁴ Радчик О.Л. Юридическая ответственность за нарушение правил обращения с экологически опасными веществами и отходами: Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 2001.

⁵ Трофимец С.С. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

⁶ Енисейская Н.А. Государственный контроль в области обращения с отходами производства и потребления: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

радиоактивными отходами посвящены работы А.Ю. Куклычева¹ (2001), Т.А. Титовой² (2005), Ф.Э. Гирусова³ (2005), А.А. Талевлина⁴ (2008).

Отдельно следует выделить работу М.М. Бринчука⁵, посвященную правовым проблемам охраны окружающей среды от загрязнения токсичными веществами (1991), заложившую теоретические основы исследования вопросов обращения с опасными токсичными веществами в условиях отсутствия в тот период специального законодательства, регулирующего указанные вопросы.

Вместе с тем диссертационных исследований, посвященных правовому регулированию охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления, до настоящего времени не проводилось.

Объектом исследования выступают общественные отношения в области охраны окружающей среды, возникающие при осуществлении различных видов деятельности в области обращения с отходами производства и потребления.

Предметом исследования являются нормы экологического и иных отраслей права, регулирующие общественные отношения в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления, соответствующая правоприменительная (в том числе судебная) практика применения указанных норм, а также теоретические положения науки экологического права, посвященные исследованию данных вопросов.

Целью исследования является формирование научно обоснованных подходов к совершенствованию правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды при осуществлении деятельности в области обращения с отходами производства и потребления.

¹ *Куклычев А.Ю.* Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.

² *Титова Т.А.* Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

³ *Гирусов Ф.Э.* Эколого-правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

⁴ *Талевлин А.А.* Проблемы правового регулирования обращения с радиоактивными отходами: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

⁵ *Бринчук М.М.* Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1991.

Для достижения указанной цели диссертационного исследования были поставлены следующие **задачи**:

- исследовать систему правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды при осуществлении деятельности по обращению с отходами производства и потребления;
- рассмотреть особенности эколого-правового регулирования отношений по обращению с отходами производства и потребления;
- изучить специфику эколого-правового регулирования в рамках каждого из видов деятельности в области обращения с отходами;
- проанализировать правоприменительную (включая судебную) практику применения норм экологического и иных отраслей права в области охраны окружающей среды и обращения с отходами производства и потребления;
- исследовать основные доктринальные подходы в науке экологического права к изучению вопросов охраны окружающей среды при осуществлении деятельности по обращению с отходами производства и потребления;
- выявить возможные перспективные направления развития правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления в Российской Федерации;
- сформулировать научно обоснованные предложения по совершенствованию законодательства в области охраны окружающей среды, в частности в области обращения с отходами.

Методологическую основу исследования составил комплекс общенаучных и частнонаучных методов познания. Общетеоретической основой исследования являются диалектический и системный подходы к познанию правовых явлений. Применялись общенаучные методы (анализа и синтеза, метод обобщения, сравнительно-исторический метод) и частнонаучный метод юридической науки – формально-юридический. Активно использовались различные приемы толкования норм права: грамматический, системный, исторический, логический.

Эмпирической основой исследования послужили официальные данные практики применения норм законодательства об охране окружающей среды, регулирующих отношения в сфере обращения с отходами производства и потребления, а также систематизированные сведения об особенностях регулируемых ими правовых отношений, опубликованные в специальных научных и иных исследованиях и в сети «Интернет».

Нормативной базой исследования являются нормативные правовые акты различных уровней: Конституция РФ, федеральное законодательство, подзаконные нормативные правовые акты, законодательство субъектов РФ. В работе исследуются также международные правовые акты, директивы Европейского союза в сфере обращения с отходами производства и потребления. Особое внимание в диссертационном исследовании в сравнительно-правовом контексте уделяется анализу законодательных актов ряда зарубежных государств, регулирующих отношения в сфере обращения с отходами.

Теоретико-правовую основу исследования составили воззрения ученых в области теории права С.С. Алексеева, Н.А. Власенко, В.В. Лазарева, А.С. Пиголкина, Ю.А. Тихомирова.

Диссертационное исследование основано на положениях теории экологического и природоресурсного права, получивших отражение в трудах С.А. Боголюбова, Е.С. Болтановой, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, Н.Г. Жаворонковой, О.С. Колбасова, И.О. Красновой, В.В. Петрова, Т.В. Петровой, Н.И. Хлуденевой, Ю.С. Шемшученко.

Для более детального изучения темы диссертационного исследования большое значение имели результаты специальных юридических исследований по проблемам применения законодательства в области обращения с отходами производства и потребления, в частности, работы Н.А. Енисейской, И.А. Игнатъевой, Н.В. Кичигина, О.Л. Радчик, О.И. Раимовой, В.С. Степаненко, С.С. Трофимца, О.А. Ястребковой.

Отдельные аспекты правового регулирования обращения с отходами в зарубежных странах исследованы с использованием работ зарубежных ученых Х. Веддера, Г. Винтера, Л. Кремера, М. Фюра, а также Ф.К. Абдраимовой, С.А. Балашенко, С.В. Голованова, Н.А. Максименцевой, А.А. Мукашевой.

Научная новизна исследования заключается в том, что в настоящей диссертационной работе впервые сформулированы и содержательно обоснованы научные предложения по:

- совершенствованию понятийного аппарата законодательства об отходах путем конкретизации понятия «отходы производства и потребления» через правовое закрепление дефиниции производной от него категории «удаление отходов», предлагаемой диссертантом;
- правовому закреплению особенностей правового режима отходов как объектов имущественных отношений, а также эколого-правовых особенностей их имущественного оборота;
- установлению и закреплению особенностей правового режима отдельных видов объектов инфраструктуры по обращению с отходами – объектов размещения отходов, объектов их обезвреживания и объектов их утилизации;
- изменению эколого-правовых требований к объектам захоронения отходов в целях предотвращения угрозы возможного загрязнения недр, почв и подземных вод, а также устранения противоречия норм законодательства об охране окружающей среды и норм законодательства об отходах;
- отнесению объектов, на которых осуществляется специализированная деятельность по обращению с медицинскими или биологическими отходами, к различным категориям объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также распространение на них риск-ориентированного подхода при проведении государственного надзора в области охраны окружающей среды.

На защиту выносятся следующие научные положения:

1. В целях совершенствования правового регулирования отношений по охране окружающей среды при обращении с отходами производства и

потребления требуется модернизация терминологического и категориального аппарата, в частности, нормативно закрепленного определения основополагающего для указанной сферы понятия «отходы производства и потребления (отходы)». Для установления юридически корректного содержания указанного понятия следует законодательно закрепить отсутствующую в настоящее время дефиницию производной от него категории «удаление отходов», что позволит избежать его двоякого и неоднозначного толкования и должно способствовать формированию последовательной правоприменительной практики.

Удаление отходов представляет собой совокупность всех видов конечных стадий их жизненного цикла и включает в себя такие виды деятельности по обращению с ними, как утилизацию и захоронение отходов. Для целей законодательного закрепления удалением отходов следует признавать «совокупность видов деятельности по обращению с отходами, направленных на обеспечение их конечной изоляции путем их захоронения в специально предназначенных для этого объектах захоронения отходов, либо переход в стадию нового товара или продукции в результате вторичного использования компонентов, полученных в результате их утилизации».

2. Правовое регулирование возникновения и прекращения права собственности на отходы в настоящее время осуществляется в соответствии с положениями гражданского законодательства без учета эколого-правовых требований и ограничений, наличие которых обусловлено особенностями правового режима отходов как объектов имущественных отношений.

Возникновение права собственности на отходы и переход данного права от одного лица к другому должно осуществляться с учетом ряда эколого-правовых ограничений, предусмотренных законодательством об охране окружающей среды, что делает их особыми объектами имущественного оборота. Особенности обращения с отходами как объектами правоотношений и объектами права собственности должны быть предусмотрены законодательством об охране

окружающей среды, в частности Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

3. Наличие пробелов и противоречий в правовом регулировании отношений в области обращения с отходами как объектами имущественных прав приводит к возникновению неопределенности при установлении момента и порядка перехода права собственности и иных прав на них от одного лица к другому и, следовательно, при определении их надлежащего собственника (на которого возлагается бремя содержания принадлежащего ему имущества с соблюдением экологических требований), что способствует появлению многочисленных дискуссионных ситуаций в правоприменительной практике.

Необходимость установления оснований и особенностей возникновения и прекращения прав на отходы обусловлена прежде всего тем, что в случае причинения вреда окружающей среде при нарушении требований по обращению с отходами к юридической ответственности в соответствии с законодательством должен быть привлечен фактический причинитель вреда, а при невозможности его установления может быть привлечен титульный собственник отходов производства и потребления даже в случае выбытия указанных отходов из его фактического владения.

4. В более детальном нормативно-правовом регулировании нуждаются отношения в сфере эксплуатации различных видов объектов, на которых осуществляется деятельность по обращению с отходами, в связи с чем предлагается:

- подготовка и принятие отсутствующего в настоящее время нормативного правового акта, содержащего систему экологических требований к размещению и эксплуатации объектов размещения отходов;

- закрепить запрет на размещение объектов обезвреживания отходов в границах населенных пунктов в положениях Федерального закона «Об отходах производства и потребления»;

- установить систему экологических требований к процессам проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из

эксплуатации (консервации и ликвидации) объектов обезвреживания отходов в нормативном правовом акте подзаконного характера.

5. В настоящее время объектами захоронения отходов в соответствии с законодательством могут признаваться только участки недр и подземные сооружения, что создает угрозу возможного загрязнения недр, почв и подземных вод, а также противоречит нормам законодательства об охране окружающей среды, устанавливающим запрет на сброс отходов производства и потребления в недра и на почву.

Избежать таких угроз можно, признав возможность создания объектов захоронения отходов в качестве сооружений природоохранного назначения, являющихся как подземными, так и наземными или приповерхностными сооружениями с распространением на их правовой режим соответствующих природоохранных особенностей.

6. Отнесение объектов, на которых осуществляется специализированная деятельность по обращению с медицинскими или биологическими отходами, к различным категориям объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также распространение на них риск-ориентированного подхода при проведении государственного надзора в настоящее время не представляется возможным, поскольку медицинские и биологические отходы юридически не признаются отходами производства и потребления и отношения с ними регулируются на принципиально иной основе в соответствии с нормами иных нормативных правовых актов, система которых в настоящее время отсутствует.

Ввиду особой опасности для окружающей среды и здоровья человека деятельности по обращению с медицинскими и биологическими отходами представляется целесообразным отнесение указанных объектов к соответствующим категориям объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и распространение на данные объекты риск-ориентированного подхода.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что основные выводы и предложения, сформулированные диссертантом в рамках настоящей диссертационной работы, могут быть применены в процессе правотворческой деятельности при подготовке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов РФ (с учетом региональных особенностей), а также муниципальных правовых актов.

Рекомендации, изложенные в настоящей диссертационной работе, могут быть также использованы в правоприменительной деятельности, в частности, при формировании позиций судебных органов, а также в административной практике органов государственного надзора в области охраны окружающей среды, в частности, в области обращения с отходами производства и потребления.

Основные теоретические положения диссертации могут быть использованы в рамках учебного процесса в высших и иных учебных заведениях, при проведении лекционных и практических занятий по учебной дисциплине «Экологическое право» и иным дисциплинам эколого-правового цикла, а также по специальным курсам, посвященным правовому регулированию отношений в области обращения с отходами производства и потребления.

Практические выводы и предложения, сделанные в диссертационной работе, могут также быть применены при проведении специальных обучающих и консультационных семинаров для государственных и муниципальных служащих, представителей общественных экологических объединений, а также для руководителей подразделений и специалистов коммерческих организаций, хозяйственная и иная деятельность которых связана с обращением с различными видами отходов производства и потребления.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена в отделе экологического и аграрного законодательства Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», и ее основные положения были обсуждены на заседаниях отдела.

Основные научные положения, изложенные в настоящей диссертационной работе, были апробированы в деятельности по подготовке экспертных правовых заключений по вопросам охраны окружающей среды и, в частности, по вопросам обращения с отходами, на проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов, осуществляемой диссертантом в рамках трудовой деятельности в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Некоторые выводы и предложения диссертанта были изложены в более чем 180 научных и научно-практических публикациях, а также в рамках выступлений на многочисленных научных и научно-практических конференциях, круглых столах (более 150), состоявшихся в России, а также в Республике Беларусь, Республике Украина, Республике Казахстан, Кыргызской Республике.

Теоретические положения, содержащиеся в настоящей работе, применялись диссертантом в рамках его продолжительной преподавательской деятельности в различных высших учебных заведениях г. Москвы, в частности, при проведении лекционных и практических занятий по учебной дисциплине «Экологическое право», а также ряда иных специальных курсов по вопросам правового регулирования охраны окружающей среды, обращения с отходами производства и потребления. Некоторые рекомендации, изложенные в работе, использовались также при проведении многочисленных обучающих и проблемных практических семинаров по вопросам обращения с отходами для государственных и муниципальных служащих, руководителей подразделений и специалистов коммерческих организаций.

Структура работы состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключение и библиографию.

ГЛАВА 1. ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

§ 1. Отходы производства и потребления как объект правоотношений

Отходы производства и потребления являются одной из наиболее существенных глобальных экологических проблем современности, решение которой с течением времени становится все более необходимой. Значимость решения проблемы отходов в мировом сообществе воспринята на межгосударственном уровне, что предопределяет особую важность поиска дополнительных путей международного сотрудничества в сфере обращения с отходами, а также векторы развития национального права в указанной сфере.

Как отмечает М.И. Васильева, антропогенное воздействие на природную среду в последние десятилетия приобрело такие масштабы, в которых оно уже подрывает естественную основу существования самого человека¹. Одним из наиболее существенных видов такого антропогенного воздействия на окружающую среду, а через ее нарушенное состояние – на человека и его здоровье является хозяйственная и иная деятельность по обращению с отходами производства и потребления (отходами). Отходы сами по себе, а также различные виды хозяйственной деятельности по обращению с ними представляют собой особый объект экологических правоотношений, научному правовому исследованию которого, в первую очередь, будет посвящен данный раздел настоящего диссертационного исследования.

Трудности при установлении особенностей данного объекта экологических правоотношений прежде всего будут обусловлены тем, что, как указано в одной из научных работ, сами отходы не имеют четких правовых характеристик – они различны по источнику образования, по агрегатному состоянию, по среде поглощения отходов, что обуславливает сложность в применении различных

¹ См.: *Васильева М.И.* Публичные интересы в экологическом праве. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 11.

государственно-правовых механизмов охраны окружающей среды от загрязнения отходами¹.

Обращение с отходами производства и потребления включает в себя различные по своим правовым, экономическим, техническим и иным условиям виды хозяйственной деятельности, которые связаны между собой и составляют в совокупности единый технологический цикл. В настоящее время в содержание понятия «обращение с отходами» входит совокупность таких видов деятельности, как их сбор, накопление, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание и размещение (хранение и захоронение) (ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Необходимо отметить, что указанные виды деятельности, осуществляемые в определенной технологически связанной последовательности, входят в содержание более широкого по своему значению и не имеющего при этом, в отличие от предыдущего законодательно закрепленного понятия «обращение с отходами», ярко выраженной юридической составляющей понятия «технологический цикл отходов». Под указанным понятием согласно п. 5.21 ГОСТ 30772-2001. Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения, введенного постановлением Госстандарта России от 28 декабря 2001 г. № 607-ст², понимается последовательность технологических процессов ликвидации конкретного отхода. В свою очередь, под данными технологическими процессами понимается последовательность процессов обращения с конкретными отходами в период времени от их появления и до окончания существования: на стадиях жизненного цикла продукции и далее паспортизации, сбора, сортировки, транспортирования, хранения (складирования), включая утилизацию, захоронение и (или) уничтожение отходов (п. 5.22 ГОСТ 30772-2001).

¹ См.: Проблемы правового обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления в Республике Казахстан. Монография / Под общ. рук. А.А. Мукашевой. Астана: ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, 2015. С. 9.

² М.: ИПК Издательство стандартов, 2002.

Существует и иное схожее по своему содержанию понятие – понятие «жизненный цикл отходов» или «процессы обращения с отходами», которые включают в себя следующие этапы: образование, накопление и временное хранение, первичная обработка (сортировка, дегидрация, нейтрализация, прессование, тарирование и др.), транспортировка, вторичная переработка (обезвреживание, модификация, утилизация, использование в качестве вторичного сырья), складирование, захоронение и сжигание (СанПиН 2.1.7.1322-03.2.1.7. Почва. Очистка населенных мест, отходы производства и потребления, санитарная охрана почвы. Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы, постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 30 апреля 2003 г. № 80¹).

«Жизненный цикл» отходов включает в себя определенные стадии, начиная от их образования в процессе производственной деятельности, осуществляемой на промышленном предприятии (в данном случае речь идет о производственных отходах), или населением в результате потребления продукции для личных или бытовых нужд (отходов потребления или бытовых отходов, входящих в состав твердых коммунальных отходов), накопления в специально отведенных местах (в специальных контейнерах на придомовой территории или на специализированных предприятиях), сбора, вывоза и транспортировки к месту размещения (осуществляемых, как правило, специализированной организацией – оператором по обращению с отходами), обработки и последующей утилизации, обезвреживания и заканчивая их размещением (хранением или захоронением в объектах размещения отходов – например, на специализированных полигонах или в иных объектах).

Имея одной из основных целей настоящей диссертационной работы выработку теоретической основы для совершенствования системы правового регулирования отношений в области обращения с отходами производства и потребления, в качестве объекта исследования в рамках данной главы следует

¹ Российская газета. 2003. 28 мая. № 100.

выбрать именно обращение с отходами как совокупность юридически значимых видов деятельности, урегулированных нормами права и законодательства.

Обеспечение экологически безопасного обращения с отходами занимает одно из ключевых мест в системе приоритетов государственной экологической политики России, и необходимость его достижения неоднократно фиксировалось в качестве одной из основных задач в программных документах, составляющих ее основу. На целесообразность скорейшего решения накопившихся проблем в области обращения с отходами обращал внимание Президент РФ В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию РФ от 20 февраля 2019 г.¹ В частности, он указал на необходимость завершения процесса перехода на новую систему обращения с ТКО, формирования цивилизованной, безопасной системы обращения с отходами, их переработки и утилизации, а также на необходимость развития гражданского контроля в области обращения с отходами, института общественных экологических инспекторов, на необходимость закрытия и рекультивации крупных проблемных свалок в черте городов, повышения доли обработки отходов.

Вместе с тем в Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию, утв. Президентом РФ 27 февраля 2019 г. № Пр-294², поручений по достижению основных целей и приоритетов в области обращения с отходами включено не было. Однако такие поручения были включены годом ранее в Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»³. В частности, Правительству РФ при разработке национального проекта в сфере экологии было поручено исходить из того, что в 2024 г. необходимо обеспечить (п. 7):

¹ Российская газета. 2019. 21 февр. № 38.

² Опубликован на официальном интернет-сайте Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/>

³ СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

а) достижение такого целевого показателя, как эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в границах городов;

б) решение ряда важных задач в сфере обращения с отходами, в частности:

- формирование комплексной системы обращения с ТКО, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены, создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления;
- создание и эффективное функционирование во всех субъектах РФ системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок;
- создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности, и ликвидация наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда.

Ключевые цели и задачи в области обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами указаны в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683¹. В Стратегии отмечается, что проблемы в области экологии обостряются, в том числе в связи с нехваткой мощностей по обработке, обезвреживанию, утилизации, размещению и переработке твердых отходов производства и потребления (п. 84), а также было указано на необходимость принятия органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества мер, направленных на развитие индустрии утилизации и вторичного использования отходов производства и потребления и на создание удовлетворяющих современным экологическим стандартам полигонов для размещения, утилизации и переработки твердых отходов производства и потребления (п. 86).

Принятая позднее Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 19 апреля

¹ СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 2). Ст. 212.

2017 г. № 176¹, закрепила также ряд важнейших целей и приоритетов государственной экологической политики на ближайшую перспективу. В Стратегии указывается, что увеличение объема образования отходов производства и потребления при низком уровне их утилизации относится к внутренним вызовам экологической безопасности (п. «г» п. 20).

Для достижения основных целей государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности, обозначенных данной Стратегией, с учетом вызовов и угроз экологической безопасности должен быть решен ряд основных задач в области обращения с отходами, к которым относятся: повышение уровня утилизации отходов производства и потребления; развитие системы эффективного обращения с ними, создание индустрии утилизации, в том числе повторного применения, таких отходов; повышение эффективности осуществления контроля в области обращения радиационно, химически и биологически опасных отходов (п. 25).

К числу основных механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности относится создание удовлетворяющих современным экологическим требованиям и стандартам объектов, используемых для размещения, утилизации, переработки и обезвреживания отходов производства и потребления, а также увеличение объема их повторного применения за счет субсидирования и предоставления налоговых и тарифных льгот, других форм поддержки (пп. «п» п. 27).

В национальном проекте «Экология» одно из центральных мест занимают проблемы обращения с отходами². В частности, в его состав входят такие федеральные проекты, как «Чистая страна» (раздел 4.1), «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» (раздел 4.2), «Инфраструктура для обращения с отходами I – II классов опасности» (раздел 4.3). По мнению

¹ СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

² См.: Паспорт Национального проекта «Экология», утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24.12.2018 г. № 16) // Официальный интернет-сайт Министерства природных ресурсов и экологии РФ. URL: <http://www.mnr.gov.ru>.

И.А. Игнатъевой, указанный национальный проект отличается от других документов в области охраны окружающей среды планово-программного содержания своим значительным объемом и охватом широкого комплекса самых актуальных экологических проблем. Его реализация означает, помимо прочего, и официальное признание, и фиксирование значительного масштаба необходимых работ в процессе осуществления государственной политики в области экологического развития, и, по сути, новый способ претворения в жизнь ее базовых направлений¹.

Таким образом, мы видим, что обеспечение охраны окружающей среды при осуществлении деятельности по обращению с отходами производства и потребления является особым приоритетом государственной экологической политики России, максимальное приближение к достижению которого возможно уже в самом ближайшем будущем.

Можно говорить о том, что концептуальные основы правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления на сегодняшний день в науке экологического права сформированы недостаточно полным образом. Несмотря на наличие как в России, так и в ряде государств, близких ей по своим правовым системам и особенностям развития науки экологического права (Беларуси, Казахстана, Украины и ряда иных), теоретических, включая диссертационные, исследований, посвященных исследованию различных аспектов правового регулирования обращения с отходами производства и потребления, признать наличие единой концепции регулирования природоохранных отношений в указанной сфере на национальном уровне на сегодняшний день не представляется возможным. Отсутствие единой непротиворечивой системы научных воззрений на особенности регулирования указанных отношений делает чрезвычайно актуальным и значимым любую попытку комплексного всестороннего эколого-правового исследования данных научных проблем.

¹ См.: *Игнатъева И.А.* Проблемы развития экологического законодательства в контексте задач национального проекта «Экология» // Экологическое право. 2019. № 1. С. 20.

Следует отметить, что анализ основных научных работ, посвященных изучению проблем правового регулирования отношений в области обращения с отходами, основные постулаты которых будут более детально исследованы далее, позволяет судить о том, что анализу именно природоохранных проблем в данной сфере уделено незаслуженно мало внимания.

Более того, несмотря на относительную близость концептуальных основ охраны окружающей среды и экологической безопасности, а также правовых механизмов, направленных на их обеспечение, более популярным у исследователей является все же рассмотрение правовых проблем обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления, хотя четких различий при рассмотрении содержательной части между природоохранными аспектами и аспектами экологической безопасности в данных исследованиях порой не делается. Ряд научных исследований, непосредственно посвященных указанной тематике, был проведен, в частности, в республиках Казахстан и Беларусь.

Следует обратить особое внимание на близость определений понятия «экологическая безопасность при обращении с отходами производства и потребления», даваемых в указанных работах. В одной из них данное явление определяется как состояние защищенности окружающей природной среды (экологическая устойчивость), экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства от угроз, возникающих в результате негативного воздействия отходов производства и потребления¹. При этом сама деятельность по обеспечению экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления признается комплексом мер регулятивного, организационного и правоприменительного порядка, которые направлены на безопасное обращение с отходами и эффективное их использование в материальном производстве в качестве сырья неприродного происхождения².

¹ См.: Проблемы правового обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления в Республике Казахстан. Монография / Под общ. рук. А.А. Мукашевой. С. 31.

² См.: там же. С. 148.

В свою очередь, в другой научной работе термин «экологическая безопасность в области обращения с отходами производства» понимается как состояние устойчивости жизненно важных интересов индивида, социума и государства в процессе взаимодействия техногенного общества и природы от угроз со стороны объектов природы, естественные свойства которых утрачены в результате воздействия производства на окружающую среду¹.

В данном исследовании автор обосновывает необходимость использования понятия «экологическая безопасность» при исследовании природоохранного аспекта указанной проблемы, так как категория «экологическая безопасность» не поглощается понятием «благоприятное качество окружающей среды», поскольку экологическая безопасность включает в себя не только предотвращение угрозы окружающей среде, но и защиту от этой угрозы. По мнению автора, в условиях обострения экологических проблем представляется нецелесообразным отказываться от понятий «экологическая безопасность», «обеспечение экологической безопасности» как наиболее полно и адекватно отражающих актуальность вопроса².

Близким в некоторой степени по своему содержанию с указанными выше правовыми категориями является также понятие «правовое обеспечение обращения с опасными отходами», исследованию проблем которого было посвящено одно из диссертационных исследований, проведенных в Украине. Правовое обеспечение обращения с опасными отходами его автором рассматривается как комплекс правовых норм, приоритетов, императивов, юридических средств, направленных на установление правового режима опасных отходов как объектов правоотношений, с которыми нормы законодательства связывают возникновение специфической правосубъектности для участников деятельности в сфере обращения с опасными отходами.

¹ См.: Голованов С.В. Правовое обеспечение экологической безопасности в процессе обращения с отходами производства (сравнительно-правовой аспект): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Минск, 2010. С. 3.

² См.: там же. С. 6–7.

Автором указанной работы в ее рамках также обосновывается наличие целой концепции правового обеспечения обращения с опасными отходами, согласно которой обращение с опасными отходами является урегулированной нормативными правовыми актами деятельностью специально уполномоченных физических и юридических лиц, непосредственно осуществляющих операции с этими объектами, и других субъектов в сфере экологической безопасности, направленной на предотвращение образования опасных отходов, соблюдение норм, нормативов и законодательства об экологической безопасности, уменьшение угроз (рисков) причинения вреда жизни, здоровью и имуществу разных лиц от проявления опасных свойств таких отходов¹.

Следует также отметить, что помимо исследованных выше понятий в ряде научных правовых и иных исследований используется понятие, непосредственно связанное с темой настоящей диссертационной работы, – «правовое регулирование обращения с отходами», под которым, например, Э.Ф. Раимова понимает специфическое воздействие, осуществляемое правом как особым нормативным регулятором, на отношения, складывающиеся в области образования, сбора, транспортировки, обезвреживания, использования и удаления отходов².

Вместе с тем в рамках настоящей диссертационной работы было принято решение остановиться на исследовании именно правовых проблем охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления, поскольку именно природоохранные аспекты деятельности по обращению с отходами представляют в настоящее время наибольшую актуальность, что признается на общегосударственном уровне ввиду значительной степени потенциальной и действительной экологической опасности указанной деятельности.

¹ См.: *Максименцева Н.А.* Правовое обеспечение обращения с опасными отходами: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Киев, 2006. С. 5.

² См.: *Раимова Э.Ф.* Правовое регулирование обращения с отходами: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Оренбург, 1997. С. 11.

Диссертантом предлагается авторское определение понятия «охрана окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления», под которой предлагается понимать планомерную систему взаимосвязанных действий по охране и защите окружающей среды, ее компонентов, природных и природно-антропогенных, антропогенных объектов, а также человека и его жизненно важных интересов от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности по обращению с отходами производства и потребления и ее последствий.

Необходимо отметить, что схожей по своему общему концептуальному подходу при выборе темы диссертационного исследования, но не по своему научному содержанию и тем более не основным научным положениям, выносимым на защиту¹, была работа, проведенная в Казахстане Ф.К. Абдраимовой. В данной работе охрана окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления понимается как комплекс мер регулятивного, организационного и правоприменительного порядка, направленных на безопасное обращение с отходами и эффективное их использование в материальном производстве в качестве сырья не природного происхождения. В совокупности эти меры составляют содержание природоохранной деятельности государства, его уполномоченных органов и хозяйствующих субъектов, направленной на снижение объемов отходов и выведение их из окружающей среды до уровня установленных экологических нормативов².

Вне зависимости от расстановки акцентов при проведении в указанном диссертационном исследовании теоретического анализа природоохранных аспектов регулирования деятельности по обращению с отходами производства и потребления – посвящено оно рассмотрению вопросов охраны окружающей

¹ В указанной работе рассматриваются вопросы охраны окружающей среды только при загрязнении отходами, но не применение эколого-правовых требований на различных стадиях обращения с отходами, чему уделено особое внимание в настоящей диссертационной работе.

² См.: *Абдраимова Ф.К.* Проблемы правового регулирования охраны окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления в Республике Казахстан: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Астана, 2010. С. 5.

среды или вопросов обеспечения экологической безопасности в ходе ее осуществления – следует констатировать, что отходы сами по себе, а также деятельность по обращению с ними являются не только особым видом объектов экологических отношений, о чем было уже сказано выше, но и довольно существенным источником экологической опасности.

В некоторых научных трудах уже сформулировано определение понятия «источник экологической опасности», под которым понимается деятельность, обусловленная природными или антропогенными факторами, причиняющая либо несущая реальную угрозу причинения экологического вреда, нарушения экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства. При этом источники экологической опасности можно классифицировать на два вида: экологически опасная антропогенная деятельность (как санкционированная деятельность, так и правонарушения) и экологически опасные события¹. Отходы производства и потребления в классификации источников экологической опасности занимают определенное место, но не в качестве самого источника экологической опасности (так как под ним понимается деятельность по обращению с ними), а как предмет, представляющий экологическую опасность².

Правовые нормы, регулирующие отношения в сфере обращения с отходами производства и потребления, в частности, та их часть, которая устанавливает требования к обеспечению охраны окружающей среды или экологической безопасности при осуществлении указанной деятельности, учитывая их тесную внутреннюю взаимосвязь при регулировании однородных по своей сути общественных отношений, уже длительное время в своей совокупности, на наш взгляд, составляют самостоятельный институт экологического права.

Вместе с тем в научном правовом сообществе ведутся дискуссии относительно того, что представляет собой совокупность указанных норм, в какой

¹ См.: Проблемы правового обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления в Республике Казахстан. Монография / Под общ. рук. А.А. Мукашевой. С. 44–45.

² См.: там же. С. 47.

форме (подотрасли, института, субинститута) следует ее рассматривать и какое место она занимает в системе экологического права и системе экологического законодательства.

Так, например, Э.Ф. Раимова в своем научном исследовании утверждает, что совокупность правовых норм, регулирующих отношения в области обращения с отходами, составляет самостоятельный институт экологического права¹, тогда как, по мнению исследователей из Казахстана, сформированного на основе сравнительного анализа процесса формирования и современного состояния казахстанского и российского экологического права и законодательства, в настоящее время сложились предпосылки для утверждения того факта, что нормы о безопасном обращении с отходами производства и потребления трансформировались в самостоятельный субинститут экологического права².

С.С. Трофимец в результате исследования проблем правового регулирования в области обращения с отходами пришел к выводу, что совокупность нормативных правовых актов, регулирующих обращение с отходами производства и потребления, понимается как подотрасль экологического законодательства, находящаяся в состоянии развития. Данное его суждение основывается на том, что системе этих актов характерны следующие признаки:

- наличие своего предмета правового регулирования;
- единство нормативных правовых актов, образующих это законодательство;
- важность социально-экономического и политического значения сферы правового регулирования;
- довольно крупный объем³.

¹ См.: Раимова Э.Ф. Правовое регулирование обращения с отходами: Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. С. 7.

² См.: Проблемы правового обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления в Республике Казахстан. Монография / под общ. рук. А.А. Мукашевой. С. 63.

³ См.: Трофимец С.С. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 6.

Таким образом, несмотря на чрезвычайную актуальность формирования теоретической основы для совершенствования законодательства в данной сфере, следует констатировать отсутствие единого мнения относительно формы, которую представляет собой совокупность норм, регулирующих отношения в области обращения с отходами производства и потребления (включая отношения по обеспечению охраны окружающей среды при осуществлении указанной деятельности) и их места в системе экологического права.

Рассуждая о такой форме, диссертант в одной из научных работ утверждал, что группы различных публично-правовых и частноправовых норм, регулирующих отношения в сфере обращения с отходами производства и потребления, с течением времени и постепенным развитием законодательства об отходах сложились фактически в отдельный институт природоохранного права, но ввиду разнородности регулируемых его нормами отношений данный институт следует признавать межотраслевым правовым институтом¹.

Таким образом, занимая особое место в системе права, совокупность указанных норм при этом представляет собой межотраслевой, т.е. смешанный правовой институт, поскольку регулирует общественные отношения (частные, публичные и иные), являющиеся предметом регулирования норм нескольких отраслей права, т.е. находящиеся на «стыке» отраслей.

Вместе с этим совокупность указанных норм, регулирующих отношения, связанные с обеспечением непосредственно охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления, составляют институт экологического права, занимая свое важное место среди системы его правовых институтов.

Для того чтобы установить место отходов производства и потребления, а также деятельности, связанной с обеспечением охраны окружающей среды при обращении с ними, в системе объектов экологических правоотношений,

¹ Институты экологического права / Рук. авт. колл. С.А. Боголюбов. М.: Эксмо, 2010. (гл. 9 – М.В. Пономарев) С. 173.

необходимо определить, что представляют собой отходы производства и потребления с точки зрения законодательства и правовой науки.

Э.Ф. Раимова еще до принятия и вступления в силу Федерального закона «Об отходах производства и потребления» давала свое определение понятия «отходы производства», отмечая при этом, что в правовом аспекте они представляют собой материалы, вещества, изделия, образовавшиеся в процессе производства продукции, выполнения работ (услуг) и не являющиеся конечной целью производственного процесса. В свою очередь отходами потребления в правовом смысле, по ее мнению, являются изделия, материалы, вещества, утратившие полностью или частично свои потребительские свойства в процессе общественного или личного потребления.

Давая общее определение понятия «отходы производства и потребления», она указывает, что для упрощения правового регулирования деятельности в области обращения с отходами, а также уточнения и детализации правовых норм в определении данного понятия необходимо отразить одну из главных особенностей данных материалов, веществ и изделий – то, что они по тем или иным причинам не пригодны для дальнейшего использования¹.

С.С. Трофимец в своей диссертационной работе также предлагал внести изменения в законодательство в части совершенствования понятия «отходы производства и потребления», направленные на разграничение отходов на отходы, которые не могут быть в дальнейшем использованы, по крайней мере, в обозримой перспективе ввиду отсутствия технологий их использования, и на отходы, которые могут использоваться в дальнейшем в хозяйственном процессе, определив их как «вторичные материальные ресурсы»².

Суждение аналогичного характера высказывала в своей работе и Э.Ф. Раимова, считая целесообразным разделить в праве понятие «отходы» на два понятия – «отходы» и «сырье». Под отходами следует понимать не подлежащие

¹ См.: Раимова Э.Ф. Правовое регулирование обращения с отходами: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. С. 10.

² См.: Трофимец С.С. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. С. 9.

дальнейшему использованию вещества и материалы, образовавшиеся в процессе производства и потребления. Под сырьем – вещества и материалы, либо утратившие частично в процессе производства и потребления свои полезные свойства, либо образовавшиеся в процессе производства и не являющиеся конечной целью производственного процесса, но пригодные для переработки и использования для других целей (производств)¹.

С.В. Голованов, проводя правовое сравнение возможного употребления термина «сырье» для отходов, планируемых к дальнейшему использованию, и термина «отходы», отмечает, что, регламентируя вопросы правового регулирования обращения с отходами, законодательство Республики Беларусь исходит из возможности их дальнейшего использования. Подобные материалы, изделия, вещества правильней назвать сырьем, но никак не отходами. Однако представляется, что на данном этапе, чтобы более полно и всесторонне раскрыть вопросы обращения с отходами производства, следует все же использовать во всех случаях термин «отходы»².

Таким образом, разграничение тех отходов, которые не подлежат вторичному использованию, и тех, которые могут быть использованы, путем употребления различных терминов, рассмотренных выше («отходы», «сырье», «вторичные материальные ресурсы»), в целом соответствует подходу, который наблюдается в различных нормативных правовых актах и иных документах.

Например, в ст. 1 новой редакции Модельного закона государств – участников СНГ «Об отходах производства и потребления», принятой на 29-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 29-15 от 31 октября 2007 г.), и упомянутом выше ГОСТ 30772-2001 помимо определения понятия «отходы» закреплены также дефиниции

¹ См.: Раимова Э.Ф. Правовое регулирование обращения с отходами: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. С. 17.

² См.: Голованов С.В. Правовое обеспечение экологической безопасности в процессе обращения с отходами производства (сравнительно-правовой аспект): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Минск, 2010. С. 9–10.

таких понятий, как «вторичные материальные ресурсы» и «вторичные энергетические ресурсы».

Исходя из изложенного, следует дифференцировать не только те виды отходов, которые могут быть удалены различным известным науке способом (путем захоронения, обезвреживания (сжигания) и иными путями), но и те из них, которые могут быть утилизированы путем использования в качестве вторичных материальных или вторичных энергетических ресурсов. При этом наиболее целесообразным представляется установление запрета на удаление тех отходов, которые могут быть вторично использованы (утилизированы). По мнению Э.Ф. Раимовой, необходимо установить запрет на удаление отходов, представляющих ресурсную ценность. Без доказательства об использовании образуемых отходов эксплуатация таких производств должна быть запрещена¹. Необходимо отметить, что соответствующий запрет на захоронение отходов, в состав которых входят полезные компоненты, подлежащие утилизации, уже закреплен ч. 8 ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» и введен в действие с 1 января 2017 г.

Как отмечает Э.Ф. Раимова, удаление отходов – это конечная стадия их жизненного цикла, которая является наиболее ответственной с экологической точки зрения². На необходимость последующего удаления указывает и действующая редакция законодательного определения понятия «отходы производства и потребления (отходы)», закрепленная в ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления». В соответствии с ней отходами принято признавать вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с настоящим Федеральным законом.

¹ См.: Раимова Э.Ф. Правовое регулирование обращения с отходами. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. С. 14.

² См.: там же. С. 15.

При этом столь необходимый для установления точного содержания указанного понятия термин «удаление отходов» остается неясным, так как действующая редакция Федерального закона «Об отходах производства и потребления» не содержит его определения и практически не употребляет его в своих правовых нормах. Вместе с тем для более точного понимания и толкования сути данного термина, необходимого для создания последовательной и непротиворечивой практики применения указанных норм, следует установить его доктринальное содержание, для чего следует обратиться к положениям иных нормативных актов и к эколого-правовым научным исследованиям.

Ответ на вопрос, касающийся установления содержания понятия «удаление отходов», содержится в п. 6.32 упомянутого ранее ГОСТ 30772-2001, в соответствии с которым под удалением опасных или других отходов понимается сбор, сортировка, транспортирование и переработка опасных или других отходов с уничтожением и (или) захоронением их способом специального хранения.

Согласно ст. 1 новой редакции Модельного закона государств – участников СНГ «Об отходах производства и потребления» под удалением отходов понимается деятельность по захоронению и (или) уничтожению отходов. При этом понятия «уничтожение отходов» в указанном Модельном законе не содержится, а используется близкий по значению термин – ликвидация отходов, под которой понимается деятельность, связанная с безопасными и ресурсосберегающими процессами использования продукции на последней стадии ее жизненного цикла (при ее превращении в отход) путем утилизации той части отходов, которая может быть использована в качестве вторичных ресурсов, и удаления той части отходов, которая не может быть использована в качестве вторичных ресурсов.

Таким образом, для установления юридически корректного содержания понятия «отходы производства и потребления» и его фиксации в нормах экологического права следует законодательно закрепить определение понятия «удаление отходов», его дефиницию. Как указывает Н.А. Власенко, дефиниция (определение) – это описание предмета или явления, либо истолкование понятия

или термина с помощью выделения его основных, существенных свойств или черт¹. Именно поэтому установление содержания указанного понятия через выделение его основных, существенных свойств или черт в рамках его дефиниции (определения), на наш взгляд, должно способствовать формированию последовательной правоприменительной практики и избежать его двоякого и неоднозначного толкования.

По нашему мнению, удаление отходов представляет собой совокупность всех видов конечных стадий их жизненного цикла и включает в себя такие виды деятельности по обращению с ними, как утилизацию и захоронение отходов.

Такую стадию жизненного цикла отходов и одновременно с этим вид деятельности по обращению с ними, как обезвреживание отходов, представляется нам, не следует считать конечной стадией их жизненного цикла, так как оно направлено на изменение их количественных и качественных характеристик и согласно его определению, закрепленному ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», предполагает уменьшение их массы, изменение их состава, физических и химических свойств в целях снижения негативного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду.

На основании изложенного, по нашему мнению, следует сформулировать следующее определение понятия «удаление отходов», которое может быть использовано как в законодательстве, так и в доктрине экологического права. Удалением отходов, на наш взгляд, следует признавать совокупность видов деятельности по обращению с отходами, направленных на обеспечение их конечной изоляции путем их захоронения в специально предназначенных для этого объектах захоронения отходов, либо переход в стадию нового товара или продукции в результате вторичного использования компонентов, полученных в результате их утилизации.

Законодательное закрепление определения указанного понятия и его дефиниции в ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и

¹ *Власенко Н.А.* Проблемы правовой неопределенности: курс лекций. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИНФРА-М, 2015. С. 85.

потребления» могло бы способствовать формированию последовательной правоприменительной (включая судебную) практики, избежать двоякого толкования ряда важнейших норм законодательства об отходах.

Данный шаг имеет также важное значение для дальнейшего развития доктрины экологического права, так как это позволило бы более детально, четко и корректно с правовой точки зрения определить содержание понятия «отходы производства и потребления (отходы)» в эколого-правовой науке, способствуя тем самым дальнейшему развитию теоретической основы для совершенствования правового регулирования отношений в области обращения с отходами.

§ 2. Особенности правового режима отходов производства и потребления как объектов имущественных прав

Отходы производства и потребления являются важным объектом имущественных правоотношений, а также объектом гражданских прав. Возможность установления права собственности на отходы и перехода данного права от одного лица к другому как имущества на основании гражданско-правовых сделок и по иным основаниям, предусмотренным действующим законодательством, с различными ограничениями, предусмотренными необходимостью соблюдения экологических требований публично-правового характера, делает их особыми объектами имущественного оборота.

Отнесение отходов к специфическим объектам права собственности с особыми условиями их отчуждения и перехода прав на них на протяжении длительного времени осуществлялось положениями ст. 4 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», которая предусматривала особые правила определения собственника отходов, условия и ограничения перехода права собственности на них от одного лица к другому, а также основания для приобретения права собственности на «брошенные» отходы.

Вместе с тем в ходе одной из последних попыток реформирования системы правового регулирования обращения с отходами, связанной с принятием Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «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»¹, была утверждена новая редакция указанной статьи, закрепившая, по сути, отсылочную норму, согласно которой право собственности на отходы определяется в соответствии с гражданским законодательством.

Следует отметить, что право собственности – категория прежде всего гражданско-правовая и правила установления права собственности на отдельные виды имущества, а также его особенности исследуются прежде всего в теории гражданского права, а также в теории иных отраслей права.

К сожалению, вопросам оборотоспособности отходов и отдельным аспектам перехода прав (включая право собственности) на отходы от одного лица к другому уделено незаслуженно мало внимания в юридической литературе. Вместе с тем значимость данных вопросов очень высока, что в значительной мере подтверждается наличием множества спорных ситуаций, которые неоднозначно решаются различными судебными инстанциями.

Что же представляют собой отходы как объекты гражданских прав? Согласно ст. 128 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) объектами гражданских прав являются вещи, включая наличные деньги и документарные ценные бумаги, иное имущество, в том числе безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, имущественные права; результаты работ и оказание услуг; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага.

¹ СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 11; № 27. Ст. 3967; № 27, ст. 3994; № 48 (ч. I). Ст. 6723; 2016. № 1 (ч. I). Ст. 24; 2017. № 1 (ч. I). Ст. 27; № 31 (ч. I). Ст. 4766; 2018. № 1 (ч. I). Ст. 87; № 15 (ч. I). Ст. 2030.

С понятием объектов гражданских прав связано понятие объектов гражданского оборота, однако эти понятия не тождественны. Большинство, но не все объекты гражданских прав могут участвовать в обороте. Так, не могут становиться объектами гражданского оборота личные неимущественные права, неотчуждаемые от своего носителя: право на жизнь, право свободного передвижения, выбора места пребывания и жительства и др. Как указывается в специальной литературе, признак оборотоспособности объектов гражданских прав, понимаемый как способность выступать предметом гражданско-правовых сделок, является одним из составляющих правового режима этих объектов и может быть положен в основу их классификации¹.

Как отмечает Е.А. Суханов, вещами в гражданском праве признаются материальные, физически осязаемые объекты, имеющие экономическую форму товара. При этом вещи являются результатами труда, имеющими в силу этого определенную материальную (экономическую) ценность. К ним относятся не только традиционные орудия и средства производства или разнообразные предметы потребления. Вещи в юридическом смысле – не обязательно твердые тела. К числу вещей в гражданском праве относятся различные виды энергетических ресурсов и сырья, произведенных или добытых человеческим трудом и потому ставших товаром (электроэнергия, нефть, газ и т.п.)².

Статья 129 ГК РФ устанавливает общее правило, согласно которому все объекты гражданских прав полностью оборотоспособны, т.е. могут без каких-либо ограничений отчуждаться или переходить от одного лица к другому, если они не изъяты из оборота и не ограничены в обороте. При этом ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав могут быть введены законом в установленном порядке. В свою очередь, объекты, ограниченные в обороте, могут принадлежать лишь определенным субъектам и могут переходить от одного лица к другому по специальному разрешению, при этом установление таких

¹ См.: Гражданское право: Учебник. Т. I / Под ред. О.Н. Садикова. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2006. С. 151.

² См.: Гражданское право: В 4 т. Т. 1: Общая часть. Учебник / Под ред. Е.А. Суханова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2008.

исключений из общего правила осуществляется для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Отходы производства и потребления являются особым объектом гражданского оборота. Обладая особыми физическими, химическими и биологическими свойствами, они могут находиться как в твердом, так и жидком агрегатном состоянии, быть радиоактивными, химическими, биологическими, медицинскими и иными видами отходов.

Более того, в зависимости от класса опасности, они в большей или меньшей мере являются потенциальными загрязнителями окружающей среды и при попадании в нее могут оказывать существенное негативное воздействие на здоровье людей. Именно поэтому оборотоспособность отходов существенным образом ограничена. Необходимость ограничения их оборотоспособности, по нашему мнению, зависит от степени их опасности для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества граждан. Какие же виды отходов следует признавать ограниченными в обороте? Следует отметить, что прямого ответа на данный вопрос действующее законодательство не дает.

Указом Президента РФ от 22 февраля 1992 г. № 179¹ утвержден Перечень видов продукции и отходов производства, свободная реализация которых запрещена. К таким отходам в соответствии с данным Перечнем относятся отходы радиоактивных материалов, отходы взрывчатых веществ, а также отходы, содержащие драгоценные и редкоземельные металлы и драгоценные камни. Законодательством также ограничивается оборотоспособность отходов, образующихся в процессе уничтожения химического оружия. Так, в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 2 мая 1997 г. № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия»² указанные отходы являются объектами, ограниченно оборотоспособными, и могут передаваться Правительством РФ организациям независимо от организационно-правовых форм в целях вовлечения указанных отходов в хозяйственный оборот в установленном порядке. Преимущественным

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 492.

² СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2105.

правом на использование отходов в указанных целях обладают органы исполнительной власти субъектов РФ, на территориях которых находятся объекты по хранению химического оружия и объекты по уничтожению химического оружия.

До 2008 г. для российского законодательства была характерна дифференциация отходов на две основные группы – «опасные отходы» и иные, которые признавались неопасными. Большим достижением, на наш взгляд, существенно упростившим правоприменительную практику, было закрепление в положениях Федерального закона «Об отходах производства и потребления» классификации отходов в зависимости от степени их негативного воздействия на окружающую среду на пять классов опасности (ст. 4.1), которая ранее осуществлялась только на подзаконном уровне.

Данное нововведение, осуществленное Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, позволяет в настоящее время избегать возникавших ранее коллизий. Данные коллизии состояли в противоречии между двумя основными классификациями отходов, закрепленными приказом МПР России от 15 июня 2001 г. № 511 «Об утверждении Критериев отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды»² и Санитарными правилами по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления. СП 2.1.7.1386-03, утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 16 июня 2003 г. № 144³. Противоречие между двумя указанными актами заключалось в том, что в классификации, закрепленной Санитарными правилами, отсутствует V класс опасности «практически неопасные

¹ СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 17.

² Природно-ресурсные ведомости. 2001. № 45. В настоящее время действует прошедшее утверждение в Минюсте России приказ Минприроды России от 4 декабря 2014 г. № 536 «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I–V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду».

³ Российская газета. 2003. 20 июня. № 119/1.

отходы», что длительное время вводило в заблуждение многих правоприменителей.

Рассматривая правовые аспекты оборотоспособности отходов и, одновременно с этим, деятельности по обращению с ними, следует отметить, что в правовых научных исследованиях предлагалось разграничивать различные по своему содержанию понятия «обращение с отходами» и «оборот отходов». В эколого-правовом смысле обращение с отходами включает различные виды деятельности (в частности, их создание, сбор, использование, обезвреживание, перемещение, размещение, переработка, уничтожение). В свою очередь, термин «оборот» имеет гражданско-правовое содержание и подразумевает возможность совершения сделок с опасными веществами и отходами¹.

Ограничения оборотоспособности отходов устанавливаются в форме ограничения возможности свободной реализации собственником отходов своих правомочий владения, пользования и распоряжения путем установления ряда условий и запретов. Так, например, длительное время до вступления в силу действующей редакции ст. 4 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» (с учетом изменений, внесенных в него Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ) ч. 2 указанной статьи было закреплено одно такое существенное ограничение – собственник отходов I–IV класса опасности был вправе отчуждать эти отходы в собственность другому лицу, передавать ему, оставаясь собственником, право владения, пользования или распоряжения этими отходами только в случае, если у такого лица имелась лицензия на осуществление деятельности по использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов не меньшего класса опасности.

Таким образом, ограничение оборотоспособности отходов I–IV классов опасности ставилось в прямую зависимость от наличия или отсутствия соответствующей лицензии у лица, в пользу которого данные отходы

¹ См.: Радчик О.Л. Юридическая ответственность за нарушение правил обращения с экологически опасными веществами и отходами: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 18.

отчуждались, следовательно, институт лицензирования деятельности по обращению с отходами производства и потребления играет важную роль в вопросах ограничения оборотоспособности отходов.

За последние годы несколько раз существенным образом менялись как условия лицензирования деятельности по обращению с отходами, так и перечень лицензируемых видов деятельности в области обращения с отходами I– IV классов опасности, причем как в сторону его сужения, так и наоборот. Во многом это было связано и с принятием Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹ и с рядом иных факторов.

В настоящее время порядок и условия лицензирования деятельности в области обращения с отходами установлены целой системой нормативных правовых актов: помимо общих норм Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», положений ст. 9 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», к таковым следует отнести постановление Правительства РФ от 3 октября 2015 г. № 1062 «О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности»².

Ряд специальных требований, связанных с лицензированием указанной деятельности, закреплен также Методическими рекомендациями по порядку предоставления государственной услуги по лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности, утвержденными письмом Росприроднадзора от 1 ноября 2015 г. № АС-03-03-36/20364³ и рядом иных нормативных правовых актов.

Вместе с тем закрепление в положениях Федерального закона «Об отходах производства и потребления» классов опасности отходов и «выведение» отходов V класса опасности из сферы действия ряда экологических требований повлекло и

¹ СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716,

² СЗ РФ. 2015. № 41 (ч. 3). Ст. 5670.

³ Документ опубликован не был. См.: СПС «КонсультантПлюс».

некоторые иные нововведения, которые были реализованы в иных статьях Федерального закона «Об отходах производства и потребления», например юридические лица и индивидуальные предприниматели, в процессе деятельности которых образуются отходы V класса опасности, были освобождены от обязанности составления на них паспорта отхода.

Таким образом, не все категории отходов производства и потребления, на наш взгляд, могут быть признаны ограниченными в обороте. Учитывая упразднение классификации их на «опасные» и иные (неопасные) и закрепление в положениях Федерального закона «Об отходах производства и потребления» классов их опасности, с фактическим упразднением любого рода правовых ограничений для обращения с отходами V класса опасности, ограниченно оборотоспособными следует признавать лишь отходы I–IV класса. В свою очередь, право собственности на отходы V класса (неопасные) как на движимое имущество, не ограниченное в обороте, может отчуждаться и переходить от одного лица к другому без каких-либо ограничений.

На основании вышеизложенного отходы представляют собой особый специфический вид имущества, ограниченного в обороте, при этом его особенности абсолютно не рассматриваются в правовой теории. Для определения характеристик отходов как имущества и объекта гражданских прав следует установить принадлежность отходов к движимому или недвижимому имуществу.

Как известно, гражданское законодательство классифицирует вещи на движимые и недвижимые, при этом к недвижимым вещам (недвижимому имуществу или недвижимости) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства (ст. 130 ГК РФ).

Некоторые специалисты, утверждая о наличии связи отходов с землей, поскольку для их размещения на длительное хранение предусматривается отвод

земельных участков, относят отходы к объектам недвижимого имущества¹. Сложно поддержать данную точку зрения, так как отходы как объект имущественных отношений, по нашему мнению, являются движимым имуществом, поскольку согласно ч. 2 ст. 130 ГК РФ к таковым относятся вещи, не относящиеся к недвижимости. Исходя из приведенных выше суждений, отходы производства и потребления следует признавать движимыми вещами, ограниченными в обороте.

Согласно положениям Федерального закона «Об отходах производства и потребления» отходы являются не просто особым объектом гражданских прав, но и специфическим объектом права собственности. Признание в соответствии с законодательством отходов производства и потребления объектом права собственности в должной мере способствует их вовлечению в хозяйственный оборот и делает их предметом гражданско-правовых сделок. Следует отметить, что как отходы производства, так и отходы потребления зачастую содержат ценные в потребительском отношении материалы и вещества, которые могут быть вовлечены во вторичный оборот, извлечены, переработаны и использованы в дальнейшем. Указанные факторы определяют необходимость законодательного закрепления правил оборота отходов как объекта гражданских прав, в частности, приобретения права собственности на них и его перехода от одного лица к другому.

Одним из ключевых вопросов, требующих надлежащего разъяснения на основе норм права, является вопрос определения надлежащего собственника отходов. Как отмечает Э.Ф. Раимова, именно производители отходов и их собственники, владельцы, распорядители должны нести полную ответственность за надлежащее экологически безопасное обращение с отходами на всех его стадиях².

¹ См.: *Квашин Ю.А.* Отходы как объект права собственности // Твердые бытовые отходы. 2009. № 11. С. 34.

² См.: *Раимова Э.Ф.* Правовое регулирование обращения с отходами: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. С. 13.

Необходимость установления надлежащего собственника отходов связана прежде всего с тем, что согласно ст. 210 части первой ГК РФ именно собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. Законодательством об охране окружающей среды и, в частности, законодательством об отходах на собственника отходов возлагаются обязанности по экологически безопасному содержанию отходов, а на первичного собственника (т.е. лица, в результате деятельности которого данные отходы образовались, – «образователя» отходов) возлагается также обязанность по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В этой связи представляется достаточно интересным опыт ряда зарубежных стран в отношении регулирования отношений, связанных с реализацией права собственности на отходы производства и потребления. Наиболее близким к России и интересным с точки зрения поиска релевантного и доступного для заимствования опыта является законодательство и правоприменительная практика ряда государств – участников СНГ. Законодательство различных государств – участников СНГ, являясь наиболее близким к Российской Федерации по особенностям формирования многих институтов и отраслей, в частности, законодательства об охране окружающей среды, регулирует данную группу правоотношений несколько различным образом.

Отношения в сфере обращения с отходами в Республике Казахстан регулируются Экологическим кодексом от 9 января 2007 г. № 212-III-ЗРК¹ (далее – ЭК РК). Вопросы, связанные с установлением и переходом права собственности на отходы, регулируются специальной главой Кодекса (гл. 41). Статья 283 Кодекса закрепляет, что ответственность за безопасное обращение с отходами с момента их образования (если иное не предусмотрено законодательством Республики Казахстан или договором, определяющим условия обращения с отходами) несут собственники отходов, которыми являются физические и юридические лица, в результате деятельности которых они образуются. При этом

¹ Казахстанская правда. 2007. 23 янв. №12 (25257).

право собственности может приобретаться иными лицами на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении отходов.

ЭК РК прямо возлагает на собственников отходов определенные обязанности, связанные с их содержанием. Так, собственник отходов должен пользоваться централизованной системой сбора отходов или услугами субъектов, выполняющих операции по сбору, утилизации, размещению или удалению отходов, либо обязан самостоятельно осуществлять операции по размещению и удалению отходов (ст. 283 Кодекса).

Также закрепляет обязанности собственников отходов и ст. 6 Закона Азербайджанской Республики от 30 июня 1998 г. №514-ІГ «О производственных и бытовых отходах»¹. Согласно ее положениям собственник должен обеспечить использование отходов в качестве вторичного сырья и их поставку на другие предприятия для повторной переработки; вести учет отходов, образовавшихся в производственном процессе и сфере услуг, используемых в качестве вторичного сырья, поставляемых на другие предприятия для повторной переработки, временно хранящихся в целях уничтожения и отправленных на уничтожение, и информировать об этом соответствующий орган исполнительной власти.

Статья 3 Закона Республики Беларусь от 20 июля 2007 г. № 271-3 «Об обращении с отходами»², аналогичным образом с положениями предыдущей редакции ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды», устанавливает, что право собственности на отходы приобретают либо производители отходов (с момента их образования, если иное не предусмотрено законодательством Республики Беларусь и (или) договором об использовании имущества, которое явилось источником образования этих отходов), либо юридическое или физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель (на основании сделки об отчуждении отходов или совершения

¹ Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. 1998. № 10. Ст. 606.

² Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 1 августа 2007 г. № 183. 2/1368.

других действий, свидетельствующих об обращении иным способом отходов в собственность).

При этом ст. 1 данного Закона разграничивает понятия «производитель отходов» и «собственник отходов», устанавливая, что производителем отходов является юридическое или физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, экономическая деятельность, жизнедеятельность которого приводит к образованию отходов. Вместе с тем, исходя из определения понятия «собственник отходов», равно как из содержания рассмотренных выше положений ст. 3 данного Закона, следует, что их собственником может быть как сам производитель, так и иные лица.

В Украине регулирование отношений, связанных с реализацией права собственности на отходы, осуществляется целым рядом статей (раздел II) специального Закона Украины от 5 марта 1998 г. № 187/98-ВР «Об отходах»¹. Помимо закрепления возможности отходов быть объектом права собственности и перехода данного права от одного лица к другому в порядке, предусмотренном законом (ст. 8), данный Закон закрепляет четкий перечень субъектов права собственности на отходы. К таковым согласно ст. 9 указанного Закона относились как граждане Украины, так и иностранцы, лица без гражданства, предприятия, учреждения и организации всех форм собственности, территориальные громады, Автономная Республика Крым и государство.

Территориальные громады являются собственниками только тех отходов, которые образуются на объектах коммунальной собственности либо находятся на их территории и не имеют собственника или собственник которых неизвестен (бесхозные отходы). Государство, в свою очередь, является собственником отходов, которые образуются на объектах государственной собственности или находятся на территории Украины и не имеют собственника или собственник которых неизвестен (кроме тех бесхозных отходов, собственниками которых являются территориальные громады), а также в других случаях, предусмотренных законом.

¹ Ведомости Верховной Рады Украины от 25 сентября 1998 г. № 36. Ст. 242.

Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» были внесены существенные изменения, которые также затронули и регулирование вопросов реализации права собственности на отходы. Так, в действующей редакции ст. 4 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» была закреплена отсылочная норма, в соответствии с которой право собственности на отходы определяется в соответствии с гражданским законодательством. Таким образом, указанный Федеральный закон больше не содержит специальных условий, касающихся определения собственника отходов и перехода права собственности на них от одного лица к другому, а указанные вопросы регулируются в строгом соответствии с нормами гражданского права и законодательства.

Согласно со ст. 136 ГК РФ плоды, продукция, доходы, полученные в результате использования вещи, независимо от того, кто использует такую вещь, принадлежат собственнику вещи, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами, договором или не вытекает из существа отношений. Таким образом, в случае признания отходов продукцией, полученной в результате использования вещи либо имущества, они в соответствии с указанной статьей должны принадлежать его собственнику, что также подтверждает общее правило, которое было закреплено в предыдущей редакции ст. 4 Федерального закона «Об отходах производства и потребления».

Вместе с тем гражданское законодательство содержит достаточно интересные положения относительно правового статуса движимых вещей, которые могут быть применены и к отходам производства и потребления. Так, в соответствии ч. 1 ст. 220 ГК РФ, если иное не предусмотрено договором, право собственности на новую движимую вещь, изготовленную лицом путем переработки не принадлежащих ему материалов, приобретает собственником материалов. Таким образом, если право собственности на отходы не перешло по договору от их собственника к лицу, их переработавшему, то право собственности на полученную из них продукцию должно принадлежать собственнику отходов.

Вопросы перехода права собственности на отходы являются в настоящее время чрезвычайно актуальными, так как напрямую связаны не только с хозяйственной деятельностью, но и с повседневной жизнедеятельностью человека. Вместе с тем условия и особенности перехода права собственности на отходы производства и потребления от одного лица к другому являются как в теории, так и в практической среде вопросом дискуссионным.

Важность определения момента перехода права собственности на отходы и их надлежащего собственника состоит прежде всего в том, что, как уже отмечалось выше, на собственников отходов должен возлагаться ряд важнейших обязательств, в том числе по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду (на «первичных» собственников, в процессе деятельности которых указанные отходы образовались, т.е. «образователей» отходов) и ряд иных.

В этом случае применимы положения гражданского законодательства. Согласно ст. 236 ГК РФ гражданин или юридическое лицо может отказаться от права собственности на принадлежащее ему имущество, объявив об этом либо совершив другие действия, определенно свидетельствующие о его устранении от владения, пользования и распоряжения имуществом без намерения сохранить какие-либо права на это имущество.

При этом отказ от права собственности не влечет прекращения прав и обязанностей собственника в отношении соответствующего имущества до приобретения права собственности на него другим лицом. Так, заключение хозяйствующими субъектами договора на оказание услуг по вывозу и размещению отходов со специализированными организациями (операторами), как известно, не приводит к переходу права собственности на отходы к данным организациям, так как правовая конструкция договоров оказания услуг по обращению с отходами не предусматривает переход права собственности на них к оператору.

Юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, в процессе деятельности которого данные отходы образовались (т.е. «первичный»

собственник), обязан утверждать нормативы образования отходов и лимиты на их размещение (кроме субъектов среднего и малого предпринимательства), а также вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду при обращении с отходами в установленном порядке. При этом заключение договора на оказание соответствующих услуг не освобождает субъектов хозяйственной деятельности, являющихся собственниками отходов, от обязанности вносить соответствующие платежи. Данные доводы вполне подтверждаются соответствующей судебной практикой¹.

Дискуссионность вопросов, связанных с определением момента и способов перехода права собственности на отходы приводит к появлению многочисленных спорных ситуаций в правоприменительной практике. Так, основной проблемой является поиск надлежащих юридических схем передачи права собственности на отходы от их первоначального собственника (от лица, их образовавшего, являющегося собственником материалов и сырья) к лицу, осуществляющему его транспортировку к месту размещения (хранения или захоронения), а от него впоследствии и к лицу, являющемуся собственником объекта размещения отходов, или к лицу, эксплуатирующему данный объект.

Как уже отмечалось, право собственности является гражданско-правовой категорией и общие основания его перехода от одного лица к другому и его приобретения также установлены положениями гражданского законодательства. Переход права собственности на отходы, как и на любое другое имущество, не изъятое из оборота, осуществляется по ряду оснований. К таковым, в первую очередь, следует отнести сделки, т.е. действия граждан и юридических лиц,

¹ Подробнее см.: *Пономарев М.В.* Проблемы применения норм экологического права при разрешении судами споров в области обращения с отходами // Судья. 2019. № 6; *Хабриева Т.Я., Лазарев В.В., Габов А.В.* и др. Судебная практика в современной правовой системе России: монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой, В.В. Лазарева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 317–339 (гл. 18 – Хлуденева Н.И., Кичигин Н.В., Пономарев М.В.); *Пономарев М.В.* Правовые проблемы судебного разрешения споров по вопросам обращения с отходами // Вестник Арбитражного суда Московского округа. 2015. № 3. С. 83–90; *он же.* Рассмотрение судами дел о нарушении правил обращения с отходами // Твердые бытовые отходы. 2011. № 7. С. 10–12.

направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей (ст. 153 части первой ГК РФ).

Переход права собственности на отходы должен осуществляться на основании сделок, связанных с отчуждением отходов как имущества, что соответствует ч. 2 ст. 218 ГК РФ, согласно которой право собственности на имущество, которое имеет собственника, может быть приобретено другим лицом на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении этого имущества.

В данном случае происходит добровольное отчуждение права собственности на отходы одной стороной и добровольное приобретение его другой стороной данной сделки. Ранее мы приходили к выводу, что оборотоспособность отходов V класса опасности практически не ограничена – право собственности и иные права на них могут отчуждаться другим лицам свободно и без каких-либо ограничений, в отличие от отходов I–IV опасности, на осуществление различных видов деятельности с которыми требуется получение соответствующей лицензии.

Законодательство Республики Беларусь об отходах также устанавливает условия передачи права собственности на отходы иным лицам – так, отчуждение опасных отходов другому юридическому или физическому лицу, в том числе индивидуальному предпринимателю, осуществляющему обращение с отходами, разрешается только в целях последующего их захоронения, обезвреживания и (или) использования.

При этом сделки о передаче опасных отходов на определенный срок (кроме договора перевозки), а также об отчуждении опасных отходов другому юридическому или физическому лицу, в том числе индивидуальному предпринимателю, осуществляющему обращение с отходами, подлежат регистрации в территориальных органах Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь по месту хранения, обезвреживания и (или) использования таких отходов.

Закон Азербайджанской Республики «О производственных и бытовых отходах» регулирует отношения, связанные с приобретением и переходом права собственности на отходы, в целом схожим с законодательством Российской Федерации и ряда стран СНГ образом, закрепляя три основных правила. Во-первых, право собственности на отходы, образовавшиеся в результате использования сырья, материалов, полуфабрикатов, иных предметов или изделий, а также товаров (продукции), принадлежит собственнику источников, от которых они образуются. Во-вторых, право собственности на отходы может быть передано другому лицу на основании договора купли-продажи, обмена, дарения или иной сделки об отчуждении отходов. И, наконец, в-третьих, правило, касающееся отчуждения отходов их собственником путем отказа от права собственности – в случае выброса отходов со стороны собственника или их хранения каким-либо иным путем в целях отказа от права собственности над ними лицо, в собственности, распоряжении или пользовании которого находятся земельный участок, водохранилище или иной объект, на котором размещаются выброшенные отходы, может превратить их в свою собственность, начав использовать их или совершив иные действия, подтверждающие их превращение в личную собственность в соответствии с гражданским законодательством.

Закон Украины «Об отходах» закрепляет особенности перехода права собственности на отходы в отдельных случаях, например, в процессе приватизации государственных предприятий или в результате смены собственника или пользователя земельного участка. Так, например, при приватизации государственных предприятий, в результате деятельности которых накоплены определенные объемы отходов, право собственности на отходы и обязанность по возмещению причиненного отходами вреда здоровью людей, имуществу физических или юридических лиц и окружающей природной среде переходит к новым собственникам, если иное не предусмотрено в соответствии с законом условиями приватизации этих предприятий. Условиями приватизации может быть предусмотрена солидарная ответственность предыдущего собственника и собственника приватизированного предприятия (ст. 10). Однако

порядок и условия перехода права собственности на отходы в результате смены собственника или пользователя земельного участка Законом Украины «Об отходах» не конкретизируется. Соответствующая норма, закрепленная ст. 11 указанного Закона, определяет, что при изменении собственника или пользователя земельного участка, на котором размещены отходы, вопрос о праве собственности на отходы решается отдельно, в соответствии с законом.

В законодательстве Республики Казахстан отношения, связанные с переходом права собственности на отходы, также регулируются особым образом. Так, ст. 285 ЭК РК закрепляет особенности перехода права собственности на них при изменении собственника земельного участка или землепользователя, а также при приватизации объектов государственной собственности. При изменении собственника земельного участка или землепользователя, на земельных участках которых расположены отходы, вопрос о праве собственности на отходы решается в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан. В свою очередь, при приватизации объектов государственной собственности как право собственности на отходы, так и обязательства по безопасному обращению с ними и их удалению, а также рекультивации и восстановлению земель переходят к новому собственнику, если иное не предусмотрено условиями приватизации этих предприятий в соответствии с законодательством Республики Казахстан о приватизации.

Несколько иным основанием перехода права собственности на отходы является приобретение права собственности на бесхозные отходы, т.е. на отходы, которые брошены неизвестным лицом, т.е. когда их собственника установить не представляется возможным. Значимость данного вопроса определяется прежде всего необходимостью разрешения спорных ситуаций при определении собственника брошенных отходов, содержащих ценные в потребительском отношении вещества.

Интересные положения содержит Закон Республики Беларусь «Об обращении с отходами» относительно статуса бесхозных отходов и возможности приобретения права собственности на них. Согласно ч. 5 ст. 3

данного Закона пользователи земельных участков, выявившие на своих земельных участках отходы и не заинтересованные в обращении их в свою собственность, обязаны в течение пяти календарных дней со дня выявления отходов сообщить в письменной форме об их выявлении в местные исполнительные и распорядительные органы. Указанные органы обязаны обеспечить сбор и удаление этих отходов, а также принять иные меры по предупреждению их вредного воздействия на окружающую среду, здоровье граждан, имущество.

Особым образом Закон Украины «Об отходах» регулирует отношения в сфере обращения с бесхозными отходами. Согласно ст. 12 указанного Закона бесхозными считаются отходы, не имеющие собственника или собственник которых неизвестен. Порядок выявления и учета таких отходов определяется Кабинетом Министров Украины, однако определение режима их использования возлагается на местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом.

Несколько иной способ приобретения права собственности на бесхозные отходы предусмотрен законодательством Республики Казахстан. Так, согласно ст. 284 ЭК РК собственники земельных участков или землепользователи при выявлении бесхозных отходов на своих земельных участках имеют право обратиться эти отходы в свою собственность, приступив к их использованию либо совершив иные действия, свидетельствующие об обращении отходов в собственность. Однако в отличие от законодательства Российской Федерации и ряда стран СНГ, ЭК РК предусматривает возможность приобретения права собственности на отходы лицом, их оставившим. Так, бесхозные отходы, не признанные по решению суда поступившими в республиканскую или коммунальную собственность, могут быть вновь приняты во владение, пользование и распоряжение оставившим их собственником либо приобретены в собственность в силу приобретательной давности в соответствии с гражданским законодательством Республики Казахстан.

Следует отметить, что в Российской Федерации именно положения гражданского законодательства содержат такую правовую категорию, как «бесхозная вещь». Согласно ч. 1 ст. 225 ГК РФ бесхозной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался. В случае с признанием права собственности на брошенные отходы применимы нормы гражданского законодательства, регулирующие статус бесхозных движимых вещей.

В частности, процитированные положения предыдущей редакции ст. 4 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» фактически воспроизвели нормы ст. 226 ГК РФ, устанавливающей порядок обращения движимых вещей, от которых отказался собственник (т.е. брошенных собственником или иным образом оставленных им в целях отказа от права собственности на них), в собственность иных лиц. Согласно требованиям данной статьи лицо, в собственности, владении или пользовании которого находится земельный участок, водоем или иной объект, где находится брошенная вещь (в частности отходы производства и другие отходы), имеет право обратиться эти вещи в свою собственность, приступив к их использованию или совершив иные действия, свидетельствующие об обращении вещи в собственность.

Возникает закономерный вопрос: какие действия следует признавать направленными на обращение отходов в свою собственность? Например, О.А. Приймак указывает, что, возможно, это могут быть действия, связанные с определением дальнейшей судьбы отходов. Например, если юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, занимающийся вывозом и в дальнейшем размещением или утилизацией бытовых отходов, являющийся при этом владельцем контейнерной площадки, затрачивает финансовые, технические и иные ресурсы на ее обслуживание и осуществление указанной деятельности¹.

¹ Подробнее см.: *Приймак О.А.* Переход права собственности на отходы населения // Твердые бытовые отходы. 2009. № 6. С. 53–54.

Вместе с тем гражданское законодательство закрепляет некоторые особенности добровольного отказа собственника от своего имущества. Согласно ст. 236 ГК РФ гражданин или юридическое лицо может отказаться от права собственности на принадлежащее ему имущество, объявив об этом либо совершив другие действия, определенно свидетельствующие о его устранении от владения, пользования и распоряжения имуществом без намерения сохранить какие-либо права на это имущество. При этом отказ от права собственности не влечет прекращения прав и обязанностей собственника в отношении соответствующего имущества до приобретения права собственности на него другим лицом.

Таким образом, собственник отходов, бросивший или иным образом оставивший их в целях отказа от права собственности на них, должен нести обязанности по их содержанию до приобретения соответствующего права на них другим лицом, что далеко не всегда в должной мере может быть реализовано на практике.

Например, до сих пор не ясен момент перехода права собственности на ТКО от их образователя к оператору или региональному оператору – законодательством, несмотря на ряд попыток регулирования данного вопроса, порядок и условия перехода указанного права на сегодняшний день не установлены, в связи с чем в правоприменительной практике возникают многочисленные вопросы о правомерности распоряжения операторами или региональными операторами твердыми коммунальными отходами, в отношении которых они осуществляют соответствующие лицензируемые виды деятельности.

Как было указано ранее, признание многих объектов гражданского оборота ограниченно оборотоспособными в Российской Федерации обусловлено необходимостью обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Очевидно, что отходы производства и потребления в большинстве случаев содержат опасные химические и иные вещества, которые при попадании в окружающую среду могут нанести вред ей, а через нее и здоровью людей. Более того, деятельность по обращению с отходами

I–IV классов опасности подлежит лицензированию, т.е. лица, не обладающие лицензией на любой вид деятельности, входящий в содержание понятия «обращение с отходами», осуществлять данную деятельность не имеют права.

Таким образом, отходы производства и потребления являются особым объектом гражданского оборота, движимыми вещами, правовой статус и оборотоспособность которых определяется исходя общих положений гражданского законодательства с учетом специальных требований, предусмотренных законодательством об отходах производства и потребления и об охране окружающей среды.

На протяжении достаточно длительного времени в научной и иной литературе велись активные дискуссии относительно того, могут ли право собственности на отходы, а также обязанность по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду передаваться по договору на вывоз, размещение и иные виды услуг, связанные с обращением с отходами. Данные дискуссии были связаны с противоречивостью складывающейся административной и судебной практики по делам об отходах (в особенности в период существования Высшего Арбитражного Суда РФ).

В настоящее время данная проблема решена вступлением в силу с 1 января 2016 г. норм ч. 4 и 5 ст. 23 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», возлагающих обязанность по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов либо на индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, в процессе осуществления хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются отходы (за исключением твердых коммунальных отходов), либо на операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами и региональных операторов, осуществляющих деятельность по их размещению.

Так, некоторыми специалистами отвергалось мнение, что необходимые полномочия для внесения платы за размещение отходов могут быть предоставлены по договору, по которому осуществляется вывоз отходов, т.е. по договору перевозки.

Как отмечает Н.Р. Петрова, модель гражданско-правового договора перевозки не предоставляет перевозчику возможность совершать юридические действия, правом на совершение которых обладает грузоотправитель (отправитель отходов)¹. Ошибочность мнения о возможностях договора перевозки приводит к тому, что в тарифы перевозчиков на вывоз отходов закладываются суммы, которые являются платой за размещение отходов, хотя формально-юридически обязанность собственника отходов платить за размещение отходов остается неисполненной².

В качестве выхода из данной ситуации предлагалось применение правовой конструкции агентского договора. Согласно ч. 1 ст. 1005 ГК РФ по агентскому договору одна сторона (агент) обязуется за вознаграждение совершить по поручению другой стороны (принципала) юридические и иные действия от своего имени, но за счет принципала либо от имени и за счет принципала.

Как указывает Н.Р. Петрова, в качестве агента в данном случае следует указать перевозчика. Для предоставления перевозчику права отчуждать отходы в собственность полигону агентский договор должен быть заключен по модели договора комиссии, так как в данной модели агент «выступает от своего имени, но за счет принципала» (собственника отходов). Предметом агентского договора между перевозчиком и собственником отходов будут выступать услуги по сбору, транспортировке отходов и их отчуждению в собственность полигону.

При этом посредством агентского договора гарантируются интересы и собственников отходов, и перевозчиков, так как исключаются противоречия с субъектом-плательщиком за размещение отходов, а также возможные риски

¹ Данные суждения подтверждаются судебной практикой – например, в постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 7 декабря 2004 г. № А56-2567/04 говорится, что «...наличие договора на размещение (вывоз) отходов не освобождает природопользователя от внесения платежа, размер которого зависит от количества и качества (опасности отхода данного вида) мусора, вывезенного за расчетный квартал».

² См.: *Петрова Н.Р.* Размещение отходов: вопросы собственности // *Экология производства.* 2008. № 7. С. 62.

привлечения к экологической ответственности как собственника, так и перевозчика отходов¹.

В 2007 г. в одном из городов Северо-Западного региона имелись прецеденты, когда образователь отходов предъявлял полигону через суд требования возместить ему убытки, причиненные нарушением его права собственности. Так как сама по себе разгрузка отходов на полигоне не влечет перехода права собственности, а осуществление полигоном правомочий собственника в отношении этих отходов (в частности, реализация сортированных отходов третьим лицам, переплавка ценных металлов и др.) должно признаваться неправомерным, нарушающим права собственника соответствующих отходов.

Кроме того, основываясь на абз. 4 ст. 1103 ГК РФ, собственник может потребовать от полигона возврата всего, что полигон получил от незаконного осуществления правомочий собственника в отношении привезенных отходов, т.е. предъявить в суд требование из неосновательного обогащения².

§ 3. Тенденции развития правового регулирования в области обращения с отходами производства и потребления

Вопросы загрязнения окружающей среды отходами производства и потребления в Российской Федерации приобретают катастрофический масштаб. С постепенным ростом производительных сил и развитием потребительского рынка стремительно увеличился объем образования как производственных отходов, так и отходов, образующихся в результате потребления населением товаров и продукции. В настоящее время отходы являются не только источником существенного загрязнения окружающей среды, нарушают почвенный слой, засоряют водные объекты, загрязняют атмосферный воздух, а также разрушают естественные экологические системы, они также захламляют огромные территории и оказывают негативное влияние на здоровье человека.

¹ См.: *Петрова Н.Р.* Указ. соч. С. 62.

² См.: там же. С. 60.

Обращение с отходами является сферой, в которой наблюдается столкновение различных и порой разнополярных интересов разных субъектов, от государства до среднего и малого бизнеса. Именно законодательство, на наш взгляд, должно обеспечивать сбалансированное соотношение публичных и частных интересов в экологической политике государства, гарантировать соблюдение права каждого на благоприятную окружающую среду, закрепленного ст. 42 Конституции РФ.

Как отмечается в правовых научных исследованиях, основная цель экологического законодательства России – создание эффективной правовой модели регулирования природоохранных и природоресурсных отношений, адекватно отражающей соотношение экологических и экономических интересов общества, экологические приоритеты нашего государства. При этом совершенствование экологического законодательства должно быть увязано с проводимыми в стране экономическими, социальными и иными реформами¹.

При этом ключевую роль в практической реализации основополагающих принципов и приоритетов государственной экологической политики играет правотворческая деятельность, которая позволяет заложить их в качестве фундамента в экологическое законодательство. Как отмечал С.С. Алексеев, правотворческая деятельность выражается в правотворческих актах (решениях), то есть в юридических действиях, которые, как и всякие юридические акты, порождают те или иные правовые последствия, в данном случае последствия, выраженные в принятии определенных положений в качестве юридических норм².

При этом в системе основных принципов правотворчества в области охраны окружающей среды важную проблемную группу составляют принципы сочетания экологии и экономики. Это обусловлено тем, что регулярно встает вопрос о возможности или невозможности приоритета экологических интересов над экономическими. Их разумного сочетания пока нет, а экология, ее проблемы

¹ См.: Боголюбов С.А., Кичигин Н.В., Хлуденева Н.И. Указ. соч. С. 461.

² Алексеев С.С. Теория права. – М.: Издательство БЕК, 1995. С. 113.

нередко уступают перед требованиями экономики¹. Поддержание баланса между различными группами экологических и экономических интересов в области обращения с отходами производства и потребления возможно только путем создания единой консолидированной и отвечающей стоящим перед ней задачам системы законодательства в данной сфере.

В настоящее время стало очевидно, что российское законодательство, регулирующее отношения в области обращения с отходами производства и потребления, не отвечает потребностям времени и нуждается в системном совершенствовании. О тенденциях и перспективах такого совершенствования и пойдет речь в рамках настоящего параграфа диссертационной работы.

Исследуя возможные тенденции и перспективы совершенствования законодательства об отходах, в целях обеспечения стабильности и эффективности экологического законодательства, по нашему мнению, предпочтение следует отдавать не принятию новых редакций законов, а внесению изменений в действующие. При этом следует иметь в виду, что введение любых новых правовых институтов и закрепление любых новшеств в законодательстве должно осуществляться комплексно и системно, включая внесение изменений в целый ряд законов, включая и базовые федеральные законы в данной сфере, такие как Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и ряд иных.

Большим значением для реализации законотворческих инициатив в данной сфере обладает принятие Плана мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 29 мая 2019 г. № 1124-р, которым предусмотрено шесть основных направлений совершенствования законодательства об охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности, три из которых непосредственно касаются сферы обращения с отходами:

¹ См.: Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М.: Эксмо, 2010. С. 129.

1) внесение в законодательство РФ изменений, касающихся придания особого правового статуса отходам производства и потребления, которые используются в качестве вторичных ресурсов;

2) внесение в законодательство РФ изменений, касающихся стимулирования организаций, применяющих отходы производства и потребления, которые используются в качестве вторичных ресурсов, для производства продукции, осуществления работ, оказания услуг;

3) совершенствование механизмов государственного регулирования вопросов, касающихся ответственности производителей товаров и импортеров товаров за утилизацию отходов от их использования (в том числе в части ужесточения требований по обеспечению экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления I–II классов опасности).

Очевидно, что основой совершенствования законодательства в области обращения с отходами должны стать эти и иные основные и актуальные на сегодняшний день направления государственной экологической политики. Одним из главных приоритетов государственной экологической политики было и остается обеспечение экологически безопасного обращения с отходами. Очевидно, что решение данной задачи может быть обеспечено целым комплексом мер, среди которых одно из основных мест занимают меры правового характера.

Закрепление основных приоритетов государственной экологической политики в действующем законодательстве является важнейшей целью законотворческой деятельности. Говоря о важнейших тенденциях законодательного регулирования отношений в области обращения с отходами производства и потребления на современном этапе, следует выделить, на наш взгляд, важнейшие из них, изложенные ниже, находящиеся в общем русле с общими направлениями развития государственной экологической политики России, обозначенными в упомянутых выше программных документах государственного масштаба.

1. Развитие законодательства о вторичных ресурсах

Одним из наиболее перспективных способов использования отходов, позволяющих не только снизить объемы уже накопленных отходов, но и уменьшить количество вновь образованных, является их переработка, вовлечение во вторичный оборот и использование в качестве вторичных материальных или энергетических ресурсов. Как уже отмечалось, полноценная переработка отходов возможна лишь при применении селективного сбора их различных видов либо в процессе их сортировки (в ходе обработки) на специальных мусоросортировочных и мусороперерабатывающих заводах и предприятиях.

Разграничение тех отходов, которые не подлежат вторичному использованию, и тех, которые могут быть повторно использованы, путем применения различных упомянутых ранее терминов («отходы» и «сырье» или «вторичные материальные ресурсы»), в целом соответствует подходу, который наблюдается в различных нормативных правовых актах и иных документах. Например, в ст. 1 новой редакции Модельного закона государств – участников СНГ «Об отходах производства и потребления» и «ГОСТ 30772-2001. Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» и «ГОСТ Р 54098-2010. Национальный стандарт РФ. Ресурсосбережение. Вторичные материальные ресурсы. Термины и определения» помимо определения понятия «отходы» закреплены также дефиниции таких понятий, как «вторичные материальные ресурсы» и «вторичные энергетические ресурсы». Оба документа рассматривают вторичные ресурсы как отходы производства и потребления, в отношении которых существует возможность и целесообразность повторного использования непосредственно или после дополнительной обработки.

На практике мы называем вторичными ресурсами (многие также используют термин «вторичное сырье») вещества и материалы, которые можно повторно вовлекать в оборот. Все, что образуется в производственном процессе помимо целевой продукции и эффективно вовлекается предприятием в хозяйственный оборот повторно, фактически не является отходами.

Следует предположить, что образовавшиеся до завершения технологического процесса вещества и предметы, используемые в таком процессе, следует рассматривать как сырье, материалы, полуфабрикаты, которые продолжают использоваться и, таким образом, не удаляются, не предназначены для удаления и не подлежат удалению, следовательно, не могут рассматриваться как отходы и могут рассматриваться как продукция, поскольку согласно ст. 2 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» продукцией является результат деятельности, представленный в материально-вещественной форме и предназначенный для использования в хозяйственных или иных целях. Таким образом, на основании указанных суждений Ю.Е. Филаткина приходит к выводу, что именно невозможность использования свидетельствует о том, что материалы или вещества можно признать отходами¹.

В настоящее время Министерством промышленности и торговли РФ (Минпромторг России) подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части нормативно-правового регулирования отношений по обращению с вторичными ресурсами и проведению экспертизы некачественных и опасных пищевых продуктов, материалов и изделий, изъятых из оборота)»², который был разработан Министерством во исполнение пп. «г» п. 1 перечня поручений Президента РФ от 16 ноября 2017 г. № Пр-2319 по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента РФ в сфере регулирования обращения с отходами.

Указанным законопроектом предлагается определение понятия «вторичные ресурсы», вносятся изменения в уже существующий понятийный аппарат законодательства в области обращения с отходами производства и потребления, предпринимается попытка установления правил приобретения и перехода права собственности на ТКО, вводится перечень мер экономического стимулирования

¹ См.: Филаткина Ю.Е. Правовое регулирование обращения с вторичными ресурсами // Твердые бытовые отходы. 2019. № 3. С. 60.

² <https://regulation.gov.ru/projects#npa=90738>.

деятельности по производству упаковки и товаров из вторичных ресурсов, а также особенностей утилизации и уничтожения пищевых продуктов, материалов и изделий, владелец которых не может подтвердить их происхождение, которые имеют явные признаки недоброкачества и представляют в связи с этим непосредственную угрозу жизни и здоровью человека.

Создание соответствующей правовой основы для повышения эффективности вовлечения отходов во вторичный оборот и для обращения с вторичными ресурсами заслуживает несомненной поддержки, однако разработка подобных мер должна осуществляться только с учетом имеющихся результатов научных исследований и актуальных достижений науки (включая юридическую науку) и техники.

2. Создание комплексного правового регулирования отношений в области обращения с медицинскими и биологическими отходами

Медицинские отходы – совершенно специфический вид отходов, образующихся, как правило, в результате различных видов медицинской и фармацевтической деятельности, а также функционирования лечебно-профилактических учреждений. Опасность несоблюдения требований по обращению с медицинскими отходами заключается прежде всего в высокой степени их патогенности. Отходы медицинских организаций содержат потенциально опасные микроорганизмы, которые могут инфицировать пациентов, медработников и других людей, кроме того, такие отходы могут способствовать распространению лекарственно-устойчивых микроорганизмов из медицинских организаций в окружающую среду.

Далеко не любые отходы, образовавшиеся в деятельности медицинских организаций, могут автоматически признаваться медицинскими, так как в ходе деятельности медицинских организаций могут образовываться и твердые коммунальные, и биологические, и радиоактивные отходы. Вместе с тем в соответствии с положениями Федерального закона «Об отходах производства и потребления» (п. 2 ст. 2) отношения в области обращения с медицинскими отходами не регулируются нормами указанного Закона.

Совершенно очевидно, что медицинские отходы в настоящее время находятся вне рамок комплексного законодательного регулирования – в частности, остаются неурегулированными на законодательном уровне такие важные вопросы обращения с медицинскими отходами, как нормирование их образования, их учет, лицензирование и получение разрешений, представление отчетности, внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду при обращении с ними, обучение персонала и т.п.

Таким образом, представляется очевидным, что в настоящее время назрела насущная необходимость в обеспечении комплексного законодательного регулирования отношений по обращению с медицинскими отходами. В указанных целях требуется закрепить самостоятельный понятийный аппарат, распространить на деятельность по обращению с медицинскими отходами большинство существующих публично-правовых требований, аналогичных требованиям в области обращения с отходами производства и потребления, в частности, нормирование, лицензирование, учет, ведение и представление отчетности, а также следует предусмотреть возможность привлечения к административной ответственности за нарушение требований в сфере обращения с медицинскими отходами.

Остается открытым вопрос о том, требуется ли принятие в Российской Федерации самостоятельной системы законодательных норм, регулирующих отношения по обращению с медицинскими отходами (в качестве самостоятельного федерального закона либо в рамках внесения соответствующих изменений в федеральные законы «Об основах здоровья населения в Российской Федерации» и «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»), либо распространения на указанные отношения норм законодательства об отходах (путем внесения изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»).

3. Подготовка правовой основы обращения с отходами тары и упаковки, вышедшими из употребления автотранспортными средствами,

отходами электрического и электронного оборудования и техники, отработавшими элементами питания

В настоящее следует констатировать наличие общих пробелов в законодательном регулировании обращения с отдельными видами отходов. Как уже отмечалось, действующий Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» не отвечает этим задачам, закрепляя лишь общие основы законодательного регулирования отношений в данной сфере, а также систему норм, регулирующих обращение с ТКО (гл. V.1), а также отходов от использования товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств (ст. 24.2), тогда как эти вопросы требуют скорейшего решения.

Однако в большинстве зарубежных государств, являющихся членами Европейского союза, в настоящее время созданы правовые механизмы обращения с упаковочными отходами, отработавшими батарейками и иными элементами питания, отходами электронного и электротехнического оборудования (бытовой и офисной техники, вышедшей из употребления), вышедшими из употребления колесными транспортными средствами. Данные механизмы закреплены как директивами Европейского союза, так и национальным законодательством его стран-участниц.

Вместе с тем, несмотря на явную необходимость подготовки специальной основы законодательного регулирования обращения с отходами тары и упаковки в Российской Федерации (причем как на федеральном, так и на региональном уровнях), в особенности в части создания правовых механизмов их экономически выгодной переработки и экологически безопасной утилизации, юридически значимых мер со стороны органов государственной власти в этом направлении принято до сих пор не было¹.

¹ В этой связи нами ранее уже отмечалась необходимость создания в Российской Федерации специальной системы законодательного регулирования отношений в сфере обращения с упаковочными отходами. См., например: *Пономарев М.В.* Правовые проблемы обращения с упаковочными отходами // Твердые бытовые отходы. 2010. № 7. С. 10–13.

Как известно, в отличие от Российской Федерации, во многих странах Европейского союза уже существуют либо специальные законы об упаковках, либо иные акты, регламентирующие их оборот. Полезный опыт накоплен в Германии, Нидерландах и других его государствах-участниках¹. В Европейском союзе отношения в сфере оборота упаковочных отходов регулируются особым образом. Так, в настоящее время действует специальная Директива Европейского парламента и Совета Европейского союза 94/62/ЕС от 20 декабря 2004 г. «Об упаковке и отходах от упаковки»², устанавливающая комплекс мер, направленных на предупреждение образования отходов от упаковки, на их повторное использование, переработку и другие формы их восстановления и, как следствие, сокращение объема конечной утилизации таких отходов.

В Российской Федерации основой для совершенствования правового регулирования отношений в данной сфере может послужить Модельный закон об упаковке и упаковочных отходах, принятый постановлением 31-9 на 31-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 25 ноября 2008 г. в г. Санкт-Петербурге. Данный Модельный закон в числе прочих моментов закрепляет обязанности производителей и продавцов упаковки проектировать и производить ее таким образом и из таких материалов, чтобы образующиеся при ее производстве отходы могли быть вторично переработаны в качестве вторичных материальных и (или) энергетических ресурсов, а в отношении одноразовой упаковки – проектировать и производить ее с учетом возможности последующей утилизации либо, при невозможности утилизации, биоразлагаемости или безопасного сжигания. При этом в данном Законе особая роль при регулировании отношений в сфере обращения с упаковкой и упаковочными отходами принадлежит именно органам местного самоуправления.

¹ См., например: *Дубовик О.Л.* Опыт законодательного регулирования и доктринального толкования оборота упаковок в Республике Польша // *Экологическое право*. 2007. № 1. С. 33–37; *Кремер Л., Винтер Г.* Экологическое право Европейского союза / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М.: Городец, 2007.

² СПС «КонсультантПлюс».

При отсутствии надлежащего законодательного регулирования отношений в сфере обращения с отходами тары и упаковки в Российской Федерации органы местного самоуправления не выделяют упаковочные отходы из общей массы твердых бытовых отходов, не устанавливая для них специальных правил сбора, вывоза, утилизации и переработки данных отходов.

Актуальными для России и не урегулированными положениями российского законодательства являются вопросы утилизации вышедших из употребления автотранспортных средств (авторециклинг). По некоторым оценкам, в Российской Федерации ежегодно выбывает из эксплуатации и требует утилизации 0,9–1,5 млн единиц транспортных средств (3,0–3,9% парка страны). Учитывая сложившийся возрастной состав автопарка страны и средний срок службы автотранспортных средств 12–14 лет, к 2020 г. этот уровень может достигнуть 6% в год¹.

Попытка создания системы методов экономического регулирования отношений в сфере авторециклинга была предпринята путем принятия Федерального закона от 28 июля 2012 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и статью 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации»². Данным Законом была введена обязанность уплаты утилизационного сбора за каждое колесное транспортное средство, ввозимое в Российскую Федерацию или произведенное, изготовленное в Российской Федерации. При этом уплачивать указанный сбор обязаны как производители транспортных средств, лица, осуществляющие их ввоз на территорию Российской Федерации, так и те лица, которые приобрели указанные средства у предыдущих собственников, не уплативших данный сбор.

Введение указанного сбора должно было позволить компенсировать из средств федерального бюджета затраты организаций и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими деятельности по обращению с

¹ Решение Высшего экологического совета Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 10.1 // Официальный сайт Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы Российской Федерации. URL: <http://www.komitet2-21.km.duma.gov.ru/>.

² СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4317.

отходами, образовавшимися в результате утраты транспортными средствами, в отношении которых уплачен утилизационный сбор, своих потребительских свойств.

Вместе с тем очевидно, что одного введения утилизационного сбора для успешного функционирования системы авторециклинга в стране явно недостаточно, требуется создание целой системы по сбору, переработке и вторичному использованию вышедших из употребления автомобилей и их компонентов, действующей на всей территории государства, а следовательно, комплексное законодательное регулирование отношений в данной сфере – начиная от закрепления необходимого понятийного аппарата, заканчивая установлением специальных экологических требований при утилизации транспортных средств и их компонентов.

Немаловажное значение как для обеспечения экологически безопасного обращения с отходами, так и для развития рынка вторичных ресурсов имеет законодательное регулирование утилизации отходов электрического и электронного оборудования и техники. Достаточно длительное время в условиях отсутствия в Российской Федерации системы законодательных требований в данной сфере получила развитие деятельность крупных торговых сетей по их добровольному сбору и утилизации.

В настоящее время в отношении значительного количества видов такой техники предусмотрены обязательства в рамках «расширенной ответственности производителя», поскольку они включены в Перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, утв. распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2017 г. № 2970-р¹. Однако в настоящее время в российской природоохранной практике существует ряд проблем, связанных с порядком сбора и утилизации указанных оборудования и техники, поскольку они являются сложносоставными и многокомпонентными, и в связи с этим порядок реализации обязанностей по «расширенной ответственности производителей» в отношении них является весьма затруднительным.

¹ СЗ РФ. 2018. № 3. Ст. 566.

В этом отношении интересен опыт стран Европейского союза. В частности, Директивой Европейского парламента и Совета Европейского союза № 2002/96/ЕС от 27 января 2003 г. «Об отходах электрического и электронного оборудования»¹ устанавливаются специальные требования к режиму обращения данного оборудования, его восстановлению, отдельному сбору его отходов, порядок и условия информирования производителями оборудования его пользователей о порядке сбора и вторичного использования отходов и некоторые иные аспекты обращения с данным видом оборудования и его отходами. При этом эколого-правовые аспекты проблемы трансграничного перемещения данного оборудования, транснациональной ответственности производителя за утилизацию его отходов достаточно давно исследуются европейскими учеными-юристами². Актуальность данной проблемы для России усиливается прежде всего тем, что она имеет большой товарооборот с другими государствами и вынуждена нести расходы на утилизацию произведенных в них техники и оборудования, экспортируемых из них.

Большую опасность для окружающей среды составляет попадание в нее опасных веществ, содержащихся в батареях, аккумуляторах и иных источниках питания, именно поэтому в странах, входящих в Европейский союз, их оборот и порядок утилизации регулируется особым образом. Так, например, Директива Совета Европейских Сообществ 91/157/ЕЭС от 18 марта 1991 г. «О батареях и аккумуляторах, содержащих некоторые опасные вещества»³ предусматривает обязанность отдельного сбора аккумуляторов и батарей для целей их восстановления или уничтожения, вводит «систему депозита», в соответствии с которой покупатель при покупке батарей и аккумуляторов платит продавцу сумму денег, которая возмещается при возвращении использованных батарей и

¹ Директива на английском языке официально опубликована не была, на русском языке – в СПС «КонсультантПлюс»; Директива утратила силу 15 февраля 2014 г. в соответствии с Директивой № 2012/19/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза от 4 июля 2012 г. «Об отходах электрического и электронного оборудования» (WEEE).

² См., например: *Фюр М.* Транснациональный законотворческий процесс и политика ЕС в области производства продукции на примере отходов электронного и электрического оборудования // *Экологическое право.* 2006. № 4.

³ СПС «КонсультантПлюс».

аккумуляторов. К сожалению, российское законодательство об отходах не регулирует надлежащим образом данные отношения, тогда как отношения в области обеспечения экологической безопасности при утилизации данной продукции требуют установления специальных норм и правил, преимущественно на законодательном уровне.

Большое значение для Российской Федерации имеет также экологически безопасная утилизация ртутьсодержащих отходов (ртутных ламп и др.). Как в крупных российских мегаполисах, так и в небольших городах подавляющее большинство как коммерческих организаций, так и государственных и муниципальных учреждений социального и иного характера используют экологически опасные ртутьсодержащие лампы дневного освещения, требующие специальных экологически безопасных способов утилизации.

К сожалению, в настоящее время порядок обращения с данными видами отходов не урегулирован на законодательном уровне, что, несомненно, необходимо. В настоящее время общие правила обращения с ними закреплены постановлением Правительства РФ от 3 сентября 2010 г. № 681 «Об утверждении Правил обращения с отходами производства и потребления в части осветительных устройств, электрических ламп, ненадлежащие сбор, накопление, использование, обезвреживание, транспортирование и размещение которых может повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям и окружающей среде»¹, однако очевидно, что установление правил обращения с данными видами отходов на уровне подзаконного нормативного правового акта не может в полной мере обеспечить обязательность их выполнения и возможность привлечения нарушителей к юридической ответственности за несоблюдение требований по обращению с ними.

Таким образом, решение большинства проблем в сфере обращения с отходами возможно при применении комплексного подхода, состоящего в совокупности экологических, экономических, технологических и правовых средств. При этом вопросам совершенствования действующего законодательства

¹ СЗ РФ. 2010. № 37. Ст. 4695.

об отходах производства и потребления следует уделить особое внимание, так как именно правовые методы воздействия позволяют создать стабильную основу для регулирования общественных отношений в данной сфере, обеспечить развитие рынка вторичных материальных и энергетических ресурсов, а также достигнуть постепенного и последовательного снижения уровня негативного воздействия на окружающую среду от накопленных и образующихся отходов производства и потребления.

Действующее законодательство об отходах нуждается в системном совершенствовании, направленном на модернизацию основных его институтов, формирование и внедрение системы методов экономического стимулирования хозяйствующих субъектов к внедрению малоотходных технологий и оборудования, регулированию особенностей обращения с отдельными видами отходов в целях их экологически безопасной утилизации, а также развитию отходоперерабатывающей индустрии.

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ОБРАЩЕНИИ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

§ 1. Организационно-правовые основы государственного регулирования деятельности в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления

Охрана окружающей среды – одна из важнейших и приоритетных сфер государственного управления и контроля. Едва ли стоит говорить об особой стратегической значимости правильной организации деятельности органов государственной власти в данной области, особенно в сфере обращения с отходами производства и потребления.

В России сфера обращения с отходами регулируется в основном с помощью административного механизма, посредством таких инструментов, как лицензирование, государственный надзор, нормирование, отчетность. Такая

ситуация сложилась исторически и отражает закономерности развития экологического права вообще и законодательства в области обращения с отходами в частности. Задачами публично-правового механизма регулирования деятельности в области обращения с отходами являются охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение права каждого на благоприятную окружающую среду.

Отдельные элементы публично-правового механизма, такие как государственный надзор в области обращения с отходами, лицензирование и нормирование в области обращения с отходами, тесно связаны между собой, взаимно дополняют друг друга, хотя в ряде случаев допускается дублирование в применении указанных инструментов государственного регулирования.

Деятельность органов государственной власти призвана стоять на защите публичных интересов – интересов государства и интересов общества. Защита государственных и общественных интересов особенно актуальна в условиях политического, экономического, экологического или любого иного кризиса в стране. Особое место в данном случае занимает защита экологических прав и интересов граждан, особенно защита права на благоприятную окружающую среду, которое очень часто нарушается несоблюдением требований законодательства в области обращения с отходами. Более того, обеспечение эффективности государственного управления природоохранной деятельностью, а в особенности в сфере обращения с отходами производства и потребления, является одной из важнейших задач государственной экологической политики.

Ф.К. Абдраимова дает авторское определение термина «государственно-правовой механизм охраны окружающей среды», понимая его как совокупность внутренних факторов, институтов, средств, обеспечивающих деятельность соответствующих государственных органов по предотвращению вредных последствий хозяйственной деятельности человека¹.

¹ См.: *Абдраимова Ф.К.* Проблемы правового регулирования охраны окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления в Республике Казахстан: Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. Астана, 2010. С. 8.

По ее мнению, деятельность органов управления в области обращения с отходами производства и потребления представляет собой осуществление исполнительно-распорядительных функций по организации природоохранного дела в сфере функционирования эколого-вредных промышленных производств и в местах скопления отходов бытового происхождения. Эта деятельность включает в себя меры не только исполнительно-организационного, но и контрольного характера, и выполняется на ведомственном и административно-территориальном уровнях¹.

Под организационно-правовым механизмом обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления в теоретических работах понимается совокупность внутренних факторов, институтов, средств, обеспечивающих деятельность соответствующих субъектов по предотвращению, пресечению и устранению вредного воздействия отходов производства и потребления на окружающую природную среду и человека.

Составными элементами этого механизма являются:

а) система субъектов, осуществляющих функции по обеспечению экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления;

б) система правовых норм, направленных на обеспечение экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления;

в) деятельность данных субъектов по обеспечению экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления².

Значительную роль в обеспечении экологических интересов общества, направленных на реализацию права каждого на благоприятную окружающую среду, провозглашенного ст. 42 Конституции РФ, играет государство. Как указывает С.А. Боголюбов, человек, общество, государство должны быть взаимно заинтересованы в благоприятной окружающей среде и эффективном

¹ См.: там же. С. 5.

² См.: Проблемы правового обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления в Республике Казахстан. Монография / Под общ. рук. А.А. Мукашевой. С. 139.

использовании надлежащих средств обеспечения этих взаимных интересов¹. При этом проф. М.И. Васильева отмечает, что именно государство определяет и проводит национальную экологическую политику, призванную соединять общественные и экологические закономерности развития².

По нашему мнению, государственная экологическая политика должна отражать, а государственное управление в сфере охраны окружающей среды, и в особенности в области обращения с отходами, должно обеспечивать баланс между экологическими и экономическими интересами отдельных групп. С.А. Боголюбов отмечает, что соперничество экологии и экономики идет с переменным для участвующих сторон успехом и зависит во многом от исполнительной деятельности, политической воли законодателя, от общественного мнения, от доминирования друг над другом земельных, аграрных, лесных, водных и иных экологических приоритетов. Это соперничество, проявляемое в единой государственной экологической политике, постоянно в той или иной степени проецируется на правовые, управленческие, юрисдикционные и прочие решения³.

Следует отметить, что задача обеспечения экологически безопасного обращения с отходами производства и потребления, увеличения объемов их утилизации, вовлечения во вторичный оборот и вторичное использование в качестве материальных и энергетических ресурсов является одним из важнейших приоритетов государственной политики, что неоднократно отражалось в основополагающих документах программного характера.

В свою очередь, деятельность государства в качестве главного субъекта экологической политики имеет свои правовые формы и реализуется посредством

¹ См.: *Боголюбов С.А.* Правовое обеспечение национальных интересов: Материалы научно-практической конференции (Москва, 25–26 октября 2005 г.) / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. С. 185.

² См.: *Васильева М.И.* Государство как субъект экологического права // *Экологическое право*. 2008. № 6.

³ См.: *Боголюбов С.А., Кичигин Н.В.* Законодательное регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности. М.: Норма, 2007. С. 25–26.

осуществления экологической функции¹. Именно обеспечение последовательной реализации государством своей экологической функции в сфере обращения с отходами производства и потребления должно привести к повышению эффективности государственного управления в данной сфере.

Как указывает М.И. Васильева, деятельность государства в качестве главного субъекта экологической политики имеет правовые формы и реализуется посредством осуществления экологической функции². О значимости экологической функции государства говорилось достаточно в правовой литературе³. Ранее и в настоящее время ведутся и теоретические научные споры о ее существовании вообще. Однако Р.Х. Гиззатуллин утверждает, что задача юридической науки в части исследования экологической функции государства заключается не в дискуссии по поводу того, есть или нет у государства экологическая функция, задача заключается в том, чтобы выработать оптимальный, эффективно действующий механизм ее осуществления⁴.

Следует отметить, что в научных правовых исследованиях встречаются различные определения понятия «экологическая функция государства», однако одним из наиболее удачных из них, на наш взгляд, является то, в соответствии с которым экологической функцией государства следует признавать деятельность государства, направленную на охрану, воспроизводство и оздоровление окружающей природной среды, рациональное использование природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности, охрану и защиту

¹ См.: *Васильева М.И.* Право и государственная экологическая политика: вопросы соотношения // Правовое обеспечение национальных интересов: Материалы научно-практической конференции (Москва, 25–26 октября 2005 г.) / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. С. 198–199.

² См.: *Васильева М.И.* Государство как субъект экологического права // Экологическое право. 2008. № 6.

³ См., например: *Теория государства и права* / Под ред. А.С. Пиголкина, М.: Юрайт-издат, 2005. С. 154–155; *Хабриева Т.Я.* Охрана окружающей среды как функция государства // Сборник докладов научно-практической конференции «Правовые проблемы охраны окружающей среды». М.: Изд. «Наука и кооперативное образование», 2003. С. 9–13 и др.

⁴ См.: *Гиззатуллин Р.Х.* Некоторые аспекты теории экологической функции государства // Право собственности на природные ресурсы и эффективность природопользования: Сборник тезисов докладов и выступлений на научно-практической конференции 13–14 апреля 2006 г. / Сост. С.А. Боголюбов, И.И. Широкопад, Д.О. Сиваков. М.: ИГиСП, ГУЗ, 2006. С. 293.

экологических прав человека¹. Не вдаваясь подробно в установление содержания понятия «экологическая функция государства», остановимся на особенностях ее реализации и влиянии на эффективность государственного управления в сфере охраны окружающей среды, в особенности при обращении с отходами производства и потребления.

Ю.А. Тихомиров рассматривает вопросы реализации экологической функции государства достаточно широко, утверждая, что в ее содержании участвуют и законодательные, и исполнительные, и муниципальные органы и предприятия². При этом проф. М.И. Васильева говорит о том, что экологическая функция государства не сводится только к государственному управлению, хотя управление и является формой ее осуществления³. Вместе с тем, учитывая направленность как настоящего параграфа работы, так и всего диссертационного исследования, нас будет интересовать именно влияние реализации указанной функции на эффективность системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды.

Исследуя роль государственного экологического управления в ее осуществлении, проф. М.М. Бринчук отмечает, что одним из наиболее значимых дефектов реализации экологической функции государства органами исполнительной власти является отсутствие в стране адекватной системы органов государственного управления в данной сфере, а создание такой системы – важнейшим условием и предпосылкой эффективного исполнения экологического законодательства⁴.

Н.Д. Вершило выделяет задачи и характерные черты экологической функции государства, утверждая, что она призвана соблюдать баланс между

¹ См.: *Мионов В.С.* Экологическая функция государства: понятие, содержание, формы и методы осуществления (сравнительный анализ на примере России и Германии): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук, Ростов н/Д, 2007. С. 8.

² См.: *Тихомиров Ю.А.* Государственное управление: модели и реальность // *Право и экономика*. 2006. № 4. С. 4.

³ См.: *Васильева М.И.* Государство как субъект экологического права // *Экологическое право*. 2008. № 6.

⁴ См.: *Бринчук М.М.* Экологическое право и Российское государство // *Экологическое право*. 2003. № 6. С. 6.

экологическими и экономическими интересами общества и при этом неразрывно связана и с социальной функцией, которая включает в себя и право каждого на благоприятную окружающую среду, и именно развитие общегражданских, социальных отношений позволит России перейти на эффективные формы правового регулирования экологических отношений и даст возможность формирования новой законодательной базы и новых принципов в области охраны окружающей среды и рационального природопользования¹.

С.А. Балашенко, подчеркивая значимость обеспечения эффективности управленческой деятельности в природоохранной сфере, отмечает, что выполнение намеченных экологических преобразований и мероприятий требует приведения в действие системы правовых, экономических и других рычагов, обеспечивающих эффективное управление природопользованием. В этой связи необходимо завершить формирование единой системы органов государственного управления охраной природы².

Управление охраной окружающей среды и природопользованием за многие годы советской и российской истории осуществлялось совершенно различными по правовому статусу и компетенции органами государственной власти. Между тем развитие их системы имеет вполне определенные закономерности.

Вопросы закономерностей и тенденций развития органов государственной власти в данной сфере затрагивались некоторыми учеными и ранее³, в частности, М.М. Бринчук говорит о «деэкологизации» государственной власти как устойчивой тенденции⁴. При этом в эколого-правовых исследованиях под «деэкологизацией» государственного управления предлагается понимать совмещение государственных функций экологического контроля и хозяйственного использования природных ресурсов при одновременном

¹ См.: *Вершило Н.Д.* Экологическая функция российского государства в контексте устойчивого развития // *Экологическое право*. 2005. № 4.

² См.: *Балашенко С.А.* Государственное управление в области охраны окружающей среды. Минск: Изд-во БГУ, 2000. С. 57.

³ См. например: *Голыченков А.К.* Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М.: Изд-во МГУ, 1992. С. 30–33.

⁴ Подробнее см.: *Бринчук М.М.* Исполнительная власть и охрана природы // *Экологическое право*. 2001. № 2. С. 22.

сокращении полномочий природоохранных органов власти и их финансово-организационных возможностей¹.

Система органов исполнительной власти, осуществляющих управление деятельностью в сфере обращения с отходами, являясь частью общей системы государственного управления в области охраны окружающей среды, по нашему мнению, является менее сложной и имеющей гораздо менее сложную структуру, включающую в себя меньшее количество взаимосвязей между отдельными ее элементами – органами государственной власти различного уровня. Соответственно, обеспечение ее эффективности должно быть гораздо менее сложным процессом, который, несмотря на изложенные соображения, должен иметь надежную теоретическую основу.

Очевидно, что неоднократное перераспределение полномочий в сфере обращения с отходами производства и потребления как между федеральными органами исполнительной власти², так и между федеральными органами и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ, создававшее определенные сложности и негативно влиявшее на эффективность государственного управления в данной сфере, и было одним из проявлений «деэкологизации», о которой говорит М.М. Бринчук.

Система государственного экологического управления в настоящее время не обеспечивает эффективное и результативное управление в данной сфере, характеризуется незавершенностью процесса разграничения предметов ведения и полномочий в природоохранной сфере как между федеральными органами исполнительной власти, так и между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Отсутствие четкого разграничения полномочий в вопросах охраны окружающей среды между различными уровнями государственной власти,

¹ См.: *Талевлин А.А.* Проблемы правового регулирования обращения с радиоактивными отходами: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 10.

² Наделение соответствующими полномочиями единого федерального органа – Госкомэкологии России, затем передача указанных полномочиями МПР России, затем Ростехнадзору, затем передача и распределение полномочий между Минприроды России и Росприроднадзором.

неясность в объемах полномочий не позволяют четко установить ответственность за возможные просчеты в рассматриваемой сфере, не перелагая ответственность то на федеральные органы исполнительной власти, то на органы государственной власти субъектов РФ¹.

Учитывая явную концентрацию наиболее значимых полномочий в области обращения с отходами производства и потребления на федеральном уровне, особое внимание в рамках данного раздела настоящего диссертационного исследования следует уделить особенностям построения современной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в указанной сфере, и вопросам обеспечения эффективности реализации ими своих полномочий. М.М. Бринчук, в частности, отмечает, что применительно к исполнительной власти перед государством стоит двуединая задача: создать оптимальную систему органов управления природопользованием и охраной окружающей среды и обеспечить решение каждым из них задач, которые на него возложены².

Деятельность федеральных органов исполнительной власти является важнейшей составляющей механизма государственного управления в сфере охраны окружающей среды, в особенности в сфере обращения с отходами. По мнению М.И. Васильевой, образование и обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление охраной окружающей среды, является самостоятельной и важнейшей функцией государственного экологического управления³. В свою очередь, С.А. Боголюбов отмечает, что решающее место в наведении экологического правопорядка принадлежит именно федеральным органам исполнительной власти⁴.

Федеральные органы государственной власти, преимущественно исполнительной, осуществляют в настоящее время широкий спектр полномочий в

¹ См.: Боголюбов С.А., Кичигин Н.В., Хлуденева Н.И. Указ. соч. С. 469.

² См.: Бринчук М.М. Экологическое право и Российское государство. С. 6.

³ См.: Васильева М.И. О совершенствовании системы и структуры органов государственного экологического управления (к предложениям о создании Федерального агентства по охране окружающей среды) // Экологическое право. 2006. № 5.

⁴ См.: Боголюбов С.А., Кичигин Н.В. Указ. соч. С. 26.

данной сфере, который в свете тенденции лишения органов государственной власти субъектов РФ большого количества собственных полномочий в области охраны окружающей среды диктует необходимость оптимизации и повышения эффективности их деятельности.

Среди основных сложностей организации и функционирования федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природопользования можно выделить ряд взаимосвязанных теоретических и практических проблем. Данные проблемы во многом обусловили сложности реализации полномочий указанных органов. Так, проф. Ю.А. Тихомиров указывает, что хорошая юридическая регламентация полномочий органов исполнительной власти – лишь хорошее начало их деятельности. Ключ к успеху – в их последовательной и правильной реализации¹.

Большая часть полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере экологического управления, и в особенности в сфере обращения с отходами производства и потребления, реализуется в рамках деятельности сразу нескольких органов государственной власти, что, в свою очередь, приводит к рассредоточению усилий государственного аппарата в обеспечении экологической безопасности, к деформации отношений управленческого персонала и граждан и в целом к снижению эффективности выполнения государством экологической функции.

М.И. Васильева отмечает, что в условиях непоследовательности официальной позиции государства по приоритетам и содержанию экологической политики любая централизация или децентрализация управления диктуется, скорее, потребностями «текущего момента», нежели действительными государственными интересами².

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. С. 199.

² См.: Васильева М.И. Правовые проблемы организации управления в сфере охраны окружающей среды. Пособие по региональной экологической политике. М.: Акрополь, ЦЭПР, 2004. С. 59.

Как отмечает М.И. Васильева, наблюдается общая тенденция выстраивания системы природоохранной компетенции – перераспределение полномочий федеральных и региональных органов власти, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями или правом решения вопросов местного значения – в зависимости от наличия финансового обеспечения на соответствующих уровнях публичной власти¹.

Кроме того, постоянные преобразования, происходящие в структуре природоохранных органов, непоследовательность и нечеткость в распределении полномочий между ними приводит к дублированию функций в сфере охраны окружающей среды, утрате способности своевременно и качественно осуществлять экологическое управление, разрушению взаимных связей между федеральными и региональными органами, выполняющими функцию экологического управления, что, в свою очередь, создает благотворную почву для коррупции и нарушения прав природопользователей². По мнению М.И. Васильевой, не вызывает сомнения, что любые органы управления должны создаваться для осуществления функций, но не наоборот³.

Следует отметить, что теоретические предпосылки совершенствования системы государственного управления в области охраны окружающей среды и, в частности, в сфере обращения с отходами в настоящее время во многом перекликаются с воззрениями ведущих ученых-юристов, исследовавших правовые проблемы охраны природы в советский период.

Так, например, О.С. Колбасов в качестве основных недостатков существовавшей в 60–70-е гг. XX в. системы государственного управления в сфере охраны природы выделял характерную для того периода ведомственно-отраслевую систему управления в данной сфере, которая основывалась на

¹ См.: там же. С. 79.

² См.: Боголюбов С.А., Кичигин Н.В., Хлуденева Н.И. Указ. соч. С. 469–470.

³ См.: Васильева М.И. Правовые проблемы организации управления в сфере охраны окружающей среды. Пособие по региональной экологической политике. С. 87–88.

исторически сложившейся специализации в использовании природных ресурсов и могла привести к разрушительным для природного комплекса последствиям¹.

Еще на данном этапе развития эколого-правовых научных исследований О.С. Колбасовым выдвигалась идея целесообразности разделения хозяйственно-производственных и природоохранных функций в деятельности органов государственного управления, обусловленных несовпадением экологических и экономических интересов общества, т.е. несовпадением содержания и целей эксплуатации природных богатств и охраны природы².

При этом в целях совершенствования системы органов государственного управления охраной природы в развитие предложенной О.С. Колбасовым «теории консолидации» предлагалось создать орган консолидации государственного управления, который бы осуществлял надведомственное управление, координацию природоохранных мероприятий, контроль в сфере охраны природы и использования природных ресурсов и др. Данные суждения получили некоторое воплощение в ходе совершенствования системы органов государственного управления, централизации и передачи полномочий ряда союзных органов созданному в 1988 г. Государственному комитету СССР по охране природы (Госкомприроде СССР).

Несколько иная концепция совершенствования системы государственного управления охраной природы предлагалась В.В. Петровым. По его мнению, формирование системы управления качеством окружающей среды началось на определенном этапе развития общества и общественного сознания с возникшего противоречия между экономическими интересами общества и экологическими интересами общества в здоровой окружающей среде. Двуединая сущность человека (его равная потребность в удовлетворении экономических и экологических интересов) консолидировала естественную и социальную подсистемы в единую эколого-экономическую систему «природа – общество – природа», где столкнулись противоположные интересы общества. При этом

¹ См.: Колбасов О.С. Экология: политика-право. М.: Наука, 1976. С. 214–215.

² См.: там же. С. 215.

индустриализация и научно-техническая революция привели к образованию отличной от естественной, качественно новой среды – окружающей среды, которая оказалась уже не в состоянии без вмешательства человека сохранить оптимальные биологические условия жизни.

В.В. Петров отмечал, что для устранения возникшего противоречия потребовалась бы перестройка управленческого отношения в сторону его ориентации на осуществление экологической функции, при этом основной целью новой управленческой системы было названо обеспечение качества окружающей среды в условиях нарастающего экономического развития общества¹.

Несколько иную концепцию предложил проф. Ю.С. Шемшученко в своей работе «Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике». В соответствии с основными положениями данной концепции, новая модель системы государственного управления в области охраны, предложенная Ю.С. Шемшученко, должна действовать на основе качественно новых принципов государственного управления охраной окружающей среды, а именно:

- функционирования государственного управления на строго правовой основе в соответствии с законом, а не на основании и в соответствии с ведомственными актами (инструкциями по применению, приказами и др.);
- ответственности не только граждан перед государством, но и государства перед гражданами;
- разрушения старых психологических установок потребительского отношения к природе и формирования установки бережного отношения к природе².

В частности, проф. Ю.С. Шемшученко в своей работе утверждает, что главным критерием эффективности управленческой деятельности в области

¹ См.: *Петров В.В.* Экология и право. М.: Юридическая литература, 1981. С. 11; *он же.* Концепция правового механизма управления качеством окружающей природной среды // Правовые проблемы экологии / Под. ред. В.В. Петрова. М., 1980. С. 80.

² См.: *Шемшученко Ю.С.* Государственное управление охраной окружающей средой в союзной республике. Киев: Наукова Думка, 1990. С 39.

охраны окружающей среды является уровень изменения в нужном для общества направлении качества окружающей среды¹.

Таким образом, исходя из изложенного, представляется важным создание консолидированной системы государственного управления в сфере обращения с отходами производства и потребления, в частности, объединение полномочий в сфере обращения с отходами в рамках единого федерального органа исполнительной власти. В настоящее время такими полномочиями наделено Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России) как орган, осуществляющий выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в указанной сфере, и находящаяся в его ведении Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), осуществляющая контроль и надзор в указанной сфере.

Длительное время полномочиями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области обращения с ТКО было наделено Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (Минстрой России), вместе с тем в 2018 г. указанные полномочия были переданы Минприроды России, которое до указанного момента осуществляло соответствующие полномочия в отношении иных отходов (кроме ТКО), что позволило обеспечить единство государственного управления в указанной сфере.

Вместе с тем в настоящее время рядом полномочий в области обращения с отходами производства и потребления наделено Министерство промышленности и торговли РФ (Минпромторг России)², тогда как, на наш взгляд, более целесообразным представлялась бы реализация Министерством соответствующих полномочий исключительно в отношении вторичных ресурсов. Объединение полномочий в области обращения с отходами в рамках единого федерального органа исполнительной власти (Минприроды России и находящегося в его ведении Росприроднадзора), на наш взгляд, позволило бы обеспечить единство и

¹ См.: *Шемшученко Ю.С.* Указ. соч. С. 12.

² См.: п. 5.8.22. Положения о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 438 // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2868.

согласованность государственного управления в сфере обращения с отходами на федеральном уровне.

§ 2. Эколого-правовые основы размещения и эксплуатации объектов по обращению с отходами производства и потребления

Комплексное решение давно назревших проблем в области обращения с отходами возможно только лишь при формировании на территории Российской Федерации единой инфраструктуры обращения с отходами, которая будет включать в себя не разрозненные объекты, а систему объектов, объединенных единой технологической сетью, расположенных с учетом экологических и санитарно-эпидемиологических требований, а также наиболее рационального транспортного «плеча».

В соответствии с официальными статистическими данными, количество отходов, направленных на захоронение, в 2017 г. составило 826 млн т. За период 2010–2017 гг. данный показатель увеличился с 593,0 млн т до 826,0 млн т, или на 39%. С 2013 г. по 2017 г. отмечено существенное падение объемов захоронения отходов – с минимальным значением в 354,6 млн т в 2015 г. и последующим ростом к 2017 г.¹ При этом Минприроды России не приводит официальных данных по количеству функционирующих по состоянию на 2017 г. объектов захоронения отходов.

По иным данным, в настоящее время на территории Российской Федерации функционирует около 15 тыс. только санкционированных объектов размещения отходов, которые занимают территорию общей площадью примерно 4 млн гектаров, и эта территория ежегодно увеличивается на 300–400 тыс. гектаров². По

¹ См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году». М.: Минприроды России; НПП «Кадастр», 2018. С. 274.

² См.: Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (п. 11), утв. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

данным Росреестра, за период с 2010 по 2017 г. изъятие земель под полигоны отходов, свалки увеличилось на 11%¹.

Приведенные статистические данные свидетельствуют о неудовлетворительной в целом ситуации с организацией деятельности по обеспечению экологической безопасности при обращении с отходами в Российской Федерации. Особенно остро данные проблемы затронули крупные мегаполисы, где образуется значительная доля отходов, в частности ТКО.

Наиболее сильный общественный резонанс в последние несколько лет приобрела проблема нарушения конституционного права на благоприятную окружающую среду в ходе деятельности по обращению с отходами. Наибольшее развитие она получила в крупных мегаполисах и городских агломерациях, таких как Москва и Московская область, в которых на сегодняшний день наблюдается острая нехватка полигонов для захоронения ТКО. Такая нехватка обусловлена прежде всего тем, что большинство из существующих на данный момент объектов было построено еще в советское время и давно уже выработало свою проектную мощность.

Как известно, в Подмосковье в настоящее время захоранивается 20% отходов всей страны. Это 7,92 млн т твердых бытовых отходов из Москвы и 3,8 млн т – из Московской области. При этом за несколько лет в регионе закрыли 24 полигона, а большую часть мусора принимают оставшиеся 15. По информации областного Минэкологии, их мощностей хватит на два года². Данная ситуация в совокупности с рядом иных факторов приводит к образованию многочисленных несанкционированных свалок бытовых и промышленных отходов, что создает условия для загрязнения окружающей среды и природных объектов на различных территориях, зачастую прилегающих к населенным пунктам.

¹ См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году». М.: Минприроды России; НПП «Кадастр», 2018. С. 207.

² См.: Ляув Б., Брызгалова Е. Почему Московская область задыхается от вони со свалок // Ведомости. 2018. 16 апр. URL: <https://www.vedomosti.ru/realty/articles/2018/04/16/766756-moskovskaya-oblast-voni-svalok>.

Вместе с тем опыт государств – членов Европейского союза свидетельствует о постепенном и планомерном сокращении в последние два десятилетия масштабов полигонного захоронения отходов, в частности, путем сокращения количества объектов захоронения. Показательно, к примеру, что в 2002 г. в Англии и Уэльсе был открыт 241 полигон для захоронения опасных отходов, а в июне 2009 г., по данным Агентства по окружающей среде Великобритании, число таких полигонов сократилось до 74¹.

Как отмечают некоторые авторы, в России основным способом утилизации является открытое полигонное хранение, что обуславливает крайне высокий уровень негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека. Таким образом, одной из первых должна быть решена задача оценки объектов размещения отходов не только по экологическим показателям, но и с учетом социально-экологических факторов².

В Российской Федерации следует отметить сложившуюся в последнее время тенденцию закрытия достаточно большого количества объектов размещения отходов ввиду несоответствия их установленным экологическим и санитарно-эпидемиологическим требованиям либо ввиду нарушения указанных требований организациями, осуществляющими эксплуатацию указанных объектов.

Зачастую данные объекты являются простыми свалками отходов, большинство из которых эксплуатируются муниципальными предприятиями и официально признаются муниципальными объектами (очень часто единственными и безальтернативными), которые были организованы более 30–40 лет назад и уже исчерпали свою проектную мощность или могут исчерпать ее в самое ближайшее время.

Указанная практика, связанная с закрытием таких объектов, в условиях отсутствия новых объектов инфраструктуры, соответствующих современным

¹ См.: *Ладейщиков А.А.* Основы правового регулирования утилизации опасных отходов в Европейском Союзе // Государство и право. 2015. № 3. С. 104.

² См.: *Попов В.М., Кирильчук И.О., Коровина А.Ю.* Социально-экономическая оценка объектов размещения отходов // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Техника и технологии. 2017. № 2 (23). С. 57.

экологическим, санитарно-эпидемиологическим и градостроительным требованиям, может привести к сложным ситуациям, которые официально могут быть объявлены и чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

Так, например, распоряжением Главы города Челябинска № 10898 от 24 сентября 2018 г. на территории города был введен режим чрезвычайной ситуации местного уровня реагирования, который был официально снят лишь 5 октября с заменой его на режим повышенной готовности органов управления и сил Челябинского городского звена единой системы на территории Челябинского городского округа. Введение режима чрезвычайной ситуации было вызвано критической ситуацией ввиду образования многочисленных несанкционированных свалок и завалов ТКО на контейнерных площадках в городе.

11 сентября по решению Губернатора Челябинской области была закрыта городская свалка, на которую ежегодно поступало порядка 450 тыс. т ТКО ввиду ее несоответствия экологическим и санитарно-эпидемиологическим требованиям. Ранее за нарушения в ее работе суд по иску Росприроднадзора аннулировал лицензию на захоронение отходов МУП «Горэкоцентр».

Следует отметить, что понятие «инфраструктура обращения с отходами» является предметом научных исследований уже достаточно давно. Под ней предлагают понимать комплекс объектов, предприятий, организаций и учреждений, обеспечивающих решение экологических, социальных, экономических и технологических задач в сфере обращения с отходами, который формируется как инфраструктурными объектами, на которых осуществляется непосредственно обращение с отходами, так и организациями, оказывающими опосредованное воздействие на этот процесс¹.

В систему объектов такой инфраструктуры могут входить следующие виды объектов: места накопления отходов (в частности, контейнерные площадки);

¹ См.: Сомова Т.Н., Ощепкова А.З., Столбов В.А. Инфраструктура обращения с отходами: от понятия к реальности // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Урбанистика. 2012. № 3. С. 18–19.

пункты сбора отходов (включая пункты сбора вторсырья); мусороперегрузочные станции и логистические центры; объекты обработки отходов (включая сортировочные комплексы); объекты утилизации отходов (мусороперерабатывающие предприятия); объекты обезвреживания (мусоросжигательные заводы, на которых обезвреживаются отходы, не подлежащие утилизации); объекты размещения отходов (полигоны и иные объекты хранения и захоронения отходов), на которых должно осуществляться хранение и захоронение только тех отходов, которые не подверглись утилизации или обезвреживанию, например, неперерабатываемых отходов («хвоста») или отходов, образовавшихся после термического обезвреживания (золы мусоросжигательных предприятий).

В настоящее время территориальное расположение объектов данной инфраструктуры по всей территории Российской Федерации отражено в территориальных схемах в области обращения с отходами, в том числе ТКО, утвержденных субъектами РФ. При этом в качестве одного из основных направлений деятельности, которые должны быть положены в основу предложений по формированию инфраструктуры в области обращения с бытовыми отходами, предлагается рассматривать создание систем отдельного сбора отходов, обеспечивающих снижение количества отходов, требующих захоронения, и исключение попадания отходов, содержащих токсичные компоненты в захораниваемые отходы¹.

Еще одно направление, по которому намечается развитие системы утилизации отходов, в том числе опасных, – это становление «единой интегрированной системы обращения с отходами». Основная идея этой системы заключается в том, что все существующие разрешенные способы утилизации отходов по-своему эффективны. Каждый такой способ должен играть определенную роль в единой цепочке управления отходами, которая начинается с

¹ См.: *Ощепкова А.З.* Инфраструктура в сфере обращения с отходами: территориальные аспекты // Твёрдые бытовые отходы. 2008. № 11. С. 19.

производства отходов и заканчивается их переработкой или окончательным уничтожением¹.

Основу инфраструктуры в области обращения с отходами в Российской Федерации по-прежнему продолжают составлять объекты размещения отходов, к которым в соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» относятся объекты хранения отходов и объекты захоронения отходов. Для обеспечения создания полноценной инфраструктуры объектов по обращению с отходами, одной из ключевых разновидностей которых являются объекты размещения отходов, следует определить и закрепить систему правовых требований к таким объектам, для чего следует детально исследовать, выявить и научно обоснованно сформулировать совокупность указанных требований.

Для того чтобы выявить наиболее важные особенности правового режима указанных объектов, исследуем содержания понятий «объект хранения отходов» и «объект захоронения отходов», которые являются разновидностями объектов размещения отходов для целей выявления их ключевых юридически значимых характеристик.

Исходя из законодательного определения более общего (родового) понятия «объекты размещения отходов», содержащегося в нормах ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», указанные объекты являются:

- 1) специально оборудованными сооружениями;
- 2) предназначенными для размещения объектов.

При этом в указанной норме содержится неисчерпывающий перечень разновидностей указанных объектов, в числе которых полигон, шламохранилище (включая шламовый амбар), хвостохранилище, отвал горных пород. Учитывая то, что указанный перечень не является «закрытым», к указанным объектам могут быть отнесены и иные виды объектов. Юридическое значение внесения указанного перечня в норму ст. 1 указанного Федерального закона, на наш взгляд, состоит в том, что ряд перечисленных объектов (например, шламохранилище,

¹ См.: *Ладейщиков А.А.* Основы правового регулирования утилизации опасных отходов в Европейском Союзе. С. 105.

хвостохранилище или отвал горных пород) могли не создаваться в качестве специальных сооружений природоохранного назначения, предназначенными либо для снижения воздействия содержащихся в них видах отходов на окружающую среду, либо для их полной изоляции.

Система санитарно-эпидемиологических требований специального характера к объектам размещения объектов в настоящее время содержится прежде всего в ряде как санитарных, так и строительных правил¹.

Как отмечается в литературе специального характера, каждый из видов наземных или подземных сооружений характеризуется особенностями обустройства, обеспечивающего охрану окружающей среды при размещении отходов, а также определенным способом размещения отходов. И тот, и другой факторы служат предметом формирования соответствующих требований, предъявляемых к объектам размещения отходов².

Согласно определению, данному в действующей редакции ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», к основным юридически значимым характеристикам объектов захоронения отходов следует отнести:

1) то, что это участки недр, предоставленные в пользование в установленном порядке, и (или) подземные сооружения;

¹ СанПиН 2.1.7.1322-03.2.1.7 «Почва. Очистка населенных мест, отходы производства и потребления, санитарная охрана почвы. Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы» (СанПиН 2.1.7.1322-03.2.1.7), СанПиН 2.1.7.1038-01.2.1.7 «Почва. Очистка населенных мест, отходы производства и потребления, санитарная охрана почвы. Гигиенические требования к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых отходов» (СанПиН 2.1.7.1038-01.2.1.7), требования к установлению санитарно-защитных зон указанных объектов содержатся в СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» (новая редакция), утв. постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 25 сентября 2007 г. № 74 (СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03); специальные строительные требования, касающиеся проектирования указанных объектов содержатся в СНиП 2.01.28–85 «Полигоны по обезвреживанию и захоронению токсичных промышленных отходов. Основные положения по проектированию» (утв. Постановлением Госстроя СССР от 26.06.1985 № 98) (СНиП 2.01.28–85).

² См.: *Ощепкова А.З., Шенфельд Б.Е.* Классификация объектов размещения отходов производства для разработки системы природоохранных требований к ним // *Экология и промышленность России.* 2015. Т. 19. № 12. С. 29.

2) то, что они предназначены для захоронения отходов всех классов опасности (I – V классов опасности) в соответствии с законодательством.

При этом, как отмечается в научных работах, захоронение является завершающей стадией жизненного цикла отходов. Захоронение может осуществляться как на специально построенных для захоронения объектах, так и на объектах хранения отходов после их заполнения в случае, если отходы представляют опасность для окружающей среды и их не планируется в ближайшее время направить на утилизацию¹.

Исходя из изложенного, наиболее важным для определения юридически значимых особенностей объектов захоронения отходов является установление их характеристик как объекта недвижимости и подземного сооружения. Как отмечается в литературе, при решении проблемы выбора земельного участка для размещения объекта обращения с отходами традиционно не учитывается градостроительный геопотенциал подземного пространства. Причины этого также носят системный характер и кроются в несовершенстве государственного управления пространственным развитием².

Следует отметить, что в настоящее время в законодательстве отсутствует определение понятия «подземное сооружение», что существенно затрудняет установление и последующее систематическое применение основных требований к указанным объектам. Как отмечается в научной литературе, серьезным пробелом российского законодательства является отсутствие в нем понятия «подземное сооружение»³.

Как известно, строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а также геологическое изучение и

¹ См.: *Ощепкова А.З., Шенфельд Б.Е.* Классификация объектов размещения отходов производства для разработки системы природоохранных требований к ним. С. 27–28.

² См.: *Беляев В.Л.* Градостроительные аспекты размещения объектов хранения и захоронения отходов и выполнения инженерных изысканий для его обоснования // Сергеевские чтения. Сборник научной конференции в рамках IX Международного форума «Экология». Материалы годичной сессии Научного совета РАН по проблемам геоэкологии, инженерной геологии и гидрогеологии. Научный совет РАН по проблемам геоэкологии, инженерной геологии и гидрогеологии. М., 2018. С. 14.

³ См.: *Алланина Л.М.* Подземное сооружение: проблемы нормативной регламентации // Юридический мир. 2015. № 3. С. 32.

оценка пригодности участков недр для их строительства и эксплуатации, относятся к видам пользования недрами (ст. 6 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»¹) и подлежит лицензированию. Как указывает Е.С. Болтанова, Закон о недрах не содержит понятия или хотя бы перечня подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, в том числе подземных сооружений местного и регионального значения².

Объект захоронения отходов, являясь участком недр или подземным сооружением, не связанным с добычей полезных ископаемых, в соответствии с положениями ст. 7 и ст. 10 Закона РФ «О недрах» предоставляется в пользование без ограничения срока на основании лицензии.

Вместе с тем в соответствии с основными положениями доктрины гражданского права подземное сооружение представляет собой разновидность сооружения как объекта недвижимости и объекта капитального строительства. Очевидно, что подземные сооружения соответствуют всем основным признакам недвижимых вещей (недвижимого имущества, недвижимости), закрепленным ч. 1 ст. 130 части первой ГК РФ, и являются таковыми. Ключевым из таких признаков является прочная связь данных сооружений с землей (так как перемещение указанных сооружений без несоразмерного ущерба их назначения невозможно). По мнению Э.Ф. Нигматуллиной, подземное сооружение неразрывно связано с недрами, как здание с земельным участком³.

Понятие «сооружение» содержится в специальном Техническом регламенте о безопасности зданий и сооружений⁴, в соответствии с которым оно представляет собой результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных

¹ СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

² См.: Болтанова Е.С. Правовое регулирование строительства подземных сооружений с использованием участков недр местного значения // Хозяйство и право. 2013. № 2. С. 110.

³ См.: Нигматуллина Э.Ф. Применение норм природоресурсного и градостроительного законодательства при подземном строительстве в городах // Экологическое право. 2011. № 2. С. 22.

⁴ Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 5.

случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов (п. 23 ч. 2 ст. 2 Технического регламента).

Учитывая отсутствие легального определения родового понятия «сооружение», представляется возможным выделить ряд специфических, относящихся только к подземным объектам характеристик:

1) необходимость выделения горного отвода в установленном порядке и тесная связь построенного объекта с ним;

2) обязательность получения разрешения на застройку до начала проектирования строительства (реконструкции);

3) особенность пространственного размещения (внизу, под поверхностью земли) вызывает необходимость соблюдения экологических требований при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и выполнения дополнительных мер по охране природы, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей среды;

4) обязательное участие представителей уполномоченных органов в комиссии по выбору площадки, на которой выбран вариант с застройкой;

5) любой переход права на подземное сооружение тесно связан с прекращением либо приобретением права пользования недрами;

6) особенности правового режима подземных сооружений требуют установления специальных правил учета такого имущества, закрепления прав на него¹.

На основании изложенного и исходя из содержания определения «сооружение», а также назначения подземных сооружений, к основным его юридически значимым характеристикам следует отнести:

¹ См.: Алланина Л.М. Сложная вещь и конструкция подземного сооружения // Юрист. 2011. № 8. С. 27.

- 1) оно является объектом капитального строительства, так как создано в процессе строительства (ст. 1 Градостроительного кодекса РФ);
- 2) оно является объемной строительной системой;
- 3) имеет подземную и наземную часть (последняя используется для доступа в подземную и для ее использования по своему назначению);
- 4) имеет несущие конструкции;
- 5) используется для определенной цели (например, для локализации отходов и исключения их негативного воздействия на окружающую среду).

Методические рекомендации по обоснованию выбора участков недр для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, рекомендованные протоколом МПР России от 3 апреля 2007 г. № 11-17/0044-пр¹, закрепляя в п. 3.3.1 определение подземных сооружений, устанавливают, что к ним относятся объекты промышленного, культурного, оборонного и коммунального назначения, создаваемые в массиве горных пород на некотором расстоянии от дневной поверхности. Указанные Методические рекомендации устанавливают порядок и условия выбора участков недр для целей строительства подземных сооружений, в том числе, и для целей захоронения отходов.

Методические указания по лицензированию пользования недрами для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, утв. МПР России от 22 июня 1998 г.², устанавливают перечень подземных сооружений, размещаемых в недрах, используемых в качестве объектов для захоронения отходов (включая радиоактивные), к которым относятся, в частности, системы подземного захоронения жидких радиоактивных отходов и вредных веществ, системы подземного захоронения твердых и отвержденных вредных веществ и отходов (в том числе радиоактивных) (п. 1.4).

С учетом специфики расположения и общей цели функционирования подземное сооружение, не связанное с добычей полезных ископаемых, – это строительная система, имеющая расположенную ниже земной (дневной)

¹ Документ опубликован не был. См.: СПС «КонсультантПлюс».

² Документ опубликован не был. См.: СПС «КонсультантПлюс».

поверхности подземную часть, предназначенную для пребывания людей, хранения имущества, перемещения людей и грузов, размещения производства, выполнения иных хозяйственных (в том числе производственных) процессов различного вида, кроме извлечения полезных ископаемых и использования отходов горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств¹.

По мнению Л.М. Алланиной, двуединая связь участка недр и земельного участка над ним, в тесной связи с которым находится сложная недвижимая вещь, с соответствующей долгосрочной целью использования участка недр – для строительства и эксплуатации соответствующего подземного сооружения не предполагает прекращения объекта в форме горного отвода. Следовательно, сам законодатель рассматривает подземное сооружение и обслуживающий его участок недр в качестве различных самостоятельных объектов прав².

Юридическая связь земельного участка и подземного сооружения, располагающегося под ним, достаточно активно исследуется в юридической литературе. Д.В. Жернаков отмечает, что обладатель подземного сооружения будет считаться пользователем земельного участка, если этот участок функционально связан с сооружением: например, при небольшой заглубленности подземного объекта земельному участку над ним уготована роль «крыши». В случае же большой заглубленности подземного сооружения его правовой режим будет связан с режимом земельного участка достаточно слабо, правовой интерес может представлять только земельный участок, обеспечивающий доступ к подземному объекту. Здесь вероятно обременение земельного участка как публичным, так и частным сервитутом в зависимости от того, в чьем интересе – публичном или частном – будут устанавливаться ограничения³.

Земельные участки, под которыми уже находятся подземные сооружения, могут предоставляться исключительно для целей, не связанных с использованием

¹ См.: *Болтанова Е.С.* Правовое регулирование строительства подземных сооружений с использованием участков недр местного значения. С. 110.

² См.: *Алланина Л.М.* Сложная вещь и конструкция подземного сооружения // Юрист. 2011. № 8. С. 28.

³ См.: *Жернаков Д.В.* О правовом режиме подземных сооружений // Российский юридический журнал. 2014. № 4. С. 115.

участков недр (в частности, исключая строительную деятельность с вторжением в земную кору). В связи с этим возможно ввести в Земельный кодекс РФ норму, ограничивающую целевое использование земельных участков, под которыми находятся подземные сооружения¹.

Ключевыми характеристиками объектов хранения отходов, исходя из его действующей законодательной дефиниции, закрепленной ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», являются следующие:

- 1) это специально оборудованное сооружение;
- 2) оно обустроено в соответствии с экологическими и санитарно-эпидемиологическими требованиями, закрепленными законодательством;
- 3) оно предназначено для долгосрочного хранения отходов;
- 4) после хранения в данном объекте отходы должны подлежать утилизации, обезвреживанию, захоронению.

Установив выше юридически значимые особенности сооружений (в частности, на примере объектов захоронения отходов – подземных сооружений), относительно такой их характеристики, как «специально оборудованное», следует отметить, что их специальное обустройство в качестве природоохранных сооружений должно включать в себя применение специальных технологий, направленных на снижение негативного воздействия содержащихся в них отходов на окружающую среду. Более того, оно должно быть обустроено в соответствии как с экологическими, так и с санитарно-эпидемиологическими требованиями, предусмотренными упомянутыми выше СанПиН 2.1.7.1322-03.2.1.7 и СанПиН 2.1.7.1038-01.2.1.7 а также СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.

Следующей ключевой характеристикой объектов хранения отходов является их целевое назначение, заключающееся в долгосрочном хранении отходов. Как отмечают А.З. Ощепкова и Б.Е. Шенфельд, хранение отходов на соответствующих объектах может осуществляться с различными целями: хранение для формирования партии для передачи отходов на утилизацию или обезвреживание; хранение с отдаленной перспективой утилизации отходов,

¹ См.: там же. С. 116.

например формирование техногенных месторождений; хранение с последующей изоляцией отходов; хранение в целях изменения физико-химических характеристик отходов (например, обеззараживание, естественное обезвоживание и проч.). Однако если после завершения запланированных процессов отходы не извлекаются из объекта, то такой объект также следует рассматривать как объект хранения отходов¹.

Ключевой характеристикой объектов хранения отходов в связи с их целевым назначением является долгосрочность хранения отходов. Следует определить, какое хранение отходов (на какой срок) следует признавать долгосрочным. В соответствии с определением понятия «хранение отходов», закрепленным ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», хранением отходов признается складирование отходов в специализированных сооружениях на срок более чем 11 месяцев, что позволяет разграничить по срокам указанный вид деятельности от деятельности по накоплению отходов, которая осуществляется на срок, не превышающий 11 месяцев, т.е. фактически ограничена указанным сроком.

Существующая в настоящее время система требований к объектам размещения отходов, в частности, объектам размещения ТКО (например, в ст. 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»), достаточно противоречива и не создает условий для формирования последовательной правоприменительной практики.

Необходимо отметить, что в настоящее время к полномочиям Российской Федерации (от лица которой указанные полномочия должны осуществляться федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды, т.е. Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России)) отнесены полномочия по установлению требований к объектам размещения отходов (за исключением ТКО), а также установление требований к объектам

¹ См.: *Ощепкова А.З., Шенфельд Б.Е.* Классификация объектов размещения отходов производства для разработки системы природоохранных требований к ним. С. 27.

размещения ТКО (ст. 5 и п. 9 ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»). Необходимость установления Минприроды России требований к объектам размещения отходов, включая объекты размещения ТКО, была зафиксирована в Федеральном законе «Об отходах производства и потребления» еще нормами упомянутого выше Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ.

Минприроды России должны быть подготовлены требования к объектам размещения различных видов отходов, которые в настоящее время фактически систематизированы и изложены в следующих проектах нормативных правовых актов – проекте приказа «Об установлении требований к объектам размещения отходов (за исключением твердых коммунальных отходов)»¹ и проекте приказа «Об установлении требований к объектам размещения твердых коммунальных отходов»². Вместе с тем указанные проекты проходили долгую процедуру оценки регулирующего воздействия и до сих пор не утверждены. Однако даже в случае принятия данных правовых актов в условиях отсутствия четко сформулированных составов административных правонарушений за нарушение экологических требований в области эксплуатации объектов размещения отходов, включая ТКО, обеспечение соблюдения данных требований будет представляться затруднительным.

Что касается объектов обезвреживания отходов, включая ТКО (например, предприятий по термическому обезвреживанию отходов), то их правовой режим характеризуется отсутствием необходимой системы норм, регулирующих отношения в области их проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации (консервации и ликвидации).

¹ Проект размещен на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов изначально под названием проект приказа «Об установлении требований к объектам размещения отходов (за исключением твердых бытовых отходов)», но впоследствии название проекта было скорректировано. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=42835>.

² На Федеральном портале проектов нормативных правовых актов размещены два варианта соответствующего проекта приказа Минприроды России: проект приказа Минприроды России «О требованиях к объектам размещения твердых коммунальных отходов» (<http://regulation.gov.ru/projects#npa=61311>); а также проект приказа Минприроды России «Об установлении требований к объектам размещения твердых коммунальных отходов» (<http://regulation.gov.ru/projects#npa=42874>).

Несколько иным правовым режимом обладают объекты обезвреживания отходов. Основываясь на законодательном определении понятия «объект обезвреживания отходов», закрепленном ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», к наиболее значимым юридическим характеристикам указанных объектов относятся:

- 1) это специально оборудованное сооружение;
- 2) оно обустроено в соответствии с экологическими и санитарно-эпидемиологическими требованиями, закрепленными законодательством;
- 3) оно предназначено для осуществления деятельности по обезвреживанию отходов, т.е. деятельности по:
 - а) уменьшению массы отходов,
 - б) изменению состава отходов, их физических и химических свойств (включая сжигание и (или) обеззараживание на специализированных установках) в целях снижения негативного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду.

Недостаточно урегулирован правовой режим объектов утилизации отходов. Отсутствие законодательного определения понятия «объект утилизации отходов» и правовых норм, регулирующих особенности их эксплуатации, а также требования к процессам их проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации, не позволяет достаточно четко определить юридически значимые характеристики указанных объектов.

Исходя из буквального толкования положений ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», объектами утилизации отходов являются специально оборудованные сооружения, на которых осуществляется деятельность по утилизации отходов, т.е. деятельность по использованию отходов для производства товаров (или продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе 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).

Вместе с тем дальнейшее развитие индустрии по утилизации, в частности, переработке и вторичному использованию отходов, невозможно без определения системы как экологических, так и санитарно-эпидемиологических требований к указанным объектам, а также процессам их проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации. Отсутствие указанных требований, закрепленных нормами законодательных и иных нормативных правовых актов, не позволит обеспечить большей степени юридической обоснованности процесса выбора земельных участков для размещения таких объектов, а также эффективности государственного экологического надзора при осуществлении на нем соответствующей деятельности.

Одной из мер, направленных на повышение эффективности обращения с отходами, является создание предприятий, на которых осуществляется процесс «полного цикла», включающего в себя обработку отходов (например, сортировку), их утилизацию, обезвреживание не утилизируемых отходов, а также размещение тех отходов, которые по технологическим причинам и своим свойствам не подлежат ни утилизации, ни обезвреживанию либо образовались в процессе обезвреживания. Для осуществления наиболее полного цикла по обращению с отходами в настоящее время создаются экотехнопарки, которые в настоящее время фактически являются разновидностью технопарков.

Вместе с тем стимулирование развития системы экотехнопарков требует закрепления их правового режима, для чего Министерством промышленности и торговли РФ (Минпромторгом России) неоднократно выдвигались предложения по внесению изменений в действующее законодательство (в частности, в положения Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»¹) в части закрепления определения понятия «экотехнопарк» и закрепления основных правовых требований к указанным объектам, а также мер экономического стимулирования, направленных на их создание.

¹ СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 41; № 29 (ч. I). Ст. 4342; 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4298; 2018. № 1 (ч. I). Ст. 70; № 27. Ст. 3943; 2019. № 31. Ст. 4449.

Особая система требований и запретов предъявляется к процессу определения мест строительства объектов размещения отходов и объектов обезвреживания отходов. Одной из основных задач выбора мест размещения указанных объектов является повышение эффективности деятельности по обращению с отходами на уровне соответствующего региона. Как отмечает Т.В. Великанова, основная цель эффективного размещения объектов обращения с отходами состоит в том, чтобы снизить текущие и транспортные затраты, избежать недозагрузки их мощностей на уровне предприятия, а на уровне региона – обеспечить всю его территорию сетью объектов обращения с отходами, что позволит развить социальную инфраструктуру и послужит повышению инвестиционной привлекательности региона¹.

Места расположения объектов размещения отходов и объектов обезвреживания отходов определяются и фиксируются в территориальных схемах по обращению с отходами, включая ТКО, которые, в свою очередь, основываются на документах территориального планирования.

Как известно, в настоящее время требования к территориальным схемам в области обращения с отходами, включая ТКО, закреплены положениями ст. 13.3 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также постановлением Правительства РФ от 22 сентября 2018 г. № 1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем»², однако до недавних пор их обязательный характер не был законодательно подкреплён, соответственно обеспечение их неукоснительного соблюдения субъектами деятельности в области обращения с ТКО представлялось затруднительным.

Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и

¹ См.: Великанова Т.В. Методы и модели размещения объектов обращения с отходами в регионе // *Фундаментальные исследования*. 2013. № 11-6. С. 1290.

² СЗ РФ. 2018. № 40. Ст. 6134.

отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ) была закреплена обязанность операторов и региональных операторов по обращению с ТКО соблюдать схему потоков ТКО, предусмотренную территориальной схемой обращения с отходами субъекта РФ, на территории которого такие операторы осуществляют свою деятельность, однако юридической ответственности за несоблюдение такой схемы до сих пор не предусмотрено.

Отсутствие юридической (в форме административной) ответственности за несоблюдение операторами или региональными операторами по обращению с ТКО требований территориальных схем влечет риски возможного систематического нарушения их требований со стороны указанных субъектов хозяйственной деятельности.

Необходимо устранять «процедурные изъяны» как публичных слушаний, так и общественных обсуждений, проводимых в том числе в ходе процедуры оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС) или государственной экологической экспертизы. Только детальное правовое регулирование данных процессов, наличие «обратной связи» при учете субъектами намечаемой хозяйственной деятельности и органами местного самоуправления замечаний, поступающих от местных жителей, наличие реального конструктивного диалога между ними, позволит снизить уровень социальной напряженности, а также вероятность возможных различного рода злоупотреблений с обеих сторон.

Вызывает определенные трудности в практической деятельности на сегодняшний день и отсутствие порядка проведения общественных обсуждений при корректировке территориальных схем, что может создавать условия для злоупотреблений в части игнорирования мнения местных жителей при размещении объектов инфраструктуры по обращению с ТКО.

Упомянутым выше постановлением Правительства РФ от 22 сентября 2018 г. № 1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении,

¹ СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 87.

корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем» урегулирован порядок общественного обсуждения проекта территориальной схемы, и при этом не предусматривается четкий порядок такого обсуждения с местным населением изменений, вносимых в действующую территориальную схему.

Отсутствие четкого порядка учета общественного мнения при корректировке территориальных схем (в особенности при введении в действие новых объектов инфраструктуры по обращению с ТКО) может привести к увеличению социальной напряженности в регионе.

В настоящее время, несмотря на наличие системы требований к территориальным схемам обращения с отходами, в том числе с ТКО, единая их форма, которая могла бы быть использована органами исполнительной власти субъектов РФ при подготовке своих схем, отсутствует.

По мнению экспертов Общероссийского народного фронта (ОНФ), отсутствие унифицированной формы территориальной схемы ведет к разобщенности информации, хаотичности представленных данных и упущению важных аспектов при формировании данных. Единая и унифицированная табличная форма территориальных схем позволила бы значительно упростить задачу по их составлению, при этом исключила бы внесение избыточных данных. Единая форма даст возможность в дальнейшем объединить региональные территориальные схемы в единую федеральную схему, что, в свою очередь, отразит существующую систему обращения с отходами в целом по России, позволит определить основные точки и системные проблемы¹.

Таким образом, представляются целесообразными подготовка и утверждение единого унифицированного образца территориальной схемы по обращению с отходами, в том числе с ТКО, который мог бы быть использован субъектами РФ для подготовки своих территориальных схем, что позволило бы в

¹ См.: Итоговый доклад Общероссийского народного фронта по году экологии 2017. С. 14–15 // Официальный интернет-сайт Общероссийского народного фронта. URL: https://onf.ru/sites/default/files/projects_docs/itogovyy_doklad_onf_po_godu_ekologii_-_2017.pdf

последующем провести работы по созданию единой федеральной схемы по обращению с отходами.

В качестве критерия оптимальности при моделировании размещения полигонов бытовых и промышленных отходов в регионе Т.В. Великановой предлагается использовать суммарные эксплуатационные и транспортные затраты. Традиционно в расчет принимается только транспортная составляющая, однако это влияет на стоимость услуг по захоронению отходов, а значит, на тарифы на услуги ЖКХ. Тогда как достижение экологических целей, в данном случае безопасное и рациональное размещение отходов производства и потребления, необходимо осуществлять максимально эффективно с экономической точки зрения, учитывая интересы конечных потребителей¹.

При размещении объектов инфраструктуры в области обращения с отходами в Европейском союзе учитывается «принцип источника», который означает, что экологическая политика ЕС основывается на принципе – бороться с экологическим вредом приоритетно в его источнике. Для предотвращения экологического вреда желательно использовать интегрированную технику предотвращения².

Указанный принцип может и должен учитываться и при определении мест размещения объектов по обращению с отходами производства и потребления в границах субъектов РФ, так как это позволит снизить транспортные и иные издержки и повысить эффективность деятельности по обращению с отходами.

Данный принцип сыграл совершенно неожиданную роль (и в этом проявилось его значение) в решении Европейского суда о регионе Валлония (Бельгия). По конкретному делу надо было решить вопрос о том, в каком объеме следует признавать дискриминирующими ограничения импорта чужих отходов валлонским регионом (Решение С 2/90 № С 112/1 Комиссия против Бельгии. Slg. I,

¹ См.: *Великанова Т.В.* Особенности принятия решения при размещении объектов обращения с отходами в регионе // Вестник Самарского государственного технического университета. Серия: Экономические науки. 2014. № 2 (12). С. 141.

² См.: *Степаненко В.С.* Принципы экологического права Европейского Союза // Международное право и международные организации. 2013. № 4. С. 596.

1992, S. 4431). С точки зрения Европейского суда, в соответствии с этим принципом каждый регион, община или иная управленческая единица должны принять необходимые меры для гарантии размещения, переработки и уничтожения собственных отходов. Отходы должны быть уничтожены как можно ближе к источнику их образования, а транспортировка должна быть также ограничена¹.

Процесс создания новых объектов инфраструктуры в области обращения с отходами сопряжен с определенными трудностями, обусловленными наличием ряда запретов в действующем законодательстве. С 2002 г. действует запрет на размещение отходов I–IV классов опасности и радиоактивных отходов на территориях, прилегающих к городским и сельским поселениям, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека (п. 2 ст. 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Применение данного запрета существенным образом затрудняется ввиду ряда факторов. Например, запрет на «сброс отходов в недра и на почву», на наш взгляд, противоречит закрепленной законодательством возможности захоронения отходов производства и потребления и радиоактивных отходов в участках недр², а также в наземных объектах размещения отходов и фактически не может применяться. Отсутствие в законодательстве четкого понимания содержания термина «территории, прилегающие к городским и сельским поселениям», неопределенность границ этих территорий и отсутствие порядка их определения также затрудняет применение данного запрета на практике.

¹ См.: там же. С. 597.

² См., например, ч. 2 ст. 12, ст. 13, 30 Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ст. 1 Закона об отходах производства и потребления (в части определения понятия «объект захоронения отходов»).

Термин «пути миграции объектов животного мира» неоднократно используется в законодательстве¹, однако четко не определяется и ввиду этого делает указанный запрет труднореализуемым. Более того, используемое в данной норме понятие «пути миграции животных» ввиду отсутствия четкого определения термина «миграция» (применительно к животным) может быть истолковано гораздо шире, позволяя причислить к таким «путям миграции» направления постоянного перемещения животных, в том числе юридически не признаваемых объектами животного мира.

Термин «нерестилища» хоть и упоминается наряду с термином «места нереста» в действующем законодательстве, но является недостаточно определенным с юридической точки зрения в части расположения своих границ или порядка их установления на местности, что делает указанный запрет практически нереализуемым на практике². Также следует отметить неопределенность понятия «иные места, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека», отсутствие четкого понимания содержания которого позволяет причислить к таким местам практически всю окружающую среду, и делает соответствующий запрет, предусмотренный комментируемой нормой, фактически неприменимым.

За последнее десятилетие требования к местам строительства объектов размещения отходов претерпели существенные изменения, в частности, с 2008 г. были установлены дополнительные запреты (п. 5 ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»):

- 1) на захоронение отходов в границах населенных пунктов;

¹ Данный термин используется в Федеральном законе от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», а также в ст. 8.33 КоАП РФ, которая предусматривает наступление административной ответственности за нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции объектов животного мира и водных биологических ресурсов, и ряде иных нормативных правовых актов.

² В судебной практике места нереста водных биологических ресурсов в части обеспечения соблюдения их особого правового режима зачастую подлежат особой правовой охране в контексте того, что признаются водными объектами рыбохозяйственного значения (см.: постановление ФАС Дальневосточного округа от 16 июня 2008 г. № Ф03-А24/08-2/1941 по делу № А24-5753/2007).

2) на захоронение отходов в границах лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон, а также водоохранных зон, на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;

3) на захоронение отходов в местах залегания полезных ископаемых и ведения горных работ в случаях, если возникает угроза загрязнения мест залегания полезных ископаемых и безопасности ведения горных работ.

Как отмечается в научной литературе, размещение объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов происходит не системно, путем «подбора» земельных участков. При этом нарушаются нормы не только Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ¹, но и Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ², так как институт выбора земельных участков (предварительного размещения объектов) давно уже упразднен и заменен планировкой территории и градостроительным зонированием³.

В результате принятия указанных запретов объекты хранения и объекты захоронения отходов, построенные до введения указанных запретов, проектная документация которых прошла государственную экологическую экспертизу и государственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий, соответствовавшие на тот момент всем экологическим и градостроительным требованиям, оказались «вне правового поля».

Многие из данных объектов впоследствии были исключены из государственного реестра объектов размещения отходов (ГРОРО) и, соответственно, осуществлять захоронение отходов на них в соответствии с п. 7 ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» было запрещено. Следующим шагом было приостановление Росприроднадзором действия лицензий на размещение отходов I–IV классов опасности субъектов

¹ Первоначальный текст см.: СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

² Первоначальный текст см.: СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

³ См.: *Беляев В.Л.* Градостроительные аспекты размещения объектов хранения и захоронения отходов и выполнения инженерных изысканий для его обоснования. С. 13.

хозяйственной деятельности, эксплуатирующих указанные объекты. При этом указанным субъектам законодательством не был предоставлен «переходный период» для приведения указанных объектов в соответствие с изменившимися требованиями законодательства.

В результате многие из указанных объектов (полигонов) при отсутствии альтернативных наиболее подходящих вариантов для размещения отходов в регионе перешли в разряд «серых», т.е. продолжили функционировать нелегально. В большинстве случаев компаниями, попадающими в подобную безвыходную ситуацию, являются буровые и нефтегазодобывающие предприятия. В связи с тем, что зарегистрированные в государственном реестре объектов размещения отходов (ГРОРО) полигоны находятся на удалении – более 200 км, отходы, образующиеся от деятельности производственных объектов в указанных районах, вывозятся на существующие ближайшие незарегистрированные объекты размещения, что продиктовано экономической целесообразностью, а также отказом подрядных организаций, оказывающих услуги по транспортированию отходов, перевозить незначительные партии отходов на большие расстояния¹.

Обязательным требованием для функционирования объекта размещения отходов является его учет путем внесения его в ГРОРО, при этом установлен запрет на размещение отходов на объектах, не внесенных в указанный реестр (п. 7 ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»). Процедура внесения объекта размещения отходов в ГРОРО обладает важным юридическим значением, поскольку именно нахождение такого объекта в реестре делает возможной и допустимой его эксплуатацию, а его исключение из реестра фактически означает запрет его дальнейшей эксплуатации и зачастую влечет приостановление действия лицензии или ее аннулирование.

По данным Минприроды России, в ряде субъектов РФ достаточно большое количество эксплуатируемых объектов размещения отходов до сих пор не

¹ См.: *Шадрова В.А., Шанова О.А.* Мероприятия по обращению с отходами в регионах, в которых отсутствуют объекты размещения отходов, зарегистрированные в ГРОРО // Наука и образование в XXI веке. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: В 2 ч. М.: ООО «АР-Консалт», 2018. С. 219.

включено в ГРОРО – например, на территории Томской области в настоящее время действует 154 объекта размещения отходов, не включенных в ГРОРО. В 2017 г. на территории Томской области в ГРОРО вошло всего 17 объектов размещения твердых бытовых отходов и один объект размещения промышленных отходов¹. На территории некоторых субъектов РФ вообще долгое время не было объектов размещения отходов, внесенных в ГРОРО². А в ряде регионов Российской Федерации и до сих пор отсутствуют объекты размещения, зарегистрированные в ГРОРО (Чукотский АО, Кемеровская область, Красноярский край и др.)³.

ГРОРО как специальный единый реестр объектов размещения отходов впервые был упомянут в принятом 24 июня 1998 г. Федеральном законе № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», однако порядок включения объектов в Реестр и порядок его ведения на тот момент отсутствовал. Данный порядок появился только в 2010 г. с принятием Правил инвентаризации объектов размещения отходов, утв. приказом Минприроды России от 25 февраля 2010 г. № 49⁴.

Практически одновременно с этим запрет на размещение отходов на объектах, не внесенных в ГРОРО (п. 7 ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»), был введен Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ и вступил в силу лишь с 1 января 2010 г.

¹ См.: В Томской области необходимо провести мониторинг объектов, не включенных в государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО) // Официальный интернет-сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL: http://www.mnr.gov.ru/press/news/v_tomskoy_oblasti_neobkhodimo_provesti_monitoring_obektov_n_e_vklyuchennykh_v_gosudarstvennyy_reestr_/?sphrase_id=50841.

² См.: Приказом Росприроднадзора от 12.11.2015 № 905 «О включении объектов размещения отходов в государственный реестр размещения отходов» в ГРОРО был включен МУП МО г. Кизляр «Спецавтохозяйство», который явился первым объектом в Республике Дагестан, включенным в ГРОРО // Официальный интернет-сайт Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. URL: <http://rpn.gov.ru/node/17531> (новость от 4 декабря 2015 г.).

³ См.: Шадрова В.А., Шанова О.А. Указ. соч. С. 219.

⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 26.

Порядок ведения государственного кадастра отходов (куда разделом III был включен порядок формирования и ведения ГРОРО) был утвержден 30 сентября 2011 г. приказом Минприроды России № 792, который фактически вступил в силу 1 августа 2014 г. Учитывая «отсроченный» характер вступления указанного приказа в силу, собственникам, владельцам или пользователям объектов размещения отходов была предоставлена возможность своевременно включить свои объекты в Реестр, однако далеко не все объекты были в итоге в него включены.

В итоге по состоянию на 1 августа 2014 г. достаточно большое количество объектов размещения отходов фактически не соответствовали критериям для внесения их в ГРОРО. Многие из них, по сути, являлись свалками, на которые отсутствовала проектная документация на строительство, а также и документы на выделение земельного участка. Ряд объектов находилось в границах населенных пунктов либо в границах водоохраных зон. Часть полигонов была близка к заполнению либо переполнена.

В результате с 2014 г. большинство объектов размещения отходов вышли из «правового поля», т.е. фактически стали «нелегальными». Многие объекты размещения отходов и в настоящее время не соответствуют действующим экологическим и санитарно-эпидемиологическим требованиям, поскольку строились значительно ранее и без их учета.

В настоящее время юридическая ответственность за эксплуатацию объекта размещения отходов, не внесенного в ГРОРО, предусмотрена лишь в форме привлечения виновного лица к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ. При этом Росприроднадзор в одном из своих разъяснений отмечает, что при передаче отходов для размещения (захоронения) на полигон, не включенный в ГРОРО, привлечению к административной ответственности по указанной статье подлежит как лицо передающее, так и лицо, принимающее эти отходы¹.

¹ См.: письмо Росприроднадзора от 8 октября 2014 г. № АА-06-01-36/15648 «О плате за размещение отходов» // СПС «КонсультантПлюс».

При этом лица, эксплуатирующие объекты размещения отходов, не включенные в ГРОРО, по результатам соответствующих проверок регулярно привлекаются к административной ответственности. Например, в 2018 г. по факту эксплуатации объекта размещения отходов, не включенного в ГРОРО, в отношении юридического лица – МУП «Санитарная очистка», должностными лицами регионального отдела федерального экологического надзора (г. Ейск – отделение в г. Армавир) Межрегионального управления Росприроднадзора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея составлен протокол об административном правонарушении по ст. 8.2 КоАП РФ. Белоглинским районным судом вынесено постановление, в соответствии с которым МУП «Санитарная очистка» признано виновным по ст. 8.2 КоАП РФ и назначено наказание в виде приостановления деятельности по размещению отходов I–IV классов опасности на объекте размещения отходов¹.

Как отмечается в научной литературе, достаточно важным является вопрос возможности внесения изменений в реестры объектов размещения отходов в случае изменения вида объекта размещения отходов (например, в случае перепрофилирования полигона промышленных отходов на полигон ТКО). В настоящее время федеральным законодательством такой порядок не предусмотрен².

Также неоднократно высказывались суждения об избыточности требования о запрете размещения отходов на объектах, не включенных в ГРОРО. Объясняется это суждение тем, что поскольку для деятельности по размещению отходов на объектах размещения отходов оператор данного объекта должен иметь лицензию в соответствии с требованиями федеральных законов «О лицензировании отдельных видов деятельности» и «Об отходах производства и

¹ См.: Официальный интернет-сайт Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. URL: <http://rpn.gov.ru/newsto/mup-sanitarnaya-ochistka-ekspluatirovalo-obekt-razmeshcheniya-othodov-ne-vklyuchennogo-v> (новость от 6 августа 2018 г.).

² См.: Гимбатов М.Г., Орловская И.В. Проблемы правового регулирования функционирования объектов размещения отходов // Вестник Костромского государственного технологического университета. Государство и право: вопросы теории и практики. Серия «Юридические науки». 2014. № 1 (4). С. 93.

потребления», а отдельное требование по обязательному включению самого объекта размещения отходов в ГРОРО фактически дублирует механизм лицензирования и нуждается в отмене¹. Данное суждение представляется нам недостаточно обоснованным, поскольку ГРОРО обладает не только важной самостоятельной функцией учета указанных объектов, но и чрезвычайно важной функцией подтверждения их соответствия установленным для них экологическим, градостроительным, санитарным и иным требованиям.

Важное значение имеет соблюдение правовых экологических требований на различных стадиях, связанных с эксплуатацией объектов размещения отходов и объектов обезвреживания отходов – как на стадиях проектирования и строительства указанных объектов, так и на стадиях ввода в эксплуатацию, их эксплуатации, а также их вывода из эксплуатации (консервации и ликвидации).

18 мая 2018 г. введен в действие Свод правил СП 320.1325800.2017 «Полигоны для твердых коммунальных отходов. Проектирование, эксплуатация и рекультивация», утв. приказом Минстроя России от 17 ноября 2017 г. № 1555/пр². Указанный Свод правил закрепил систему требований как к процессам проектирования и строительства полигонов ТКО, так и к процессам их ввода в эксплуатацию, их эксплуатации, а также их вывода из эксплуатации (консервации и ликвидации).

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что данный Свод правил утвержден Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ и по ряду требований расходится с подготовленным Минприроды России проектом приказа «Об установлении требований к объектам размещения твердых коммунальных отходов». Принятие последнего создаст определенные трудности

¹ См.: *Селин М.А. Туркулец С.Е.* Проблемы регистрации объектов размещения отходов в государственном реестре объектов размещения отходов // Современные проблемы развития образования и права. Сборник материалов Всероссийской молодежной научно-практической конференции, посвященной 80-летию Дальневосточного государственного университета путей сообщения (ДВГУПС) / Под общ. ред. С.Е. Туркулец, Е.В. Листопадовой, 2017. С. 249.

² Приказ Минстроя России от 17 ноября 2017 г. № 1555/пр «Об утверждении свода правил “Полигоны для твердых коммунальных отходов. Проектирование, эксплуатация и рекультивация”» // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. 2018. № 6.

при проектировании и строительстве новых полигонов ТКО и при эксплуатации многих из уже существующих и, на наш взгляд, потребует пересмотра системы требований уже действующего свода правил в части их унификации с требованиями, закрепленными проектом приказа Минприроды России.

Также следует обратить внимание на то, что Свод правил не устанавливает систему требований к процессам проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, а также их вывода из эксплуатации (консервации и ликвидации) иных видов объектов размещения отходов (кроме полигонов), а также иных видов отходов (кроме ТКО). Таким образом, Свод правил имеет очень ограниченную сферу применения и не содержит исчерпывающей системы экологических и иных требований ко всем видам объектов размещения всех видов отходов.

Однако, по нашему мнению, как для целей обеспечения требований экологической безопасности при эксплуатации объектов размещения отходов, так и для целей осуществления государственного экологического надзора необходимы подготовка и принятие нормативного акта, содержащего исчерпывающую систему экологических и иных требований ко всем стадиям эксплуатации объектов размещения отходов (начиная от их проектирования, заканчивая выводом их из эксплуатации).

Также при осуществлении проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, а также их вывода из эксплуатации (консервации и ликвидации) необходимо обратить особое внимание на обеспечение значительного снижения негативного воздействия отходов (для объектов хранения отходов) или полной изоляции отходов, т.е. наиболее полной ликвидации такого негативного воздействия.

Весьма актуальной проблемой, связанной с функционированием инфраструктуры объектов в области обращения с отходами, является отсутствие экономических гарантий в части обеспечения соблюдения экологических требований организациями, обеспечивающими эксплуатацию полигонов и иных объектов размещения отходов, на стадии вывода указанных объектов из

эксплуатации (консервации и ликвидации). В результате указанные организации зачастую не выполняют свои обязательства по консервации или ликвидации указанных объектов при строгом соблюдении экологических требований, а зачастую и вовсе банкротятся, не оставляя ответственных по своим обязательствам.

Для решения указанной проблемы Минприроды России предложило создать ликвидационные фонды для организаций, эксплуатирующих полигоны по хранению ТКО, по примеру ликвидационных фондов для нефтяных компаний и других недропользователей. В случае банкротства владельца свалки деньги не попадут в перечень средств, распределяемых между его кредиторами, а будут направлены на рекультивацию земель¹. Таким образом, в целях обеспечения соблюдения требований в области охраны окружающей среды при осуществлении деятельности по размещению отходов требуется подготовка системы правовых и экономических мер, направленных на создание финансовых гарантий выполнения субъектами хозяйственной деятельности, эксплуатирующими объекты размещения отходов, мероприятий по их консервации и (или) ликвидации.

§ 3. Эколого-правовые особенности осуществления государственного надзора в области обращения с отходами производства и потребления

Особую роль в системе государственного управления в сфере обращения с отходами производства и потребления играет государственный надзор в указанной сфере. Отмечается, что в условиях, когда хозяйственная деятельность нередко осуществляется без учета экологических и социальных интересов общества, только государственный контроль способен обеспечить принуждение

¹ Подробнее см.: *Подобедова Л.* Минприроды предложило создать фонды для ликвидации свалок // РБК. 2018. 16 апр. URL: <https://www.rbc.ru/business/16/04/2018/5acf43049a79473b2a1bfbd1>; Минприроды обяжет операторов полигонов ТБО создавать фонды для ликвидации свалок // *Общая газета*. 2018. 16 апр. URL: <https://og.ru/society/2018/04/16/95866>; Минприроды предложило создать ликвидационные фонды для рекультивации свалок // *Интерфакс Недвижимость*. 2018. 16 апр. URL.: <http://realty.interfax.ru/ru/news/articles/92537/> и др.

лиц, осуществляющих деятельность в области обращения с отходами, к исполнению требований законодательства¹.

Обеспечение исполнения экологических требований при осуществлении деятельности по обращению с отходами является одним из ключевых условий соблюдения конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и гарантируется путем реализации целой совокупности правовых мер, центральное место в которой занимают контроль и надзор в области обращения с отходами, а также меры юридической ответственности за нарушение законодательства в указанной сфере. Значимость его роли в системе государственного управления подчеркивается многими учеными-юристами, в том числе и исследующими проблемы экологического права.

Роль государственного контроля (надзора) в качестве функции управления подчеркивается многими учеными, в частности, отмечается, что контроль (надзор) опосредует собой обратную связь между субъектами и объектами управления. Через это взаимодействие субъекты управления получают информацию о реализации заданных параметров функционирования системы управления, выполнении своих полномочий объектами управления, о состоянии дел на подконтрольных объектах².

Как известно, государственный экологический контроль занимает одно из ведущих мест в системе административных механизмов охраны окружающей среды и обеспечения рационального природопользования. Именно меры государственного экологического контроля и деятельность контролирующих органов позволяют обеспечить неукоснительное соблюдение экологического законодательства и привлечение виновных в его нарушении к юридической ответственности. По мнению М.И. Васильевой, свою роль в организации правового регулирования, согласующего интересы экологической безопасности и

¹ См.: Проблемы правового обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления в Республике Казахстан. Монография / Под общ. рук. А.А. Мукашевой. Астана: ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, 2015. С. 150.

² См.: Правовое регулирование государственного контроля: Монография / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012. С. 150.

экономического развития, должны сыграть институты государственного принуждения к выполнению экологических требований, включающие в первую очередь действенный экологический контроль и применение мер юридической ответственности за экологические правонарушения¹.

Таким образом, вопросы организации государственного экологического контроля в области обращения с отходами производства и потребления заслуживают особого внимания, в особенности в части создания теоретических предпосылок совершенствования системы органов, его осуществляющих, и повышения эффективности контрольной деятельности.

Для определения места государственного надзора в области обращения с отходами в общей системе видов экологического контроля следует более детально разобраться с содержанием, задачами экологического контроля и соотношением его видов. На этот счет в теории экологического права имеется достаточно большое количество научных взглядов, анализ которых мы и попытаемся осуществить.

По мнению Н.В. Кичигина, проблема эффективного функционирования экологического контроля связана не только с проблемой разграничения объектов контроля или компетенцией осуществляющих его органов, но и с самим понятием экологического контроля². Экологический контроль представляет собой разновидность социального контроля, одним из проявлений экологической функции государства и входит в систему экологического управления³. Понимание экологического контроля в качестве одной из ключевых составляющих экологической функции государства в целом соответствует общепринятому в теории экологического права подходу к определению его места в системе правового регулирования экологических отношений.

¹ См.: Васильева М.И. Возможности правовой гармонизации экологически безопасного развития // На пути к устойчивому развитию России. № 26. 2004. С. 13.

² См.: Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): Монография. М.: Триумф, 2012. С. 14.

³ См.: Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): Монография. С. 13.

В соответствии с иной точкой зрения экологический контроль как правовая форма экологической деятельности является системой действий по обеспечению соблюдения экологического законодательства, применению предусмотренных государством мер принуждения, а также по формированию законодательства, адекватного происходящим в этой области изменениям¹.

Существует и иная позиция, согласно которой под экологическим контролем следует понимать деятельность уполномоченных субъектов, направленную на организацию наблюдения за состоянием окружающей среды в целом и (или) ее отдельными компонентами, рациональным природопользованием и соблюдением природоохранного законодательства².

Экологический контроль также рассматривают как функцию экологического управления, правовую форму экологической деятельности, гарантию работы экономического, организационного и правового механизмов обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей природной среды, рационального природопользования³.

Вместе с тем одной из важнейших проблем в науке экологического права является определение содержания видов деятельности, которые составляют систему экологического контроля. Так, Н.В. Кичигин отмечает, что проблема заключается в том, какую именно контрольную деятельность включать в содержание экологического контроля⁴. В связи с этим большое значение имеет установление содержания понятий «экологический контроль», «государственный экологический надзор», их соотношение, определение их основных целей и задач.

В теории экологического права принято считать понятие «экологический контроль» более общим понятием, включающим в себя такие его разновидности, как государственный экологический надзор, производственный экологический

¹ См.: *Чхутиашвили Л.В.* Совершенствование государственного экологического контроля (надзора) // *Lex russica.* 2016. № 9. С. 156 .

² См.: *Вершило Н.Д.* К вопросу о государственном экологическом контроле и надзоре // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2017. № 6. С. 37.

³ *Гейт Н.А.* Экологический контроль и нормирование загрязнения окружающей среды как факторы эффективности природоохранной деятельности // *Общество и право.* 2011. № 3. С. 159.

⁴ См.: *Кичигин Н.В.* Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): Монография. С. 14.

контроль и общественный экологический контроль. Долгое время одно из основных мест в системе видов экологического контроля занимал также муниципальный экологический контроль, который был окончательно упразднен в 2008 г.¹ Между тем муниципальный экологический контроль, в особенности муниципальный контроль в области обращения с отходами, мог бы быть эффективным инструментом обеспечения охраны окружающей среды, в особенности при осуществлении деятельности по обращению с отходами, на местном уровне.

Термины «экологический контроль» и «экологический надзор» нетождественны, так как государственный экологический надзор является всего лишь разновидностью государственного экологического контроля, а он, в свою очередь, наряду с общественным и производственным экологическим контролем является одним из видов контроля². Существует достаточно широкое понимание содержания экологического контроля, в соответствии с которым экологический контроль (надзор) включает в себя природоохранный контроль (надзор), природоресурсный контроль (надзор) и контроль (надзор) на отдельных территориях и акваториях³.

Исследовав содержание доктринального понятия «экологический контроль», перейдем к рассмотрению его законодательного определения. Оно в настоящее время закреплено в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в соответствии с положениями которой

¹ Окончательно муниципальный экологический контроль был исключен из системы видов экологического контроля Федеральным законом от 24 июня 2008 г. № 93-ФЗ «О внесении изменения в статью 64 Федерального закона “Об охране окружающей среды”». О проблемах осуществления муниципального экологического контроля подробнее см.: *Питрюк А.В.* К вопросу о полномочиях муниципального экологического контроля // *Муниципальная служба: правовые вопросы.* 2015. № 1. С. 11–13; *Кичигин Н.В.* Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): Монография. М.: Триумф, 2012; *Кичигин Н.В.* Правовые проблемы формирования регионального и местного законодательства о муниципальном экологическом контроле // *Экологическое право.* 2004. № 1; *Кичигин Н.В.* Проблемы правового регулирования муниципального экологического контроля // *Черные дыры в российском законодательстве.* 2003. № 2. С. 438–441.

² *Вершило Н.Д.* К вопросу о государственном экологическом контроле и надзоре. С. 38.

³ *Кичигин Н.В.* Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): Монография. С. 31.

под контролем в области охраны окружающей среды (экологическим контролем) понимается система мер, направленная на: а) предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды; б) обеспечение соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, в том числе нормативов и нормативных документов, федеральных норм и правил, в области охраны окружающей среды.

Исходя из анализа указанного определения, объектом контроля в области охраны окружающей среды (или экологического контроля) является помимо хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, также деятельность по рациональному использованию, сохранению и восстановлению окружающей среды, которая входит в содержание понятия «охрана окружающей среды» (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»)¹, что во многом подтверждается системой видов экологического контроля, закрепленной п. 2 ст. 65 указанного Федерального закона.

Очевидно, что за последние несколько десятилетий основной инструментарий экологического контроля не сильно изменился. А.К. Голиченков к средствам практической реализации целей и задач экологического контроля (его методами) относил: а) проверки; б) рассмотрение и согласование плановой, проектно-сметной и нормативно-технической документации; в) выдачу заключений; г) дачу обязательных указаний; д) привлечение к ответственности и др. При этом, по его мнению, все большее значение приобретают лабораторные, инструментальные и статистические методы контроля².

Как уже отмечалось выше, государственный экологический контроль (надзор) занимает в системе видов экологического контроля особое место. По мнению Н.А. Енисейской, государственный контроль в области охраны окружающей среды является наиболее эффективным видом экологического

¹ См.: *Кичигин Н.В.* Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): Монография. С. 15.

² См.: *Голиченков А.К.* Экологический контроль: Теория, практика правового регулирования. М., 1992. С. 41.

контроля, так как осуществляющие его органы наделены правом применения мер принуждения¹. Государственный надзор в области охраны окружающей среды является одной из важнейших функций экологического управления, способной содействовать сохранению природы для настоящего и будущих поколений².

Он представляет собой установленную нормативными актами деятельность органов государственной власти и управления по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности³.

Действенный государственный экологический контроль позволяет не только своевременно вскрывать, но и устранять недостатки в деятельности экономических субъектов в сфере охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности, а также объяснять порождающие эти недостатки причины, обнаруживать связанные с ними скрытые, неявные тенденции и предпринимать меры, предотвращающие их⁴.

Государственный надзор в области охраны окружающей среды является одной из важнейших функций экологического управления, способной содействовать сохранению природы для настоящего и будущих поколений. Он представляет наибольший интерес, поскольку именно в результате мероприятий по государственному экологическому надзору возможно привлечение нарушителей к различным видам юридической ответственности, что, на наш взгляд, играет одну из основных ролей при выполнении превентивной функции экологического контроля. С.С. Трофимец указывает, что именно в его рамках решаются задачи и достигаются цели данной функции государственного

¹ См.: *Енисейская Н.А.* Указ. соч.

² См.: *Зиновьева О.А.* Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве // *Lex russica*. 2013. № 6. С. 618.

³ См.: *Чхутиашвили Л.В.* Указ. соч. С. 157.

⁴ См.: там же. С. 158.

управления, поскольку он осуществляется непосредственно органами, созданными для этого и наделенными специальными полномочиями¹.

По мнению А.В. Савина, контроль представляет собой реальную гарантию обеспечения выполнения функций государства. По этой причине определение субъектами государственного экологического контроля государственных органов исполнительной власти не должно вести к снижению внимания к вопросам контрольной деятельности иных государственных органов, также способствующей выполнению экологической функции государства².

Порядок и особенности проведения государственного экологического надзора закреплены нормами гл. XI Федерального закона «Об охране окружающей среды». Оценивая произошедшие в 2011 г. изменения в сфере государственного экологического надзора, О.А. Зиновьева отмечает, что они касаются в основном терминологии, не решают теоретических и практических проблем, не окажут существенного положительного влияния на охрану окружающей среды России³.

Несмотря на указанные изменения, перечень основных задач государственного контроля (надзора) в теории экологического права остается неизменным. По мнению Л.В. Чхутиашивили, наиболее важными задачами государственного экологического контроля являются:

- контроль выполнения правовых требований, планов и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды от загрязнения всеми государственными органами, предприятиями, организациями и гражданами;
- контроль соблюдения нормативов предельно допустимых воздействий на природу;

¹ См.: Трофимец С.С. Обращение с отходами: вопросы государственного контроля // Экологическое право. 2007. № 1.

² См.: Савин А.В. Административно-правовой статус субъектов государственного экологического контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 66.

³ См.: Зиновьева О.А. Указ. соч. С. 617.

– контроль выполнения иных требований законодательства об окружающей среде и др.¹

Институт экологического контроля имеет достаточно длительную историю своего развития. Первым законом, урегулировавшим отношения в данной сфере в Российской Федерации, был Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»², который ввел систему видов экологического контроля. Осуществление отдельных видов экологического контроля регламентировалось иными федеральными законами, в частности Федеральным законом «Об отходах производства и потребления». Государственный надзор в сфере обращения с отходами производства и потребления является одним из основных направлений государственного надзора в сфере охраны окружающей среды, который, в свою очередь, представляет собой одну из теоретических разновидностей экологического контроля. Экологический контроль, в свою очередь, является разновидностью социального контроля, одним из проявлений экологической функции государства и входит в систему экологического управления³.

Государственный надзор в области обращения с отходами согласно п. 2 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» является одним из направлений государственного экологического надзора. По нашему мнению, содержание экологического контроля в сфере обращения с отходами производства и потребления значительно уже, поскольку, как отмечает С.С. Трофимец, он направлен на предупреждение, выявление и устранение нарушений требований законодательства об охране окружающей среды в целом и законодательства об отходах в частности⁴. Обращаясь к практике, приходится констатировать, что органы государственного экологического контроля

¹ См.: Чхутиашвили Л.В. Указ. соч. С. 159.

² Первоначальный текст см.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

³ См.: Правовое регулирование государственного контроля: Монография / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012. (§ 2 «Государственный экологический надзор и мониторинг» гл. 5 «Виды государственного контроля» – Н.В. Кичигин, Т.Н. Садовская) С. 253.

⁴ См.: Трофимец С.С. Обращение с отходами: вопросы государственного контроля.

недостаточно внимания уделяют вопросам организации контроля в области обращения с отходами¹.

Определяя место контроля (надзора) в области обращения с отходами в системе экологического контроля (надзора), следует утверждать, что он входит в состав природоохранного контроля (надзора), однако существуют случаи, когда выявление нарушений требований в области обращения с отходами происходит в рамках государственного земельного надзора, государственного лесного надзора или, например, государственного водного надзора (например, за соблюдением правового режима водоохранных зон).

Необходимо отметить, что организационно-правовой механизм осуществления государственного надзора, в том числе и в сфере обращения с отходами производства и потребления в части порядка и условий осуществления контрольно-надзорных мероприятий, закреплен положениями Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»², с учетом тех особенностей, которые закреплены отраслевым законодательством (п. 5 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Порядок и особенности осуществления государственного экологического надзора в области обращения с отходами установлен нормами гл. VI Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также рядом нормативных правовых актов подзаконного характера, среди которых основным является Положение о федеральном государственном экологическом надзоре, утв. постановлением Правительства РФ от 8 мая 2014 г. № 426³, а также Критерии определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, утв. постановлением Правительства РФ от 28 августа 2015 г. № 903⁴.

¹ См.: Енисейская Н.А. Указ. соч.

² Первоначальный текст см.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

³ СЗ РФ. 2014. № 20. Ст. 2535.

⁴ СЗ РФ. 2015. № 36. Ст. 5043.

Необходимо отметить, что за осуществлением деятельности по обращению с отходами может осуществляться не только государственный экологический надзор, но и другие виды надзора – надзор за осуществлением иных видов требований (противопожарных, санитарно-эпидемиологических и иных). В соответствии с п. 3 ст. 25 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», федеральный государственный пожарный надзор, федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии, федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности при обращении с отходами осуществляются иными уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их компетенцией.

Основной инструментарий контрольно-надзорных действий в рамках мероприятий по государственному экологическому надзору осуществляется должностными лицами уполномоченных органов исполнительной власти – государственными инспекторами в области охраны окружающей среды, в соответствии с их служебной иерархией, предусмотренной ст. 23.29 КоАП РФ и иными нормативными правовыми актами. При этом, как отмечает Н.А. Енисейская, государственный инспектор в области охраны окружающей среды должен проверять выполнение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, предусмотренных не только федеральным, но и региональным законодательством в области обращения с отходами¹.

По ее мнению, на практике инспекторы не всегда контролируют исполнение вынесенных постановлений, в результате чего смысл проведенной ими работы теряется. Для достижения целей контроля в области охраны окружающей среды государственным органам, осуществляющим такой контроль, следует вести отчетность о проведенных мероприятиях, их результатах². В силу указанных и иных факторов организации контрольно-надзорной деятельности, многими авторами высказываются суждения о ее недостаточной эффективности.

¹ См.: Енисейская Н.А. Указ. соч.

² См.: там же.

В научных работах неоднократно высказывались мнения относительно возможности замены в отношении некоторых видов объектов государственного экологического контроля (надзора) полномочий по надзору на возможность проведения экологического аудита ввиду значительной перегруженности соответствующих органов государственной власти и их должностных лиц. По мнению Л.В. Чхутиашвили, при проведении государственного экологического контроля в условиях постоянного сокращения штатов специалистов для ликвидации недостатка квалифицированных кадров целесообразно привлекать независимых и добросовестных экологических аудиторов¹.

Схожей научной позиции придерживается Н.М. Заславская, и в числе аргументов о схожести двух данных инструментов охраны окружающей среды отмечает, что «за исключением того, что в процессе аудита имеет место “подготовка рекомендаций”, контроль и аудит представляют собой деятельность по определению соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований в области охраны окружающей среды»².

При этом увеличение численности инспекторского состава на местах, в том числе путем введения института внештатных экологических инспекторов за счет привлечения экологических аудиторов, позволит укрепить природоохранные учреждения, чтобы в достаточном объеме выполнять установленные природоохранным законодательством функции³.

Представляется, что возможность передачи полномочий по осуществлению государственного экологического надзора экологическим аудиторам не будет по-настоящему способствовать повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды и, в частности, в области обращения с отходами, поскольку:

а) экологические аудиторские организации, а также экологические аудиторы (в рамках добровольного экологического аудита) осуществляют свою

¹ См.: Чхутиашвили Л.В. Указ. соч. С. 157.

² Заславская Н.М. Экологический аудит: история и современное правовое регулирование // Экологическое право. 2015. № 6. С. 3–11.

³ См.: Чхутиашвили Л.В. Указ. соч. С. 159.

деятельность на основании договорных отношений с собственником либо владельцем или пользователем аудируемого объекта, и оценка указанного объекта, на наш взгляд, может быть недостаточно объективной;

б) экологические аудиторские организации и экологические аудиторы не обладают полномочиями государственных инспекторов в области охраны окружающей среды, в частности, полномочиями по выдаче предписаний по устранению выявленных нарушений, возбуждению и ведению производства по делам об административных правонарушениях, привлечению нарушителей к административной ответственности, обращению в суд для применения административного наказания по административному приостановлению деятельности и т.п.

В научных исследованиях неоднократно отмечалась необходимость хорошей теоретической и практической подготовки государственных инспекторов. Н.А. Енисейская указывает, что государственный инспектор в области охраны окружающей среды должен быть специалистом не только в области экологического и административного, но и в области уголовного права. Это необходимо для отграничения административных правонарушений от экологических преступлений, что зачастую сделать очень непросто. В случае возникновения трудностей в разграничении уголовно наказуемого деяния и административного проступка особое внимание следует уделять выяснению всех обстоятельств, характеризующих состав правонарушения, последствий противоправного деяния и размера причиненного вреда¹.

В числе организационно-правовых проблем построения системы государственного экологического контроля в первую очередь следует отметить проблемы разграничения полномочий органов, его осуществляющих. При этом следует отметить, что определенные трудности возникают как при разграничении полномочий по государственному экологическому контролю по «вертикали» – между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

¹ См.: Енисейская Н.А. Указ. соч.

Как известно, государственный надзор в сфере обращения с отходами производства и потребления, как один из видов государственного экологического надзора, осуществляется как на федеральном уровне (федеральный государственный экологический надзор, далее – ГЭН) Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и ее территориальными органами (Департаментами по Федеральным округам и Управлениями по субъектам РФ), а также на региональном уровне (региональный ГЭН) – уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ в пределах своей компетенции (п. 4 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Как отмечает С.С. Трофимец, законодательство об отходах есть сфера совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации должны являться и являются полноправным звеном в системе государственного контроля в рассматриваемой сфере и государственного экологического контроля вообще¹.

Учитывая многолетний опыт стран Западной Европы, можно сказать, что российский законодатель принял правильное решение о возложении природоохранных полномочий (в том числе и осуществление экологического контроля) на уполномоченные органы как федерального, так и регионального уровня².

Следует отметить, что баланс объема полномочий органов государственной власти различных уровней за последнее десятилетие неоднократно варьировался в сторону их увеличения и уменьшения, что было связано с процессами централизации и децентрализации государственного управления, обусловленными попытками укрепления «вертикали власти» в рамках административной реформы.

В этой связи дополнительного рассмотрения требуют вопросы, касающиеся взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной

¹ См.: Трофимец С.С. Обращение с отходами: вопросы государственного контроля.

² Енисейская Н.А. Указ. соч.

власти, осуществляющих государственный экологический контроль, и органов исполнительной власти субъектов РФ в данной сфере.

При разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере охраны окружающей среды и природопользования необходимо уделить особое внимание порядку и формам их взаимодействия. Обеспечение такого взаимодействия является одной из важнейших и первоочередных задач в данной сфере.

Обеспечение согласованного взаимодействия и координация деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный ГЭН в сфере обращения с отходами, возможно путем создания административных регламентов взаимодействия указанных органов, а также путем подписания соглашения о взаимодействии между ними.

Действующим законодательством предусмотрена возможность передачи полномочий органов, осуществляющих федеральный ГЭН, для осуществления органам регионального ГЭН (например, согласно п. 6 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹).

Например, в случае необходимости проведения внеплановой проверки контрольным органам необходимо установить в рамках информационного взаимодействия, подлежит ли объект проверки, явившийся источником причинения вреда окружающей среде, объектом, подлежащим федеральному государственному экологическому контролю или контролю со стороны органа государственной власти субъектов РФ².

Источники вредных воздействий на состояние окружающей среды, например полигоны твердых бытовых отходов, расположены, как правило, на территории муниципальных образований. Многие экологические проблемы носят

¹ Первоначальный текст см.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

² См.: Чхутиашвили Л.В. Указ. соч. С. 160.

прежде всего локальный характер, а потому необходимость существования муниципального контроля в области обращения отходов производства и потребления очевидна¹.

Муниципальный экологический контроль, в частности, такой его вид, как муниципальный контроль в области обращения с отходами, в особенности с ТКО, позволил бы обеспечить исполнение поручений Президента РФ в части выявления и ликвидации незаконных свалок. Существует муниципальный земельный и муниципальный лесной контроль, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации»² предусматриваются осуществление природоохранных мер местного значения, участие в охране окружающей среды и т.п.

Особого внимания до сих пор заслуживает проблема соотношения федерального и регионального ГЭН, в особенности в части разграничения объектов по ее уровням, тогда как ее решение является одним из приоритетных направлений оптимизации государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Определенные проблемы в части разграничения полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти возникает из-за трудностей разграничения объектов ГЭН.

В настоящее время существует мнение, что объект осуществления государственного надзора представляет собой деятельность поднадзорных субъектов, выражающуюся в проверке соблюдения юридическими, физическими лицами принципов и требований законности, т.е. законность такой деятельности³. Данное суждение вполне применимо и к сфере охраны окружающей среды и природопользования.

¹ Трофимец С.С. Обращение с отходами: вопросы государственного контроля.

² Первоначальный текст см.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ См.: Фролов Б.М. Объект осуществления государственного контроля и государственного надзора как основной критерий их разграничения // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 65.

Как отмечает Н.А. Енисейская, признанный российским законодателем принцип разграничения объектов экологического контроля по уровням власти частично заимствует зарубежный опыт, где в федеративных государствах (США, Германия, Канада и др.) управление публичной собственностью и контроль за ее использованием осуществляются на нескольких уровнях власти в течение столетий¹.

Росприроднадзор и его территориальные органы осуществляют федеральный государственный экологический надзор на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и включенных в перечень объектов, подлежащих такому надзору. Перечень таких объектов определяется в соответствии с Критериями определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, утв. постановлением Правительства РФ от 28 августа 2015 г. № 903.

Следует отметить, что указанные Критерии в отношении объектов по обращению с отходами сформулированы недостаточно четким образом. Как известно, одним из таких Критериев в отношении обращения с отходами является осуществление на объекте деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности, подлежащей лицензированию в соответствии со ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» (пп. «е» п. 6). Иных критериев для отнесения объектов, на которых осуществляется деятельность по обращению с отходами, к объектам федерального ГЭН в настоящее время не установлено.

Вместе с тем в перечень указанных Критериев не попали такие объекты, как объекты размещения отходов, выведенные из эксплуатации либо исключенные из ГРОРО ввиду приостановления или аннулирования лицензии на хранение или захоронение отходов I–IV классов опасности у эксплуатирующего его субъекта хозяйственной деятельности.

Указанные объекты в большинстве случаев должны подлежать выводу из эксплуатации, консервации и (или) ликвидации. Такие объекты представляют не

¹ См.: Енисейская Н.А. Указ. соч.

меньшую степень опасности в части возможности причинения вреда окружающей среде в случае непроведения на них мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия на окружающую среду, либо продолжения его эксплуатации в отсутствие необходимой разрешительной документации, и должны оставаться объектами федерального государственного экологического надзора.

Существует позиция, что поименные перечни объектов федерального государственного экологического контроля существенно облегчат и упорядочат работу субъектов экологического контроля. Однако на законодательном уровне порядок составления таких перечней не определен¹. Следует отметить, что в соответствии со сложившейся практикой деятельности органов, осуществляющих ГЭН, такие перечни составляются по каждому субъекту РФ территориальными органами Росприроднадзора (для объектов, подлежащих федеральному ГЭН), а также органами исполнительной власти субъектов РФ (для объектов, подлежащих региональному ГЭН), однако порядка составления таких перечней, как уже отмечалось выше, в настоящее время нет.

Порядок осуществления государственного надзора в области обращения с отходами производства и потребления существенным образом зависит от отнесения объекта, на котором осуществляется деятельность по обращению с отходами, к определенной категории объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (далее – НВОС). Как известно, согласно ст. 4.2. Федерального закона «Об охране окружающей среды» такие объекты в зависимости от уровня такого воздействия подразделяются на четыре категории: объекты I категории – объекты, оказывающие значительное НВОС и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий (далее – НДТ); объекты II категории – объекты, оказывающие умеренное НВОС; объекты III категории – объекты, оказывающие незначительное НВОС; объекты IV категории – объекты, оказывающие минимальное НВОС.

¹ См.: Енисейская Н.А. Указ. соч.

Критерии отнесения объектов, оказывающих НВОС, к объектам I, II, III и IV категорий утверждены постановлением Правительства РФ от 28 сентября 2015 г. № 1029¹. Согласно ним осуществление различных видов деятельности по обращению с отходами на объекте может служить основанием для его отнесения к I и II категориям объектов, оказывающих НВОС.

Внедрение риск-ориентированного подхода в сферу осуществления государственного надзора было осуществлено положениями Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”»², которыми указанный Федеральный закон был дополнен специальной ст. 8.1, закрепляющей особые правила риск-ориентированного подхода к осуществлению государственного надзора.

Согласно п. 2 указанной статьи риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных данным Федеральным законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

Как отмечается в научных исследованиях, риск-ориентированный подход направлен на практическую дифференциацию методов работы надзорных органов с предпринимателями, а главное – определение степени реальной угрозы негативного воздействия предприятия на окружающую среду. Как представляется, впоследствии это также должно способствовать установлению

¹ СЗ РФ. 2015. № 40. Ст. 5566.

² СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4372.

уровня (степени) ответственности конкретного предприятия в случае обнаружения нарушений норм экологического законодательства¹.

В соответствии с нормами указанной выше статьи риск-ориентированный подход применяется органами государственного контроля (надзора) при организации отдельных его видов не только в целях обеспечения оптимального использования отдельных видов ресурсов (трудовых, материальных, финансовых) и повышения результативности при осуществлении контроля (надзора), но и в целях снижения издержек юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

Эффективность риск-ориентированном подходе к осуществлению государственного надзора многими авторами оценивается исключительно позитивно. В.Ю. Патенкова, например, отмечает, что при традиционном подходе проверки по общему правилу осуществляются раз в три года, что может быть реже для некоторых сфер деятельности, чем при риск-ориентированном подходе. С другой стороны, новый подход позволяет проверять только определенную, наиболее рисковую часть деятельности, что, безусловно, можно считать более быстрым и эффективным².

Данные изменения коснулись в полной мере и сферы государственного экологического надзора, в том числе и сферы государственного надзора в области обращения с отходами. Следует отметить, что в Перечень видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода, утвержденный постановлением Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»³ попали следующие виды надзора в области обращения с отходами:

¹ См.: *Кирилловых А.А.* Риск-ориентированный подход и разграничение полномочий в сфере надзора за объектами НВОС: проблемы практической реализации // *Право и экономика.* 2017. № 7. С. 13.

² См.: *Патенкова В.Ю.* Анализ правового регулирования риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в сфере предпринимательства // *Право и экономика.* 2018. № 5. С. 11.

³ Первоначальный текст см.: СЗ РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.

- федеральный государственный экологический надзор (в том числе в части государственного надзора в области обращения с отходами) (п. 7);
- лицензионный контроль за деятельностью по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности (п. 8).

Критерии отнесения объектов, оказывающих НВОС, к категориям риска, установлены Приложением к Положению о федеральном государственном экологическом надзоре, утв. постановлением Правительства РФ от 8 мая 2014 г. № 426. В соответствии с указанными Критериями объекты, на которых осуществляется деятельность по обращению с отходами производства и потребления, могут быть отнесены к категориям значительного, среднего, умеренного, низкого риска, кроме объектов, на которых осуществляется деятельность исключительно по сбору и (или) транспортированию отходов производства и потребления (за исключением объектов, которым при включении в государственный реестр объектов, оказывающих НВОС, присвоена IV категория), которые могут быть отнесены только к категории умеренного риска. При наличии факторов и условий, указанных в п. 2 и 3 указанных Критериев, категория риска указанных объектов может быть повышена.

В отношении регионального государственного надзора в сфере обращения с отходами складывается несколько иная ситуация. Основания отнесения объектов, подлежащих региональному надзору, на которых осуществляется деятельность по обращению с отходами производства и потребления, к различным категориям риска осуществляется согласно Критериям отнесения производственных объектов, используемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к определенной категории риска для регионального государственного экологического надзора и об особенностях осуществления указанного надзора, утв. постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2017 г. № 1410¹.

¹ СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7452.

В соответствии с данными Критериями объекты, на которых осуществляется деятельность по обращению с отходами производства и потребления, подлежащие региональному ГЭН, могут быть отнесены к категории среднего, умеренного и низкого риска, кроме объектов, на которых осуществляется деятельность исключительно по сбору и (или) транспортированию и (или) обработке отходов V класса опасности (за исключением объектов, которым при включении в государственный реестр объектов, оказывающих НВОС, присвоена IV категория), которые относятся только к категории умеренного риска. При этом при наличии ряда факторов категория риска указанных объектов может быть повышена.

Вместе с тем отнесение объектов, на которых осуществляется специализированная деятельность по обращению с медицинскими или биологическими отходами, к различным категориям объектов, оказывающих НВОС, а также распространение на них риск-ориентированного подхода в настоящее время не представляется возможным, поскольку указанные объекты согласно п. 2 ст. 2 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» юридически не признаются отходами производства и потребления и отношения с ними регулируются на принципиально иной основе, в соответствии с нормами иных нормативных правовых актов.

Таким образом, ввиду особой опасности для окружающей среды и среды обитания человека деятельности по обращению с медицинскими и биологическими отходами представляется целесообразным отнесение указанных объектов к соответствующим категориям, оказывающим НВОС, и распространение на данные объекты риск-ориентированного подхода.

В указанных целях предлагается уточнение Критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, утв. постановлением Правительства РФ от 28 сентября 2015 г. № 1029, а также Критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к категориям риска, установленных Приложением к Положению о федеральном государственном экологическом

надзоре, утв. постановлением Правительства РФ от 8 мая 2014 г. № 426, в части отнесения объектов, на которых осуществляется деятельность по обращению с медицинскими или биологическими отходами, к соответствующим категориям объектов, оказывающих НВОС, и категориям рисков.

ГЛАВА 3. ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

§ 1. Правовое регулирование установления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов

Плата за негативное воздействие на окружающую среду (далее – ПНВОС) является одним из важнейших экономических инструментов регулирования уровня негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, а также стимулирования природоохранной деятельности хозяйствующих субъектов. Как известно, принцип платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде является одним из ключевых принципов охраны окружающей среды (ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Данный принцип является производным от известного в международном праве принципа «загрязнитель платит» (polluter pays principle)¹, который означает, что каждый «загрязнитель» должен нести расходы на то, чтобы предотвратить ущерб для здоровья человека или окружающей среды от его деятельности. Вместе с тем в формулировке принципа, закрепленного в упомянутой статье Федерального закона «Об охране окружающей среды», акцент был смещен на платность природопользования, подразумевая в том числе платность негативного воздействия на окружающую среду в ходе такого использования природных

¹ Данный принцип впервые был упомянут в рекомендации Организации экономического сотрудничества и развития от 26 мая 1972 г. и затем закреплен в рекомендации от 14 ноября 1974 г. В 1992 г. он был заложен в качестве специального принципа (принцип 16) Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г.).

ресурсов. Схожей позиции придерживается А.А. Ялбулганов, который отмечает, что использование природных ресурсов включает в себя все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности – как собственно негативное, так и иные виды воздействия. Негативное воздействие на окружающую среду, в свою очередь, представляет собой разновидность природопользования¹.

Исходя из положений действующего российского природоохранного законодательства, негативное воздействие на окружающую среду в общем виде можно определить как воздействие хозяйственной и иной деятельности человека на совокупность компонентов природной среды, последствия которой приводят к негативным изменениям состояния окружающей среды во взаимосвязи ее физических, химических, биологических и иных показателей.

В юридической науке ведутся дискуссии относительно правовой природы платы за негативное воздействие на окружающую среду². В частности, существует позиция, в соответствии с которой плата за негативное воздействие на окружающую среду – это платеж, заменяющий экологический налог и выполняющий некоторые его функции³, и необходимо изменить действующий порядок правового регулирования платежей за загрязнение окружающей среды посредством инкорпорации положений, касающихся элементов обложения по данным платежам, в Налоговый кодекс РФ⁴.

Вместе с тем особую природу ПНВОС как специального платежа неналогового характера отмечает Конституционный Суд РФ, который указывает, что ПНВОС взимается с хозяйствующего субъекта во исполнение им финансово-правовых обязательств (обязанностей), возникающих из осуществления такой

¹ См.: Ялбулганов А.А. Правовое регулирование платы за негативное воздействие на окружающую природную среду: обновленная структура платежа // Реформы и право. 2016. № 1. С. 27.

² Анализ различных теоретических позиций относительно правовой природы ПНВОС неоднократно осуществлялся в научных работах. См., например: Бандорин Л.Е. Актуальные вопросы правового регулирования платы за загрязнение окружающей среды // Экологическое право. 2003. № 4. С. 31–34; Кошечев С.А. О легитимности форм платы за негативное воздействие на окружающую среду // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 119–124 и др.

³ См.: Ялбулганов А.А. Указ. соч.

⁴ См.: Васянина Е.Л. Вопросы взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду // Налоги. 2014. № 4. С. 44.

деятельности, которая оказывает негативное воздействие на окружающую среду, и представляет собой форму возмещения экономического ущерба от такого воздействия, производимого в пределах установленных нормативов под контролем государства. По сути, эти платежи носят компенсационный характер и должны устанавливаться на основе принципа эквивалентности, исходя из вида и объема негативного воздействия на окружающую среду (в пределах допустимых нормативов), право на осуществление которого получает субъект платежа¹.

При этом установление ПНВОС имеет целью обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и, следовательно, преследует не столько фискальный интерес государства в наполнении казны, сколько общий интерес в сохранении природы и обеспечении экологической безопасности. ПНВОС является обязательным публично-правовым платежом за осуществление государством мероприятий по охране окружающей среды и ее восстановлению от последствий хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное влияние на нее в пределах установленных государством нормативов такого допустимого воздействия².

¹ См.: определение Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" и статьи 7 Федерального закона "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ.2002. № 52 (2 ч.). Ст. 5290.

² См.: определение Конституционного Суда РФ от 23 ноября 2017 г. № 2541-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб акционерного общества "МОСГАЗ" на нарушение конституционных прав и свобод статьей 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды" и пунктом 3 статьи 3 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов"» // СПС «КонсультантПлюс»; постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2006 г. №2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "О связи" в связи с запросом Думы Корякского автономного округа» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1230; постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта "б" пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан"» // СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2752; определение Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов,

Долгожданные изменения механизма ПНВОС, произошедшие в 2016–2017 гг., так и не решили вопроса о ее правовой природе, что могло бы способствовать более системному правовому регулированию отношений в данной сфере, однако в результате были созданы более четкие правила установления и взимания платы как специального платежа неналогового характера, имеющего явную природоохранную направленность. Вместе с тем отсутствие на сегодняшний день целевого характера расходования средств, поступающих в бюджеты различных уровней бюджетной системы Российской Федерации от взимания ПНВОС, не создает условий для полноценного финансирования природоохранной деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Началом периода активного реформирования системы правового регулирования установления и взимания ПНВОС следует считать 1 января 2016 г., когда вступили в силу изменения, внесенные в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», касающиеся ПНВОС. В частности, были приняты новая редакция ст. 16 и новые ст. 16.1–16.5, установившие: а) новый перечень видов негативного воздействия, за которые взимается плата (теперь это только выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками; сбросы загрязняющих веществ в водные объекты; хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов)); б) перечень субъектов, обязанных вносить ПНВОС; в) порядок определения платежной базы для ее исчисления; г) порядок исчисления самой платы, включая ставки и дополнительные коэффициенты к ней; д) порядок и сроки внесения ПНВОС; е) порядок осуществления контроля за правильностью ее исчисления, а также полнотой и своевременностью ее внесения.

К числу основных изменений следует отнести уточнение видов негативного воздействия на окружающую среду, за которые взимается плата, а также

изменения в перечне субъектов, обязанных вносить ПНВОС. В соответствии с Правилами таковыми являются:

а) юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации, ее континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне хозяйственную деятельность, оказывающую негативное воздействие, за исключением тех из них, которые осуществляют свою деятельность исключительно на объектах IV категории;

б) юридические лица и индивидуальные предприниматели, при осуществлении которыми хозяйственной и (или) иной деятельности образовались отходы (кроме ТКО);

в) региональные операторы, операторы по обращению с ТКО, осуществляющие деятельность по их размещению¹ (кроме случаев их размещения на объектах размещения отходов, исключаящих негативное воздействие на окружающую среду)².

Реализация указанных изменений на практике требовала подготовки и принятия системы подзаконных нормативных правовых актов, которые бы более детально урегулировали отношения, возникающие в связи с принятием новых порядков и процедур. Большинство из таких нормативных правовых актов были приняты в первой половине 2017 г. И если, как отмечает А.А. Ялбулганов, ранее законодатель придавал плате за негативное воздействие на окружающую среду

¹ До момента возложения обязанности по внесению ПНВОС (с 1 января 2016 г.) на региональных операторов и операторов по обращению с ТКО в правоприменительной и, в частности, в судебной практике возникали спорные моменты, когда соответствующая обязанность возлагалась на компании, осуществляющие управление жилым фондом (управляющие компании), которые пытались потом наличие этой обязанности оспорить (см., например, определение Верховного Суда РФ от 5 декабря 2017 г. № 305-ЭС17-10622 по делу № А41-25079/2016 и акты судов нижестоящих инстанций).

² Согласно ст. 9 Федерального закона от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ПНВОС при размещении ТКО за 2016 и 2017 гг. не исчисляется и не взимается (что, видимо, обусловлено затянувшимся процессом утверждения территориальных схем обращения с отходами и конкурсного отбора региональных операторов по обращению с ТКО в ряде субъектов РФ, происходившим в эти годы).

статус платежа, установленного законом, без отсылочных норм¹, то в настоящее время появилось много норм, отсылающих к нормативным правовым актам подзаконного уровня.

К числу таких актов следует отнести прежде всего Правила исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, утвержденные постановлением Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 255². Многие отношения в рассматриваемой сфере данными Правилами были урегулированы несколько иным образом по сравнению с порядком, существовавшим ранее.

В числе нововведений было исключение из перечня плательщиков ПНВОС юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность исключительно на объектах IV категории. При этом согласно позиции Росприроднадзора освобождение указанных субъектов от исчисления и внесения ПНВОС будет возможно лишь после присвоения объекту соответствующей категории, подтверждаемой выданным юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю свидетельством о постановке на государственный учет этого объекта³. Росприроднадзор дополнительно указал⁴, что в случае наличия у юридического лица или индивидуального предпринимателя одновременно объектов IV категории и объектов, относящихся к иным категориям, определенным законодательством (I, II, III), ПНВОС исчисляется и вносится по всем объектам, включая объекты IV категории.

Поскольку определенные трудности возникали во многих субъектах РФ при

¹ См.: Ялбулганов А.А. Правовое регулирование платы за негативное воздействие на окружающую природную среду: обновленная структура платежа // Реформы и право. 2016. № 1. С. 28.

² С введением данных Правил были признаны утратившими силу ряд важнейших нормативных правовых актов, в числе которых действовавший около 25 лет и уже давно требовавший внесения соответствующих изменений Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия, утв. постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632.

³ См.: письмо Росприроднадзора от 14 октября 2016 г. № ОД-06-01-35/21270 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: письмо Росприроднадзора от 21 февраля 2017 г. № АС-06-02-36/3591 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» // СПС «КонсультантПлюс».

взимании ПНВОС в области обращения с ТКО, то Росприроднадзор разъяснил, что за 2016 г. и до момента выбора в субъектах РФ регионального оператора по обращению с ТКО, заключения соглашения между органом исполнительной власти субъекта РФ и региональным оператором по обращению с ТКО и утверждения единого тарифа на услугу по обращению с ТКО в соответствии с законодательством ПНВОС при размещении ТКО взимается с операторов по обращению с ТКО – юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих специализированную деятельность по размещению ТКО¹.

Не лишены указанные Правила и определенных недостатков, к числу которых, например, следует отнести наличие противоречий с положениями Федерального закона «Об отходах производства и потребления». М.Е. Бабич справедливо обращает внимание на то, что п. 10 и 26 Правил исчисления и взимания ПНВОС содержат требования по внесению ПНВОС за размещение медицинских отходов, что противоречит норме п. 2 ст. 2 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», согласно которой отношения по обращению с медицинскими отходами регулируются не указанным Федеральным законом, а соответствующим законодательством².

Утверждение новых требований к установлению и взиманию ПНВОС привело к повышению степени определенности основных элементов ее правового механизма и должно создать необходимые условия для повышения в дальнейшем уровня платежной дисциплины. Однако стимулирующий эффект для хозяйствующих субъектов, направленный на создание условий экономической заинтересованности в соблюдении ими экологических требований, а также

¹ Следует отметить, что чуть позже Росприроднадзором в одном из своих разъяснений данная позиция была несколько дополнена и скорректирована – до появления в субъектах РФ региональных операторов по обращению с ТКО ПНВОС при размещении ТКО осуществляют организации, которые не только ведут специализированную деятельность по размещению ТКО, но и соответствуют статусу оператора по обращению с ТКО (письмо Росприроднадзора от 20 марта 2017 г. № ВС-06-02-29/5525 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» // СПС «КонсультантПлюс»).

² См.: Бабич М.Е. Ставки платы за НВОС: новое регулирование // Справочник эколога. 2016. № 10. С. 57.

снижения уровня негативного воздействия на окружающую среду, ожидаемый от этих нововведений, на наш взгляд, так пока и не достигнут.

Это обусловлено в том числе и тем фактором, что применение ряда повышенных коэффициентов к ставкам ПНВОС (например, 25 и 100, предусмотренных ст. 16.3. ФЗ «Об охране окружающей среды») и отсутствие реально работающего механизма корректировки платы, может оказать далеко не стимулирующий эффект, так как будет способствовать не снижению негативного воздействия от хозяйственной деятельности, а приведет к резкому повышению сумм ПНВОС. Регулярное взимание таких значительных сумм может оказать негативный экономический эффект на деятельность многих предприятий, вплоть до их последующего банкротства.

Ставки ПНВОС и их дополнительные коэффициенты были утверждены постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2016 г. № 913¹. Данные ставки были дифференцированы по видам негативного воздействия, за которые взимается плата, в том числе плата за размещение отходов производства и потребления по классу их опасности. К данным ставкам был утвержден дополнительный коэффициент 2 в отношении территорий и объектов, находящихся под особой охраной в соответствии с федеральными законами.

В целях предупреждения возникновения на практике проблем, связанных с применением указанного коэффициента, обусловленных отсутствием исчерпывающего перечня особо охраняемых в соответствии с федеральными законами территорий и объектов, Росприроднадзор дополнительно утвердил их перечень². К таковым следует относить соответствующие территории, объекты, охраняемые в соответствии с законодательством (об особо охраняемых природных территориях; о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах; водным, лесным законодательством; законодательством; об объектах культурного наследия; о правах коренных

¹ Первоначальный текст см.: СЗ РФ. 2016. № 38. Ст. 5560.

² См.: письмо Росприроднадзора от 16 декабря 2016 г. № ОД-06-01-31/25520 «О дополнительном коэффициенте 2» // СПС «КонсультантПлюс».

малочисленных народов Российской Федерации¹; о Байкальской природной территории, подлежащей особой охране в соответствии с Федеральным законом от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»²).

Следует отметить, что в числе территорий и объектов, находящихся под особой охраной в соответствии с федеральными законами, в отношении которых применяется коэффициент 2 к ставкам ПНВОС, отсутствует Арктическая зона. Применение соответствующего коэффициента при расчете ПНВОС, в том числе платы при размещении отходов, в отношении хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой в границах Арктической зоны, могло бы способствовать снижению хозяйствующими субъектами уровня негативного воздействия на уязвимые арктические экосистемы.

Специальные коэффициенты к ставкам ПНВОС, направленные на экономическое стимулирование хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по обращению с отходами, в целях проведения ими мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия, закреплены в настоящее время п. 6 ст. 16.3 Федерального закона «Об охране окружающей среды». С 1 января 2020 г. должны также вступить в силу специальные коэффициенты (0, 1, 25 и 100) к ставкам ПНВОС (п. 5 ст. 16.3 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), направленные на экономическое стимулирование хозяйствующих субъектов в целях проведения ими мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрения наилучших доступных технологий (НДТ), однако указанные коэффициенты будут применяться к ставкам платы за 2020 г.³

Отложенный характер и сроки вступления в силу норм ст. 16.3 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в частности указанных

¹ В отношении территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Росприроднадзором в письме от 16 января 2018 г. № ВС-06-02-31/669 было подчеркнуто, что в соответствии с положениями земельного законодательства они являются особо охраняемыми территориями, и при расчете ПНВОС в отношении деятельности, осуществляемой на их территории, применяется коэффициент 2.

² СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

³ См.: письмо Росприроднадзора от 29 августа 2017 г. № АС-06-02-36/19116 «О применении коэффициентов» // СПС «КонсультантПлюс».

ставок, А.А. Ялбулгановым объясняются просто – законодатель дает время для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей привести свои производства к устанавливаемым требованиям, а именно к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению наилучших доступных технологий (НДТ) при исчислении ПНВОС, что потребует от них значительных материальных затрат и капиталовложений¹.

Вместе с тем, введение таких радикально высоких коэффициентов к ставкам ПНВОС, несмотря на отложенный характер их вступления в силу, может оказать и негативный экономический эффект на субъектов хозяйственной деятельности. Как отмечает Н.С. Зиновкин, вместе с пакетом «экологических» мер должен внедряться и целый комплекс специфических экономических инструментов, позволяющих хозяйствующим субъектам достигать нормативы допустимого воздействия без чрезмерных экономических рисков².

В настоящее время для плательщиков законодательством предусмотрена возможность снижения размера ПНВОС путем его самостоятельной корректировки, которая осуществляется путем зачета в него затрат на проведение мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду. В частности, из суммы ПНВОС вычитаются затраты на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, фактически произведенные лицами, обязанными вносить плату, в пределах исчисленной ПНВОС отдельно в отношении каждого загрязняющего вещества, включенного в перечень загрязняющих веществ, класса опасности отходов производства и потребления (п. 10–12 ст. 16.3 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Затратами на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду признаются документально подтвержденные расходы плательщиков в отчетном периоде на финансирование определенных мероприятий, включенных в план мероприятий по охране окружающей среды или

¹ См.: Ялбулганов А.А. Указ. соч. С. 29.

² Зиновкин Н.С. Экологическое нормирование и платежи за загрязнение окружающей среды: новый подход // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 1. С. 70.

программу повышения экологической эффективности¹. Данные затраты, не учтенные при исчислении ПНВОС в отчетном периоде, могут быть учтены в последующие отчетные периоды, но не более чем в течение срока выполнения плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности.

Вместе с тем, вступление норм Федерального закона «Об охране окружающей среды», устанавливающих порядок корректировки ПНВОС, в силу привело к тому, что бизнес не сможет вычесть из платы значительную часть расходов на природоохранные мероприятия. Как отмечает Л.П. Берназ, предел корректировки платы теперь ограничивается ее размером по тому загрязняющему веществу или классу опасности отходов, для снижения негативного воздействия которого выполняется мероприятие, тогда как затраты на природоохранные мероприятия значительно превышают размер платы по загрязняющему веществу или классу опасности отхода, негативное воздействие которого снижается. Дополнительно к этому стимулирующее воздействие снижается тем, что итогом природоохранных инвестиций станет снижение размера ПНВОС, соответственно с этим снижаются и шансы на вычет не учтенных ранее затрат. Также снижает экономическую привлекательность и ограничение законодателем срока осуществления корректировки – в пределах выполнения плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности².

Действующее законодательство об охране окружающей среды предусматривает также возможность поэтапного внесения плательщиками (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства) ПНВОС за отчетный период (календарный год) в виде квартальных авансовых платежей. Данные платежи должны вноситься ежеквартально (кроме четвертого квартала)

¹ Исчерпывающий перечень данных мероприятий предусмотрен п. 4 ст. 17 Федерального закона «Об охране окружающей среды», а исчерпывающий перечень документов, которые могут подтверждать расходы на реализацию указанных выше мероприятий при корректировке размеров платы, предусмотрены п. 29 Правил исчисления и взимания ПНВОС.

² Берназ Л.П. Стимулирует ли корректировка платы за негативное воздействие на окружающую среду экологическое развитие? // Legal Insight. 2017. № 4 (60). С. 12.

не позднее 20-го числа месяца, следующего за последним месяцем соответствующего квартала текущего отчетного периода, в размере одной четвертой части суммы ПНВОС, уплаченной за предыдущий год (ст. 16.4 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

В настоящее время подготовлен и находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания РФ проект федерального закона «О внесении изменений в статью 16.4 Федерального закона “Об охране окружающей среды”», которым предлагается предоставить плательщикам ПНВОС (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства) право выбирать один из трех способов определения размера квартального авансового платежа (который должен быть указан ими в Декларации по ПНВОС).

С определенными трудностями плательщики сталкиваются при появлении необходимости зачета или возврата излишне уплаченной (взысканной) ПНВОС. Несмотря на то что п. 2 ст. 16.3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» четко установил, что излишне уплаченные суммы ПНВОС подлежат возврату по заявлению лиц, обязанных вносить плату, или зачету в счет будущего отчетного периода, в настоящее время Правила исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, утвержденные постановлением Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 255, порядок такого зачета или возврата не устанавливают, а соответствующий порядок только разрабатывается Росприроднадзором¹.

В связи с возникновением подобных трудностей Росприроднадзор разъяснил ряд спорных моментов², в частности, указав, что излишне уплаченные суммы ПНВОС подлежат возврату по заявлению лиц, обязанных вносить плату, или зачету в счет будущего отчетного периода, а недоимки по ПНВОС за

¹ В настоящее время проект приказа Росприроднадзора «Об утверждении Порядка зачета и возврата территориальными органами Федеральной службы по надзору в сфере природопользования сумм излишне уплаченной (взысканной) платы за негативное воздействие на окружающую среду» проходит процедуру оценки регулирующего воздействия.

² См.: письмо Росприроднадзора от 15 марта 2017 г. № АС-06-02-36/5194 «О зачете, возврате излишне уплаченной платы за негативное воздействие на окружающую среду» // СПС «КонсультантПлюс».

отчетный период подлежат уплате лицами, обязанными вносить плату. При этом зачет, возврат излишне уплаченных сумм ПНВОС осуществляется территориальными органами Росприроднадзора только по письменным заявлениям лиц, обязанных вносить плату (с приложением ими документов, подтверждающих переплату, и документов, необходимых для проведения сверки по платежам), по результатам рассмотрения которых принимается решение о зачете или возврате излишне уплаченных сумм платы. Однако при выявлении излишне уплаченных сумм платы лиц, вносящих ежеквартальные авансовые платежи, приоритетным является принятие решения о зачете денежных средств в счет платежей будущего периода; а возврат излишне уплаченных сумм платы оформляется только после зачета сумм излишне уплаченной платы в счет погашения задолженности, пеней, начисленных на сумму задолженности.

Примечательно, что территориальный орган Росприроднадзора вправе отказать в возврате добровольно исчисленной и внесенной лицом, обязанным вносить плату, ежеквартальной авансовой ПНВОС, в таком случае заинтересованное лицо вправе обратиться в судебные инстанции, а оформление возврата будет возможно по исполнительному документу.

Также согласно позиции Росприроднадзора, поскольку ПНВОС признана обязательным публично-правовым неналоговым платежом (фискальным сбором), то никаких компенсационных выплат (процентов, неустоек) при возврате данных платежей законодательством Российской Федерации не предусмотрено¹. Ранее Росприроднадзором указывалось, что до принятия соответствующего порядка зачета и возврата ПНВОС вопросы зачета (возврата) излишне уплаченной (взысканной) ПНВОС могут быть рассмотрены территориальным органом Росприроднадзора только после представления лицами, обязанными вносить плату, Декларации о ПНВОС. Указанный орган вправе отказать в возврате добровольно исчисленной и внесенной лицом, обязанным вносить плату, ежеквартальной авансовой ПНВОС. При этом заинтересованное лицо за защитой

¹ См.: письмо Росприроднадзора от 14 октября 2016 г. № ОД-06-01-35/21270 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» // СПС «КонсультантПлюс».

своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов вправе обратиться в судебные инстанции¹.

Вместе с тем модернизированный правовой механизм установления и взимания ПНВОС, на наш взгляд, не лишен ряда определенных изъянов, которые препятствуют полноценной реализации данного механизма экономического регулирования природоохранной деятельности, в особенности в части стимулирования плательщиков к снижению негативного воздействия на окружающую среду. К числу основных недостатков, по нашему мнению, следует отнести:

1) отсутствие специальных коэффициентов к ставкам ПНВОС при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в границах Арктической зоны, тогда как посредством применения подобных коэффициентов можно было бы обеспечить снижение хозяйствующими субъектами уровня негативного воздействия на уязвимые арктические экосистемы;

2) отсутствие на сегодняшний день четкого порядка зачета и возврата излишне уплаченной ПНВОС, что создает дополнительные основания для возникновения спорных ситуаций в правоприменительной практике;

3) необходимость совершенствования порядка корректировки размера ПНВОС путем зачета затрат на природоохранные мероприятия в части возможного пересмотра ограничений, связанных с возможностью зачета в размер ПНВОС стоимости мероприятий, направленных на снижение воздействия только конкретного загрязняющего вещества или класса опасности отходов, а также ограничения срока осуществления корректировки периодом выполнения плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности.

Несмотря на изложенные суждения, совершенно очевидно, что осуществляемое реформирование механизма ПНВОС является позитивным шагом в направлении создания действенной системы правового регулирования

¹ См.: письмо Росприроднадзора от 29 декабря 2016 г. № ОД-06-01-31/26477 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» // СПС «КонсультантПлюс».

природоохранной деятельности. Изменение данного механизма должно привести к повышению эффективности экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, направленного на обеспечение снижения ими уровня негативного воздействия на окружающую среду и соблюдения ими экологических требований.

§ 2. Эколого-правовые средства реализации принципа «расширенной ответственности производителя» в области обращения с отходами в российском законодательстве и правоприменительной практике

Значительный объем торгового оборота с рядом государств, развитие отдельных отраслей промышленности и определенных сфер потребительского рынка обуславливает необходимость выработки правовых и экономических механизмов, направленных на обеспечение утилизации отходов, образующихся в ходе использования или потребления указанных товаров. Одной из наиболее актуальных задач, которые наиболее остро стоят перед государством в ближайшей перспективе, является повышение уровня утилизации отходов производства и потребления, для решения которой в качестве приоритетного направления деятельности выделяется развитие системы эффективного обращения с ними, создание индустрии утилизации, в том числе повторного применения, таких отходов¹.

Реформирование законодательства об отходах, произошедшее в последние пару лет, существенным образом затронуло вопросы утилизации и вторичного использования отходов, однако в настоящее время детально не урегулированы особенности утилизации отдельных видов отходов. Также в настоящее время в законодательстве отсутствуют специальные меры законодательного регулирования, направленные на обеспечение утилизации отходов и вовлечение их во вторичный оборот, производства вторичной продукции после ее переработки.

¹ Подпункт «в» п. 25, пп. «в» п. 26 Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года.

Одной из наиболее значимых проблем в этой сфере на сегодняшний день является отсутствие необходимого правового механизма вовлечения отходов во вторичный оборот, их переработки и вторичного использования в качестве материальных или энергетических ресурсов. При этом одной из существенных задач в данной сфере является подготовка и закрепление на законодательном уровне тщательно выверенного понятийного аппарата, позволяющего обеспечить максимально эффективное действие правовых норм.

Как известно, Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ были внесены системные изменения в Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и иные законодательные акты, в числе которых были и изменения, направленные в том числе на создание в Российской Федерации полноценно функционирующей индустрии утилизации и переработки отходов.

В числе прочих изменений в понятийном аппарате законодательства об отходах понятие «использование отходов» было заменено более широким и при этом более детальным понятием «утилизация отходов», под которым в настоящее время понимается использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе:

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

В указанных целях в ходе активной фазы реформирования законодательства об отходах с 1 января 2015 г. в российской правовой системе стал применяться принцип «расширенной ответственности производителей (импортеров)» (далее – РОП), путем реализации которого должна обеспечиваться утилизация как производителями, так и импортерами отдельных категорий товаров, их упаковки, подлежащих утилизации после утраты ими своих потребительских свойств.

Следует отметить, что указанный принцип достаточно давно известен европейскому праву и фактически означает ответственность производителя (или импортера) продукции за осуществление экологически безопасной утилизации или захоронения отходов, образовавшихся в результате ее использования, либо за возможность их переработки и вторичного использования. Как отмечается в научной литературе, в развитых странах институт расширенной ответственности производителя является движущей силой отдельного сбора отходов, переработки и внедрения такого инструмента, как залоговая стоимость упаковки¹.

Термин «расширенная ответственность производителей» (Extended Producer Responsibility, EPR) был впервые введен в конце 1980-х гг. шведским профессором экономики природопользования Томасом Линдквистом. Он определил расширенную ответственность производителей как принцип, направленный на улучшение экологических характеристик продукции на всех этапах ее жизненного цикла. Чтобы этого достичь, ответственность производителя продукции должна распространяться на все этапы ее жизненного цикла и особенно на возврат, переработку и конечное размещение данной продукции на полигоне. Таким образом, принцип расширенной ответственности производителей переносит ответственность за отходы и продукцию с завершившимся жизненным циклом с местных властей на производителей, которые включают эти расходы в стоимость продукции².

Впервые правовые нормы об «ответственности производителя» в императивном порядке были законодательно закреплены в виде ответственности за организацию сбора и переработки отходов упаковки, которая была введена в отношении ее производителей из всех стран Европейского союза Директивой Европейского парламента и Совета 94/62/ЕС по упаковке и упаковочным отходам

¹ См.: *Ерыгина А.В.* Расширенная ответственность производителя как важный аспект комплексной переработки // Глобальный научный потенциал. Природопользование и региональная экономика. 2017. № 9 (78). С. 183–184.

² См.: *Элкок С., Лифтинг А., Тсуи А., Ютли Т., Сноу У.* Кто оплатит утилизацию? О расширенной ответственности производителей // Твердые бытовые отходы. 2011. № 8. С. 57.

от 20 декабря 1994 г.¹ При этом следует отметить, что, несмотря на общие правила, предусмотренные данной Директивой, у государств – членов ЕС остается возможность ввести залог за упаковки или налоговые обременения для отдельных видов упаковки, чтобы, к примеру, поддерживать многоразовые упаковки².

Впоследствии механизм ответственности производителей был распространен и на выведенные из эксплуатации транспортные средства (на период с 2002 г.) и был закреплен Директивой Европейского парламента и Совета 2000/53/ЕС о транспортных средствах с выработанным сроком эксплуатации от 18 сентября 2000 г.³ Наконец, соответствующие нормы об ответственности производителей начиная с 2007 г. были распространены и на производителей электрического и электронного оборудования (Директива Европейского парламента и Совета № 2002/96/ЕС об отходах электрического и электронного оборудования от 27 января 2003 г.⁴).

Директива Европейского парламента и Совета 2006/66/ЕС по утилизации отработавших батарей и аккумуляторов от 6 сентября 2006 г.⁵ также закрепила впоследствии ряд важных моментов, касающихся ответственности

¹ Directive 94/62/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 1994 on packaging and packaging waste // Official Journal of the European Union N L 365. 31.12.1994. P. 10. (<http://eur-lex.europa.eu/>), на русском языке – в СПС «КонсультантПлюс».

² См.: *Кремер Л., Винтер Г.* Экологическое право Европейского союза / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М.: Городец, 2007.

³ Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of life vehicles // Директива на английском языке официально опубликована не была, на русском языке – в СПС «КонсультантПлюс»/

⁴ Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment. В 2012 г. указанная Директива была принята в новой редакции – см.: Директива № 2012/19/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об отходах электрического и электронного оборудования» (WEEE) // Директива на английском языке официально опубликована не была, на русском языке – в СПС «КонсультантПлюс»; Директива утратила силу 15 февраля 2014 г. в соответствии с Директивой № 2012/19/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза от 4 июля 2012 г. «Об отходах электрического и электронного оборудования» (WEEE).

⁵ Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators // Директива на английском языке официально опубликована не была, на русском языке – в СПС «КонсультантПлюс».

производителей за организацию сбора и утилизации отработавших элементов питания.

Как отмечает В.С. Степаненко, очень важным для реализации принципа РОП является имплементация в законодательство «принципа предосторожности (предотвращения, предусмотрительности)». Экологическая политика ЕС базируется на принципе: «предотвращать – лучше, чем потом исправлять», и, соответственно, требует проведения надлежащих мер во исполнение этого принципа. Указанный принцип позволяет действовать в защиту окружающей среды на более раннем временном отрезке. Это означает приоритет предотвращения вреда, а не его возмещения. Очень четко данное положение прослеживается в Директиве 94/62 об упаковках и отходах от упаковок. Наилучшее средство уменьшения отходов от упаковок – это уменьшить объем упаковок. Статья 9 указанной Директивы требует принятия мер с целью, чтобы упаковки попадали на рынок только в том случае, если они соответствуют всем требованиям данной Директивы¹.

Интеграция России в мировое сообщество, развитие товарооборота с государствами, входящими в Европейский союз, предопределяет необходимость проработки и законодательного закрепления ответственности производителей и (или) импортеров отдельных видов продукции, поступающей на российский рынок, за последующую утилизацию отходов, образующихся в результате ее использования.

В данном случае введение ответственности производителей в первую очередь необходимо для того, чтобы снять часть ответственности с органов государственной власти, а также с органов местного самоуправления, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации должны осуществлять полномочия по организации сбора, вывоза, утилизации и переработки производственных и бытовых отходов.

¹ См.: *Степаненко В.С.* Принципы экологического права Европейского Союза // *Международное право и международные организации.* 2013. № 4. С. 594–595.

Многие ученые-юристы, исследующие проблемы экологического права ЕС и его государств-участников, в своих работах указанный принцип называют «расширенной ответственностью производителя». По мнению Х. Ведера, она заключается в том, что производители несут ответственность не только за ущерб, нанесенный дефектами их изделий, но и за воздействие (в том числе и на окружающую среду) продукции и по окончании срока ее службы¹.

Главная цель внедрения «расширенной ответственности производителя» – это стимулирование производителей разрабатывать продукцию с учетом экологических требований, что позволит предотвратить загрязнение окружающей природной среды и уменьшить количество потребляемых ресурсов на всех этапах жизненного цикла продукции, а также снизить затраты производителей на ее переработку².

Как отмечает Т.В. Редникова, применение этого принципа стимулирует производителя к созданию более эколого-дружелюбной продукции для того, чтобы уменьшить затраты на минимизацию и ликвидацию ущерба, причиняемого ею окружающей среде³. Данный инструмент, по ее мнению, подразумевает возложение на производителя финансовой ответственности за конечную утилизацию продукции по окончании срока ее службы, чем обеспечивает минимизацию негативного влияния а окружающую среду на завершающих стадиях жизненного цикла продукции – этапах ее переработки и утилизации⁴.

¹ См.: *Vedder H.* Конкурентное право, экологическая политика и ответственность производителя. Опыт Нидерландов с точки зрения общеевропейской перспективы. Гронинген: Центр экологического права Амстердамского университета, 2002 (*Vedder H.* Competition Law, Environmental Policy and Producer Responsibility. Experiences in the Netherlands from a European perspective. Groningen: Europa Law Publishing, 2002). Цит. по: *Дубовик О.Л., Иванова А.Л., Калиниченко В.Т., Редникова Т.В., Рерихт А.А.* Экологическая политика Европейского Союза в сфере правового регулирования оборота продуктов и продукции // Экологическое право. 2008. № 2.

² См.: *Шимова О.С., Радюк А.Р.* От теории к практике реализации расширенной ответственности производителя: эколого-экономический аспект // Белорусский экономический журнал. 2016. № 2. С. 98.

³ См.: *Редникова Т.В.* Эколого-правовое регулирование производства и оборота продукции: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 17.

⁴ См.: там же. С. 10.

Понимание данного принципа только как финансовой ответственности производителя (импортера) продукции, на наш взгляд, далеко не всегда является верным, так как закрепляющие данный принцип нормативные правовые акты как Европейского союза, так и входящих в него государств, помимо финансовых обязательств производителя, зачастую предусматривают также необходимость совершения ими и иных действий, направленных на сбор, сортировку, транспортирование и утилизацию отходов, образовавшихся в результате использования их продукции.

Х. Веддер понимает данный принцип несколько шире, тесно связывая его с принципом «загрязнитель платит» в том смысле, что финансовая ответственность, вытекающая из него, является основным средством достижения цели реализации на практике принципа ответственности производителей, который фактически является своего рода применением принципа «загрязнитель платит» исключительно к производителям. То есть принцип расширенной ответственности производителей, по его мнению, имеет более широкое значение и включает в себя не только финансовую ответственность производителя как таковую, но также касается чисто юридических и практических вопросов¹.

При этом мировой опыт реализации принципа «расширенной ответственности производителя (импортера)» свидетельствует о необходимости слаженного взаимодействия бизнеса и местной власти. Как отмечает Л. Меланевская, согласно международному подходу при наличии должного уровня сортировки бытовых отходов у источника их образования (т.е. в домохозяйствах или в общественных местах) часть расходов на сбор, транспортировку и переработку отобранных полезных фракций финансируют производители товаров. За утилизацию оставшейся части мусора, в том числе не подлежащего переработке, ответственность по-прежнему несут муниципальные органы власти.

¹ См.: *Веддер Х.* Указ. соч. Цит. по: *Дубовик О.Л., Иванова А.Л., Калиниченко В.Т., Редникова Т.В., Рерихт А.А.* Экологическая политика Европейского Союза в сфере правового регулирования оборота продуктов и продукции.

Таким образом, бизнес и государство работают сообща, заранее договорившись о «правилах игры», суть которой заключается не в поддержании текущей ликвидности переработчиков отходов, а в создании постоянного, платежеспособного и растущего спроса на услуги по утилизации отходов, обеспечивающего дополнительные к текущим уровни переработки вторсырья¹.

Наиболее распространенная в странах Европейского союза практика в отношении по реализации принципа расширенной ответственности производителя (импортера) – приобретение производителем так называемой зеленой точки – лицензии, приобретая которую он снимает с себя ответственность за утилизацию «своих» отходов и эта ответственность по тем или иным схемам переходит на другие организации, часто муниципалитеты с их инфраструктурой.

После этого отходы производителей обрабатываются уже сложившимися способами – рециклированием, повторным использованием, сжиганием или полигонным захоронением. При всем этом предполагается, что, неся ответственность за свой продукт в конце его жизненного цикла, производитель будет разрабатывать продукты все более экономичные с точки зрения использования ресурсов².

Начиная с 1 января 2015 г. данный принцип был наконец-то реализован в российском законодательстве, что имеет большое значение для российских предприятий-производителей, выпускающих продукцию как для внутреннего (российского) рынка, так и для экспорта в иные государства.

Введение «ответственности производителя» на национальном уровне представляет собой достаточно важный правовой механизм, который, с одной стороны, существенным образом повышает степень ответственности производителей или импортеров продукции, предъявляя к ним достаточно высокие требования, что существенным образом усложняет их деятельность на

¹ См.: Меланевская Л. Новые законы – новые расходы. К вопросу об обращении с отходами упаковки // Молочная промышленность. 2015. № 6. С. 12.

² См.: Никуличев Ю.В. Управление отходами. Опыт Европейского союза. Аналит. обзор / РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глоб. и регионал. пробл. Отд. проб. европ. безопасности. М., 2017. С. 31.

рынке, а с другой стороны, упрощает возможность утилизации отходов, снимает существенную часть связанных с этим финансовых расходов с государства, на чьей территории осуществляется деятельность, связанная с обращением с данными отходами.

Как уже отмечалось выше, одной из форм «расширенной ответственности производителя» является финансовая (различные виды финансирования утилизации произведенных или импортируемых товаров либо продукции при невозможности обеспечения их самостоятельной утилизации). Разновидностями финансовой ответственности производителя в Российской Федерации следует признавать утилизационный сбор и появившийся несколько позже экологический сбор.

Введение утилизационного сбора за колесные транспортные средства¹ стало первым шагом на пути закрепления принципа ответственности производителя в России. Данный сбор взимается за каждое колесное транспортное средство (шасси), каждую самоходную машину, а также каждый прицеп к ним, ввозимые в Российскую Федерацию или произведенные, изготовленные на ее территории, за исключением определенных категорий транспортных средств, перечисленных в п. 6 ст. 24.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления».

Нормы, регулирующие порядок установления и взимания экологического сбора, были введены в Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» несколько позже². Экологический сбор должен уплачиваться теми производителями и импортерами, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов, образовавшихся в результате использования отдельных

¹ Утилизационный сбор был введен Федеральным законом от 28 июля 2012 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления» и статью 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации” за каждое колесное транспортное средство, ввозимое в Российскую Федерацию или произведенное, изготовленное в Российской Федерации.

² Статья 24.5 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», определяющая порядок установления и взимания экологического сбора, была введена Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «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».

видов производимых или импортируемых ими определенных категорий товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств.

Порядок взимания экологического сбора, в том числе порядок его исчисления, срок уплаты, порядок осуществления контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью его внесения, а также порядок взыскания, зачета, возврата излишне уплаченных или излишне взысканных сумм экологического сбора установлен постановлением Правительства РФ от 8 октября 2015 г. № 1073¹, Порядок подачи декларации о количестве выпущенных в обращение на территории Российской Федерации за предыдущий календарный год готовых товаров, в том числе упаковки, утвержден постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2015 г. № 1417², а Порядок сдачи отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров утвержден постановлением Правительства РФ от 8 декабря 2015 г. № 1342³.

В ряде зарубежных стран в рамках реализации принципа расширенной ответственности производителя успешно применяется механизм залоговой стоимости тары или упаковки (или депозитарная система). При использовании залогового механизма потребители вносят дополнительный сбор при покупке продукции (или ее упаковки) и получают его обратно при возвращении продукции (или ее упаковки). Цель системы – повышение степени участия потребителей в утилизации продукции путем предоставления финансовых стимулов для возврата продукции (или ее упаковки). Преимуществом залогового механизма являются высокие нормы сбора и переработки вследствие наличия денежного вознаграждения при сдаче⁴.

Реализация принципа расширенной ответственности производителя на первом этапе выявила ряд спорных ситуаций, препятствующих правильному применению норм законодательства. Необходимость разъяснения указанных

¹ Первоначальный текст см.: СЗ РФ. 2015. № 42. Ст. 5786.

² Первоначальный текст см.: СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 2). Ст. 231.

³ Первоначальный текст см.: СЗ РФ. 2015. № 51 (ч. 3). Ст. 7332.

⁴ См.: Элкок С., Лифтинг А., Тсуи А., Ютли Т., Сноу У. Кто оплатит утилизацию? О расширенной ответственности производителей // Твердые бытовые отходы. 2011. № 8. С. 58.

спорных ситуаций привела к изданию уполномоченными органами писем и разъяснений, в которых излагались руководящие позиции в целях обеспечения правильного исполнения хозяйствующими субъектами своих обязанностей.

Например, в принятых подзаконных актах не было предусмотрено освобождение производителей товаров, включенных в Перечень товаров, от исполнения обязанности в случае, если произведенный ими товар используется при дальнейшем производстве иной продукции, и ответственность за его утилизацию несет производитель, использующий данный товар (изделие), например для упаковывания. Таким образом, происходит необоснованное удвоение объемов ответственности для отечественного производителя¹.

Реализация принципа расширенной ответственности производителя согласно ст. 24² Федерального закона «Об отходах производства и потребления» осуществляется закреплением обязанностей производителей или импортеров товаров:

1) по самостоятельному обеспечению утилизации отходов от использования данных товаров:

а) сбору, обработке, утилизации отходов от использования товаров самими их производителями или импортерами непосредственно путем организации собственных объектов соответствующей инфраструктуры;

б) сбору, транспортированию, обработке, утилизации² отходов (за исключением ТКО) путем заключения договоров с оператором по обращению с ТКО, региональным оператором либо с индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом, осуществляющими соответствующую деятельность по обращению с иными видами отходов;

в) созданию ассоциации (союза) производителей, импортеров товаров (при

¹ См.: Меланевская Л.А. Механизмы реализации Закона «Об отходах производства и потребления требуют уточнения» // Молочная промышленность. 2016. № 6. С. 10.

² Минприроды России отмечает, что в случае, если сжигание отходов приводит к выделению энергии на квалифицированных генерирующих объектах, такой способ обращения идентифицируется как утилизация отходов. См.: Информация Минприроды России «Об актуальных вопросах исполнения «расширенной» ответственности производителей, импортеров товаров (далее – РОП)» // СПС «КонсультантПлюс».

вступлении в нее производитель, импортер товаров имеет право на основании соответствующего договора поручить ассоциации (союзу) обеспечение выполнения нормативов утилизации¹);

2) уплате экологического сбора теми производителями и импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов.

В настоящее время относительно небольшое количество производителей, а тем более, импортеров товаров, подлежащих утилизации после утраты своих потребительских свойств², в состоянии самостоятельно обеспечивать утилизацию отходов от таких товаров. Для многих из них создание собственных объектов инфраструктуры объектов по обращению с отходами, создание соответствующей ассоциации (союза), является достаточно трудоемким и экономически невыгодным, а вступление в уже существующую ассоциацию (союз) бывает подчас невозможным (ввиду отсутствия таковых в ряде отраслей либо сложных и обременительных условий вступления в них).

На проблемы, препятствующие реализации данной формы расширенной ответственности производителя (импортера), указывают Ю.О. Белоногова и А.З. Ощепкова. Они отмечают, что в случае самостоятельного выполнения нормативов утилизации товаров производитель организует сбор, обработку, утилизацию отходов от использования товаров Перечня, для чего необходимо понимание и законодательно установленное соответствие между позициями Перечня товаров (по ОКПД и ТН ВЭД ТС) и позициями Федерального классификационного каталога отходов.

Разработка такого конвертера является важной задачей для реализации и развития института расширенной ответственности производителя в Российской

¹ Нормативы утилизации отходов от использования товаров утверждены распоряжением Правительства РФ от 4 декабря 2015 г. № 2491-р // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7207; 2017. № 5. Ст. 823; № 20. Ст. 2955.

² распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2015 г. № 1886-р «Об утверждении перечня готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств Документ утратил силу с 1 января 2018 года в связи с изданием распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2017 г. № 2970-р «Об утверждении перечня товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» // СПС «КонсультантПлюс», которым установлен соответствующий Перечень с 1 января 2018 г.

Федерации, поскольку отчетность об исполнении нормативов утилизации предполагает наличие сведений об «отходах от использования готовых товаров» и «отходах от использования упаковки», переданных на утилизацию в отчетный период. Ответственным производителям и импортерам необходимо будет также указывать реквизиты документов, подтверждающих утилизацию отходов товаров¹.

В условиях сформировавшейся устойчивой тенденции пересмотра ставок экологического сбора по многим товарам в сторону их повышения в совокупности с продолжающимся поэтапным вступлением в силу запретов на захоронение отдельных видов отходов, достаточно простым выходом из сложившейся ситуации является заключение соответствующих договоров с оператором по обращению с ТКО, региональным оператором, с индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом, осуществляющими деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации отходов (за исключением твердых коммунальных отходов). В частности, особого внимания заслуживает возможность передачи производителями или импортерами своей обязанности по выполнению нормативов утилизации юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, осуществляющим утилизацию отходов в качестве профессиональной деятельности.

Данная форма самостоятельного выполнения нормативов утилизации, как правило, представляется для производителей или импортеров менее материально затратной, нежели уплата экологического сбора, в особенности по некоторым категориям товаров, в отношении которых установлены высокие ставки экологического сбора.

Вместе с тем в целях исключения возможности предъявления со стороны органов государственного экологического надзора претензий в части неисполнения нормативов утилизации и привлечения к административной ответственности по ст. 8.2. КоАП РФ производителям и импортерам в целях

¹ Белоногова О.Ю., Ощепкова А.З. Перечень товаров, подлежащих утилизации, и Федеральный классификационный каталог отходов: точки соприкосновения // Развитие современной науки: теоретические и прикладные аспекты. 2016. № 9. С. 10-11.

избежания недобросовестности со стороны юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих утилизацию отходов, следует получить от них определенный набор документов, подтверждающих выполнение ими соответствующих работ.

Письмо Росприроднадзора от 16 марта 2017 г. № АС-10-02-36/5284 «Об исполнении нормативов утилизации»¹ устанавливает перечень документов, необходимых для оформления выполнения нормативов утилизации отходов. При этом в случае, если производитель заключает контракт на обеспечение утилизации отходов с оператором по обращению с отходами, который в дальнейшем на свое усмотрение в рамках рыночных отношений вправе передать/продать собранные отходы третьим лицам для утилизации/повторного применения и т.п., то непонятно, что конкретно необходимо указать в акте сдачи-приемки отходов, чтобы подтвердить «передачу отходов на утилизацию». Например, достаточно ли для подтверждения выполненных производителем обязательств указать в акте сдачи-приемки вес отходов упаковки, собранной оператором по обращению с отходами для передачи на утилизацию?²

Перспективным способом реализации принципа расширенной ответственности для некоторых производителей или импортеров является создание собственных объектов утилизации отходов, образующихся у них в ходе производственной деятельности или, например, образовавшихся в результате использования произведенных или импортируемых ими товаров. Вместе с тем отсутствие легальной дефиниции понятия «объект утилизации отходов», системы экологических и санитарно-эпидемиологических требований к ним, а также к процессам их проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации, способны в настоящее время создать определенные препятствия при обеспечении самостоятельного выполнения нормативов утилизации отходов в рамках реализации расширенной ответственности производителя (импортера).

¹ Документ опубликован не был. См.: СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Меланевская Л.А. Механизмы реализации Закона «Об отходах производства и потребления» требуют уточнения // Молочная промышленность. 2016. № 6. С. 11.

Данные препятствия могут возникнуть при разрешении споров между указанными производителями, импортерами и органами государственного экологического надзора в части обоснования соблюдения ими лицензионных требований при осуществлении лицензионного контроля (например, в ходе предоставления или переоформления лицензии на осуществление утилизации отходов I–IV классов опасности) ввиду неясности содержания понятия «объект утилизации отходов» и его юридически значимых особенностей.

Вместе с тем это бывает невозможным, если производитель или импортер не осуществляет реализацию своих товаров самостоятельно, не использует их, или не может обеспечить функционирование пунктов сбора отходов, образовавшихся в результате их использования. В данном случае наиболее простым выходом для таких производителей и импортеров является уплата экологического сбора.

Росприроднадзор в одном из своих разъяснений указывает, что при исполнении нормативов утилизации путем заключения договоров с оператором по обращению с ТКО, региональным оператором, индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом такие организации и лица должны обладать соответствующей лицензией на осуществление деятельности по утилизации отходов I–IV классов опасности (кроме случаев заключения договоров на утилизацию отходов V класса опасности, когда указанной лицензии не требуется)¹. При выявлении факта передачи отходов организациям, не имеющим лицензии, организации, осуществляющие обработку, обезвреживание, размещение отходов, переданных в целях утилизации, нарушают требования действующего законодательства, ответственность за которые предусмотрена

¹ См.: Информация для руководства и использования в работе территориальными органами Росприроднадзора по применению положений Федерального закона от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 503-ФЗ)», письмо Росприроднадзора от 2 апреля 2018 г. № АС-10-02-36/6274 // СПС «КонсультантПлюс».

ст. 8.2 КоАП РФ¹.

Множество вопросов у производителей и импортеров товаров, перечень которых установлен распоряжением Правительства РФ № 2970-р, возникает при выполнении своих обязанностей в рамках расширенной ответственности производителей в части тары и упаковки, включая многооборотную упаковку.

По мнению Минприроды России, в отношении упаковки, являющейся товаром, реализуемым производителями, импортерами потребителю этих товаров, а не производителям товаров в этой упаковке, ответственность несут производители, импортеры этой упаковки как товара. При этом за упаковку данных товаров производители и импортеры товаров несут ответственность вне зависимости от того, включен ли упаковываемый товар в указанный перечень или нет. А производители всех товаров в упаковке, включенной в данный перечень, несут ответственность за выполнение норматива утилизации в отношении упаковки произведенных товаров. Что касается многооборотной упаковки, в том числе многократно используемой деревянной тары (палеты, поддоны и т.п.), то обязанности по декларированию ее количества и при необходимости по уплате экологического сбора возлагается на производителей такой упаковки, которая в этом случае для них является товаром².

Согласно позиции Росприроднадзора, возложение производителем, импортером товаров, упаковки товаров, указанных в данном Перечне, обязанности по выполнению нормативов утилизации отходов от использования таких товаров, упаковки товаров на покупателя не соответствует законодательству. При этом следует учитывать исключение, когда произведенная производителем упаковка реализуется (продается как готовый товар) другому производителю в целях использования последним данной упаковки для собственной произведенной продукции. В указанном случае обязанность по

¹ См.: Письмо Росприроднадзора от 16 марта 2017 г. № АС-10-02-36/5284 «Об исполнении нормативов утилизации» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Информация Минприроды России «Об актуальных вопросах исполнения «расширенной» ответственности производителей, импортеров товаров» // СПС «КонсультантПлюс».

выполнению нормативов утилизации лежит на производителе, использующем упаковку для производства собственных товаров¹.

Очень важным является вопрос об установлении льгот при утилизации упаковки, произведенной из вторичного сырья, так как указанные льготы фактически являются мерами экономического стимулирования субъектов хозяйственной деятельности, осуществляющих как использование такой упаковки, так и ее производство. Минприроды России обращает внимание на то, что в случае, если упаковка товара, подлежащего утилизации, произведена из вторичного сырья, к нормативу утилизации должен применяться понижающий коэффициент, рассчитываемый как разница между единицей и долей вторичного сырья, использованного при производстве указанной упаковки². Понижающий коэффициент применяется при самостоятельной утилизации отходов от использования товаров, но не в случаях уплаты производителями или импортерами экологического сбора (п. 15 ст. 24.2 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»)³.

Ответственность за предоставление недостоверной информации о процентном содержании вторичных материалов в упаковке лежит на производителе, импортере товаров в этой упаковке, а применение понижающего коэффициента к нормативу утилизации приведет к недовнесению денежных средств в бюджеты соответствующих уровней бюджетной системы. По нашему мнению, следует предусмотреть административную ответственность за такое умышленное искажение сведений (предоставление недостоверной информации) о процентном содержании вторичных материалов в производимой или

¹ См.: письмо Росприроднадзора от 20 февраля 2017 г. № ОД-06-02-32/3380 «Об уплате экологического сбора» // СПС «КонсультантПлюс».

² В качестве подтверждения процентного содержания вторичных материалов в упаковке производитель, импортер товаров может использовать письма от производителя упаковки с указанием массовой доли вторичного сырья и (или) выписки из технологической/производственной документации производителя упаковки, а ответственность за предоставление недостоверной информации лежит на производителе, импортере товаров в этой упаковке.

³ См.: Информация Минприроды России «Об актуальных вопросах исполнения "расширенной" ответственности производителей, импортеров товаров» // СПС «КонсультантПлюс».

импортируемой упаковке.

Многочисленные споры также возникают при определении лица, обязанного обеспечивать утилизацию отходов от использования товаров в ряде случаев, например, когда производитель осуществляет производство товара на заказ для других лиц. Как отмечается в юридической литературе, права на произведенный товар в отдельных случаях в полном объеме должны принадлежать обладателю торговой марки (производителю). Только он имеет право на реализацию товара и изъятие товара из хозяйственного оборота после утраты им потребительских свойств для последующей утилизации¹. Однако это не касается случаев, когда производство товара осуществляется под заказ для других торговых марок. Согласно разъяснению Минприроды России ответственность по обеспечению утилизации таких товаров в этом случае может лежать как на фактическом производителе таких товаров, так и на заказчике.

Росприроднадзор указывает, что «расширенная ответственность производителя», а также обязанность по предоставлению декларации о количестве выпущенных в обращение на территории Российской Федерации за предыдущий календарный год готовых товаров, в том числе их упаковки, так же как и отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров, возложена в таком случае на обладателя торговой марки. При этом изготовитель продукции или товара по договору может принять на себя обязанности по исполнению расширенной ответственности на изготавливаемую им продукцию². Вместе с тем, если производитель реализует произведенные им товары владельцу торговой марки (если производство товаров осуществляется по схеме “off-take”, когда сырье для товаров производителю не предоставляется), он

¹ См.: Звягинцева М.С. Кто должен обеспечить утилизацию отходов от использования товаров: изготовитель или производитель? // Торговля: бухгалтерский учет и налогообложение. 2017. № 11. С. 46–52.

² См.: письмо Росприроднадзора от 28 июня 2017 г. № АС-10-02-36/13739 «О направлении поручения» // СПС «КонсультантПлюс».

несет ответственность за утилизацию отходов от использования товаров¹.

В Российской Федерации принята система нормативных правовых актов, регулирующих порядок и особенности уплаты экологического сбора, однако многие вопросы в данной сфере остаются нерешенными. Например, юридическая (в частности, административная) ответственность за неуплату экологического сбора не предусмотрена. Очевидно, что введение административной ответственности за неисполнение производителями или импортерами своих обязанностей по выполнению нормативов утилизации, в частности по представлению необходимой отчетной документации, а также по уплате экологического сбора, не обеспечит соблюдение указанных требований.

Так как в ряде случаев такие обязанности могут быть переданы указанными лицами иным субъектам хозяйственной деятельности – ассоциациям (союзам) производителей или импортеров, третьим лицам (торговым маркам) под заказ и т.п., а производитель или импортер, передавший указанные обязанности по договору, не может отвечать за их невыполнение контрагентом, целесообразно в составах соответствующих правонарушений предусмотреть возможность привлечения к административной ответственности лиц, которым такие обязанности были переданы производителями или импортерами в порядке, предусмотренном законодательством.

Особого внимания заслуживают особенности реализации расширенной ответственности производителя (импортера) в отношении отходов от использования некоторых видов товаров. Необходимо отметить, что в настоящее время такие особенности не урегулированы на законодательном уровне, при этом они зачастую вызывают множество вопросов в до сих пор формирующейся правоприменительной практике в указанной сфере.

С учетом вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1) поскольку в ряде случаев обязанности по выполнению нормативов утилизации, а также по представлению необходимой отчетной документации и по

¹ См.: Информация Минприроды России «Об актуальных вопросах исполнения "расширенной" ответственности производителей, импортеров товаров» // СПС «КонсультантПлюс».

уплате экологического сбора могут быть переданы указанными лицами иным субъектам хозяйственной деятельности – ассоциациям (союзам) производителей или импортеров, третьим лицам (торговым маркам) под заказ и т.п., а производитель или импортер, передавший указанные обязанности по договору, не может отвечать за их невыполнение контрагентом, следует предусмотреть возможность привлечения к административной ответственности лиц, которым такие обязанности были переданы производителями или импортерами в порядке, предусмотренном законодательством;

2) учитывая, что ответственность за предоставление недостоверной информации о процентном содержании вторичных материалов в упаковке лежит на производителе, импортере товаров в этой упаковке, а применение понижающего коэффициента к нормативу утилизации приведет к недовнесению денежных средств в бюджеты соответствующих уровней бюджетной системы, по нашему мнению, следует предусмотреть административную ответственность за умышленное искажение сведений (предоставление недостоверной информации) о процентном содержании вторичных материалов в производимой или импортируемой упаковке.

§ 3. Правовое регулирование экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами

Экономическое развитие государства во многом зависит от создания благоприятной среды для ведения бизнеса, заключающегося как в принятии комплексных мер по развитию национального предпринимательства, так и в формировании экономических условий для привлечения иностранных инвесторов, обеспечение которых возможно путем снижения избыточных административных барьеров, снятия определенных экономических ограничений, создания транспарентных и понятных условий для ведения предпринимательской деятельности.

По нашему мнению, для обеспечения уменьшения образования отходов и обеспечения вовлечения их во вторичный оборот, в том числе путем повышения объемов их утилизации и снижения объемов из захоронения, требуется создание реальных условий экономической заинтересованности субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с обращением с отходами. С.С. Трофимец указывает, что для создания таких условий требуется не только закрепить в законодательстве конкретные меры экономического стимулирования, но и предусмотреть конкретные стимулы в виде налоговых, кредитных, ценовых льгот, налоговых дискриминаций и т.д., что, в свою очередь, требует внесения изменений и дополнений и в налоговое законодательство¹.

Вместе с тем российская налоговая система не предусматривает налоговых платежей природоохранного характера, а к числу основных обязательных платежей, регулярно взимаемых с субъектов хозяйственной и иной деятельности в области обращения с отходами, следует отнести плату за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов, предусмотренную как Федеральным законом «Об охране окружающей среды», так и специальным Федеральным законом «Об отходах производства и потребления», а также экологический сбор и утилизационный сбор, установление и взимание которых предусмотрено лишь последним Законом.

Указанные платежи имеют различную правовую природу, субъектный состав, а также основания, условия и порядок взимания. Два последних платежа были введены в систему экономического регулирования отношений в области обращения с отходами сравнительно недавно (в 2013 г. и конце 2014 г.), и практика их установления и взимания в силу указанных причин является не столь обширной, в особенности это касается экологического сбора.

При этом необходимо отметить, что с момента упразднения системы внебюджетных экологических фондов в начале 2000-х гг. целевой компенсационный характер у платы за негативное воздействие на окружающую

¹ См.: Трофимец С.С. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления: Автореф. Дисс. ... канд. юрид. наук. С. 22.

среду (в том числе и при размещении отходов) фактически отсутствует. Соответственно отсутствуют специальные экономические механизмы, направленные на обеспечение централизованного финансирования природоохранных мероприятий, в том числе и в сфере обращения с отходами.

Все это ведет к тому, что, как отмечают в научной юридической литературе, государственная экологическая политика в сфере обращения с отходами России направлена в основном не на их переработку, а на взимание платежей за размещение, ведение отчетности, выдачу лицензий. В результате множится количество несанкционированных свалок, бизнес на отходах криминализуется¹.

Решение указанной проблемы видится нам в необходимости создания государством системы правовых, экономических и организационных условий для развития индустрии переработки отходов, стимулирования их вторичного использования на предприятиях, поддержки бизнеса по их переработке. Вместе с тем, достижение поставленных целей возможно только путем одновременного сбалансированного использования как административных мер, так и мер экономического стимулирования. Однако в настоящее время следует констатировать усиление мер административного регулирования в данной сфере в ущерб применению последней группы методов.

Вопросы установления и взимания ПНВОС при обращении с отходами производства и потребления долгое время достаточно «остро» вставали как перед субъектами, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность в данной сфере, так и перед органами государственной власти, которые пытаются регулировать и администрировать указанные отношения. Достаточно длительное время в данной сфере наблюдалось наличие ряда весьма существенных правовых пробелов и юридических неопределенностей², а также предпринимались

¹ См.: Боголюбов С.А., Кичигин Н.В., Хлуденева Н.И. Концепция развития экологического (природоохранного) законодательства // Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 469.

² Н.А. Власенко, говоря о причинах возникновения неопределенностей в праве, отмечает, что неопределенность в праве может не только иметь позитивное значение, но и проявляться как несовершенство правового регулирования, обусловленное объективными и субъективными факторами. Речь идет о неточном, неполном и непоследовательном закреплении и реализации в

неоднократные попытки их решения, которые в совокупности приводили к возникновению многочисленных споров и разбирательств в правоприменительной (включая судебную) практике.

По мнению Н.Г. Жаворонковой и В.Б. Агафонова, низкий уровень эффективности государственного управления, и недостаточный уровень предсказуемости направлений развития государственного регулирования, и ограниченная эффективность государственных инвестиций, и недостаток оперативной и статистической информации – все эти и многие другие положения напрямую влияют на эффективность охраны окружающей среды¹. По нашему мнению, данные факторы, в том числе через создание условий для снижения эффективности природоохранной деятельности, негативно влияют и на состояние инвестиционного климата.

Именно создание благоприятных экономических условий для привлечения инвестиций в отдельные отрасли экономики, в частности в добывающую, перерабатывающую промышленность, в отрасль по обращению с отходами, должно заключаться в законодательном закреплении четких и понятных для инвесторов условий экономического стимулирования.

Экономическое стимулирование как предпринимательской деятельности, направленной на внедрение и развитие природоохранных технологий (так называемое зеленое предпринимательство) (например, развитие новых технологий по утилизации и, в частности, переработке отходов), так и предпринимательской деятельности, в рамках которой применяются такие технологии, снижающие ее НВОС (направленные, например, на уменьшение содержания загрязняющих веществ в выбросах в атмосферный воздух, в сбросах сточных вод в водные объекты, снижения объемов образования отходов и класса

норме права воли законодателя. Это своего рода несовершенство права, дефект выражения воли нормоустановителя в процессе правотворчества. – см.: *Власенко Н.А.* Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. С. 105.

¹ См.: *Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б.* Правовые проблемы экономического регулирования охраны окружающей среды // *Lex russica.* 2014. № 4. С. 422.

их опасности), должно реализовываться в рамках общей системы экономического регулирования экологических отношений, называемых в теории экологического права экономическим механизмом охраны окружающей среды. В целях установления места мер экономического стимулирования в системе экономического механизма охраны окружающей среды следует определить содержание и набор элементов, входящих в состав экономического механизма.

Т.В. Петрова понимает экономический механизм как правовую категорию в двух плоскостях: во-первых, как механизм реализации эколого-правовых норм и всего экологического права в целом и, во-вторых, в качестве опосредованного правового механизма регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды с использованием таких экономических инструментов, как платежи, налоги, льготы, цены, субсидии и т.п.¹

Н.В. Кичигин включает в экономический механизм охраны окружающей среды совокупность правовых средств (элементов экономического механизма), с помощью которых у субъектов хозяйственной деятельности стимулируется экономическая заинтересованность в проведении экологических мероприятий, принятии мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду и обеспечении рационального природопользования².

И.А. Игнатьева, основываясь на научных исследованиях в данной сфере, к мерам экономического регулирования в указанной сфере относит:

- а) экономическое стимулирование (включая плату за природопользование);
- б) особенности и порядок финансирования деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования;
- в) правовое закрепление особого статуса «экологического предпринимательства»³.

¹ См.: *Петрова Т.В.* Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000. С. 17.

² См.: *Кичигин Н.В.* Законодательное обеспечение экономического механизма охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 46.

³ См.: *Игнатьева И.А.* Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М., 2001. С. 182.

Вместе с тем успешность реализации основных мер экономического регулирования в области охраны окружающей среды у некоторых ученых вызывает определенное сомнение. Так, Н.В. Кичигин отмечает, что в настоящее время в Российской Федерации экономический механизм охраны окружающей среды реализуется недостаточно эффективно. Одной из причин этого является то, что в законодательстве вышеперечисленные элементы экономического механизма только декларируются¹.

Таким образом, экономическое стимулирование природоохранной деятельности занимает одно из ключевых мест в системе основных мер экономического регулирования в области охраны окружающей среды.

Создание условий экономической заинтересованности хозяйствующих субъектов в соблюдении экологических требований и снижении негативного воздействия на окружающую среду в период активного развития рыночных отношений является гораздо более эффективным природоохранным механизмом, чем административное регулирование отношений в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Еще постановлением ЦК КПСС и СМ СССР от 7 января 1988 г. № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»² предусматривался переход «от преимущественно административных к преимущественно экономическим методам управления природоохранной деятельностью». Спустя 30 лет, оценивая произошедшие за этот период изменения в экологической политике и экологическом законодательстве, можно уверенно сказать, что в полной мере данный переход так и не состоялся.

Оценка эффективности соблюдения субъектами хозяйственной деятельности требований экологического законодательства свидетельствует о том, что наиболее результативными на сегодняшний день являются именно административные методы – нормирование, лицензирование, государственная экологическая экспертиза и государственный экологический надзор, применение

¹ Кичигин Н.В. Законодательное обеспечение экономического механизма охраны окружающей среды. С. 46.

² Свод законов СССР. 1990. Т. 4. С. 10-1.

мер юридической ответственности, однако эффективность экономических методов в настоящее время еще недостаточно оценена.

Следует отметить, что многие исследователи сходятся во мнении о пробельности правового регулирования отношений в данной сфере. По мнению Н.И. Хлуденевой, рыночные инструменты регулирования воздействия на окружающую среду до настоящего времени не получили широкого применения, и, как следствие, правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды в России фрагментарно и малоэффективно¹.

И.А. Игнатьева отмечает, что при отсутствии норм, обеспечивающих механизм экономического стимулирования экологически значимой деятельности, нормы экологического законодательства выступают лишь декларациями, выражающими намерения государства на будущее².

В настоящее время законодательство в области охраны окружающей среды содержит достаточно ограниченный набор инструментов экономического стимулирования хозяйствующих субъектов к проведению мероприятий по снижению НВОС и внедрению НДТ – это применение понижающих и повышающих коэффициентов к ПНВОС (п. 5 и 6 ст. 16.3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Необходимо отметить, что в действовавшей до 1 января 2015 г. и утратившей в настоящее время силу редакции ст. 14 указанного Федерального закона в числе методов экономического регулирования природоохранной деятельности также выделялось предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также поддержка

¹ См.: Хлуденева Н.И. Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 6.

² См.: Игнатьева И.А. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды и природопользования и инструменты «зеленой» экономики: точки пересечения в праве // Экологическое право. 2012. № 4. С. 40.

предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды.

По мнению Н.И. Хлуденевой, в настоящее время остается неясным, что конкретно подразумевается под экономическим стимулированием в области охраны окружающей среды, а также какие именно меры по охране окружающей среды, кроме прямо перечисленных в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», являются эффективными¹.

Вызывает определенные сомнения эффективность существующего набора мер экономического стимулирования, закрепленных только законодательством об охране окружающей среды, без возможности применения способов, предусмотренных иными отраслями законодательства, например льгот по налогам и сборам и иных методов.

И.А. Игнатьева отмечает, что, практическое применение экономической заинтересованности в экологически корректном ведении хозяйственной деятельности существенно сдерживается отсутствием надлежащих правовых норм в смежном законодательстве – о налогах и сборах, об инвестиционной деятельности, о банках и банковской деятельности и др.²

Вместе с тем применение даже самых эффективных методов экономического стимулирования субъектов хозяйственной деятельности к снижению НВОС не будет иметь надлежащего результата в случае отсутствия заинтересованности у указанных субъектов в проведении таких природоохранных мероприятий. К сожалению, следует констатировать тот факт, что стоимость указанных мероприятий, в частности, перехода на новые дорогостоящие технологии, внедрения нового оборудования, фильтров, очистных сооружений, как правило, является достаточно высокой, что делает невыгодным, а зачастую

¹ См.: Хлуденева Н.И. Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды. С. 7.

² См.: Игнатьева И.А. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды и природопользования и инструменты «зеленой» экономики: точки пересечения в праве. С. 41.

даже убыточным ведение определенных видов хозяйствующей деятельности в краткосрочной или среднесрочной перспективе.

Н.И. Хлуденева к факторам, сдерживающим эффективность всей природоохранной деятельности государства и существенно ограничивающими регулятивный потенциал правовых способов и средств в решении задач охраны окружающей среды, относит высокую финансовую емкость природоохранных мероприятий и крайне низкую заинтересованность в их осуществлении со стороны природопользователей, деятельность которых оказывает прямое или косвенное НВОС¹.

Немаловажным является и создание и реализация наиболее эффективных методов экономического регулирования в сфере обращения с отходами производства и потребления, поскольку именно снижение образования отходов, обеспечение экологически безопасного обращения с ними, создание условий для их переработки и вовлечения во вторичный оборот являются на сегодняшний день одними из наиболее важных приоритетов экологической политики России.

В настоящее время основными принципами экономического регулирования в области обращения с отходами являются уменьшение количества отходов и вовлечение их в хозяйственный оборот; платность размещения отходов и экономическое стимулирование деятельности в области обращения с ними (ст. 21 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Одной из ключевых проблем в рассматриваемой сфере является необходимость внедрения эффективных способов экономического стимулирования субъектов, в результате хозяйственной деятельности которых образуются отходы, направленных на достижение следующих целей:

- а) снижение объемов регулярно образуемых отходов;
- б) обеспечение внедрения их отдельного (селективного) сбора и накопления (например, по отдельным фракциям, подлежащим промышленной переработке);

¹ См.: Хлуденева Н.И. Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды. С. 7.

в) производство товаров, продукции и упаковки для них из вторичного сырья (вторичных материальных ресурсов), получаемого в результате утилизации и переработки отходов, или биоразлагаемых материалов.

Одной из ключевых проблем в сфере экономического стимулирования деятельности в сфере обращения с отходами является также фактическое отсутствие стимулирующего эффекта у ПНВОС, который позволял бы обеспечить снижение хозяйствующими субъектами объема негативного воздействия, внедрение ими НДТ и проведение различного рода природоохранных мероприятий.

В настоящее время одной из мер экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами является понижение размера ПНВОС при размещении отходов индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим деятельность, в результате которой образуются отходы, при внедрении ими технологий, обеспечивающих уменьшение их количества (п. 1 ст. 24 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Как указывают Н.Г. Жаворонкова и В.Б. Агафонов, плата за негативное воздействие (не только за загрязнение воды, воздуха, почв, но и за любое воздействие на состояние окружающей среды) оказывает стимулирующее влияние на предпринимателей, понуждая их применять безотходные технологии и устранять негативные последствия загрязнения¹. Однако, к сожалению, в соответствии с действующим порядком установления и взимания платы² льготы по плате для различных категорий плательщиков не предусмотрены, а

¹ См.: Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовые проблемы экономического регулирования охраны окружающей среды. С. 425.

² См. ст. 16–16.5. Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Правила исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, утв. постановлением Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 255.

установлена только возможность корректировки размера платы в связи с зачетом стоимости проведенных природоохранных мероприятий¹.

Вместо того чтобы создать условия экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, осуществляющих утилизацию отходов и создание из них вторичной продукции, путем снижения размера ПНВОС, законодатель фактически устанавливает ее повышенный размер за несоблюдение требований, предусмотренных законодательством об охране окружающей среды и об отходах (ст. 16.3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрены коэффициенты, в основном многократно повышающие размер ПНВОС – до 100 раз), что представляет собой скорее форму экономических санкций, нежели форму экономического стимулирования.

Не меньшим значением обладает стимулирование деятельности по производству товаров, продукции или упаковки, которые после их использования (или потребления) могут быть либо вторично переработаны, либо состоящих из биоразлагаемых материалов. В настоящее время законодательством об отходах предусмотрены меры экономического стимулирования лишь для субъектов, осуществляющих производство упаковки, товаров, после утраты потребительских свойств которыми образуются отходы, которые представлены биоразлагаемыми материалами и Перечень² которых устанавливается Правительством РФ.

К мерам экономического стимулирования указанных субъектов согласно п. 3 ст. 24 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» относятся предоставление налоговых льгот, льгот в отношении платы за НВОС при размещении отходов и в отношении уплаты экологического сбора, а также предоставление средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в соответствии с бюджетным законодательством РФ.

¹ Подробнее см.: Пономарев М.В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как механизм экономического стимулирования природоохранной деятельности // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 150–160.

² Распоряжение Правительства РФ от 11 февраля 2016 г. № 202-р «Об утверждении перечня упаковки, готовых товаров, после утраты потребительских свойств, которыми образуются отходы, которые представлены биоразлагаемыми материалами» // СЗ РФ. 2016. № 8. Ст. 1141.

Большое значение для развития отходоперерабатывающей индустрии имеет не только обеспечение отдельного (селективного) накопления отходов, но и обеспечение использования при производстве товаров, продукции или упаковки для них материалов, полученных в результате переработки отходов (вторичных материальных ресурсов, вторсырья). К сожалению, данное направление в настоящее время не реализовано достаточным образом ни в законодательстве об отходах, ни в российской природоохранной практике.

Отсутствует стимулирующий эффект и у такой формы реализации «расширенной ответственности производителя (импортера)» (далее – РОП) в области обращения с отходами, как экологический сбор. Размер данного сбора, по оценкам специалистов, не только недостаточно ощутим для производителей или импортеров, не осуществляющих самостоятельной утилизации отходов, но и не создает условий для экономической заинтересованности в соблюдении экологических требований и использовании природоохранных технологий. Данный фактор обусловлен прежде всего, тем, что в настоящее время отсутствуют необходимые льготы (например, в форме понижающих коэффициентов к размеру экологического сбора) для указанных субъектов, которые, например, производят или импортируют на территорию Российской Федерации продукцию или упаковку, изготовленные из перерабатываемых и вторично используемых материалов.

В настоящее время нормы п. 10 и 11 ст. 24.5 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» предусматривают целевой характер средств, поступающих в федеральный бюджет, от экологического сбора. Несмотря на это, бюджетных механизмов обеспечения такого целевого расходования указанных средств, например в форме специальных целевых бюджетных или внебюджетных фондов, настоящее время нет, что позволяет выразить определенную долю сомнения в возможности последовательного обеспечения целевого характера использования средств, поступивших в счет взимания экологического сбора.

В качестве иной формы экономического стимулирования производителей или импортеров, реализующих свои обязанности в рамках РОП путем самостоятельного выполнения нормативов утилизации, применяется правило, в соответствии с которым в случае, если упаковка, подлежащая утилизации, произведена из вторичного сырья, к нормативу утилизации применяется понижающий коэффициент, рассчитываемый как разница между единицей и долей вторичного сырья, использованного при производстве указанной упаковки (п. 14 ст. 24.2 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Вместе с тем данное правило, на наш взгляд, следовало бы распространить не только на упаковку, но и на иные товары, производимые из вторичного сырья, а также на товары и упаковку, представленные либо биоразлагаемыми материалами, либо материалами, подлежащими вторичной переработке.

Другим важным механизмом экономического стимулирования субъектов хозяйственной и иной деятельности в целях снижения уровня негативного воздействия на окружающую среду при обращении с отходами является предоставление налоговых и иных льгот. В настоящее время такие меры не закреплены в законодательстве об охране окружающей среды, а предусмотрены исключительно налоговым законодательством.

Вместе с тем Н.В. Кичигин отмечает, что применение налоговых льгот и иных мер стимулирования в данной сфере невозможно без их закрепления в налоговом и бюджетном законодательстве¹. В настоящее время налоговым законодательством предусмотрена возможность освобождения от уплаты налога на добавленную стоимость деятельности, связанной с реализацией лома и отходов драгоценных металлов для производства драгоценных металлов и аффинажа (п. 9 ст. 149 части второй Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ). Из суммы материальных расходов организаций, применяемых при расчете налога на прибыль организаций, например, вычитается стоимость возвратных отходов, т.е. отходов, вовлекаемых во вторичный оборот, а также

¹ См.: *Кичигин Н.В.* Законодательное обеспечение экономического механизма охраны окружающей среды.

стоимость возвратной тары, принятой от поставщика (ст. 254 части второй НК РФ).

Эти и другие способы налогового стимулирования снижения объемов образуемых отходов и вовлечения во вторичный оборот, по нашему мнению, не являются исчерпывающими и достаточными для создания эффективных условий экономической заинтересованности в этом субъектов хозяйственной деятельности. Следует согласиться с мнением Н.И. Хлуденевой о том, что специальных природоохранных норм-стимулов, установленных в действующем налоговом законодательстве РФ, недостаточно¹.

Как известно, достаточно большой объем из состава ежегодно образуемых отходов составляют ТКО. В соответствии с официальными статистическими данными, ежегодно образуется примерно 4 млрд тонн отходов производства и потребления, из которых 55–60 млн тонн составляют ТКО. Увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а размещаются на полигонах и свалках².

Учитывая то, что наибольший объем ТКО образуется в жилом секторе, большую роль для обеспечения отдельного накопления и сбора указанных отходов должно играть экономическое стимулирование собственников или правообладателей жилых помещений, прежде всего в многоквартирных домах. Одной из возможных форм такого стимулирования является введение для указанных лиц льгот по оплате жилищно-коммунальной услуги по обращению с ТКО при условии соблюдения требований по сортировке и отдельному сбору отходов.

Как известно, Минстрой России завершил работы по созданию правовой основы для перевода услуги по вывозу ТКО из жилищной в коммунальную³, и с

¹ См.: Хлуденева Н.И. Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды. С. 8.

² См.: п. 11 Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (п. 11).

³ См.: Услуга по обращению с ТКО переводится из жилищной в коммунальную // Официальный интернет-сайт Минстроя России. URL: <http://www.minstroyrf.ru/press/usluga-po-obrashcheniyu-s-tko-perevodyatsya-iz-zhilishchnoy-v-kommunalnuyu/> (новость от 7 марта 2017 г.);

1 января 2019 г. в платежных квитанциях многих собственников частных домов и жилых помещений появилась отдельная строка со стоимостью услуг по обращению с ТКО. В качестве меры экономического стимулирования для обеспечения раздельного сбора ТКО населением предполагается как раз введение льгот по уплате указанной коммунальной услуги. В ряде субъектов РФ в 2017–2018 гг. были приняты собственные нормативные правовые акты, направленные на регулирование вопросов раздельного накопления отходов¹, однако далеко не во всех из них, увы, предусмотрены меры экономического стимулирования населения к осуществлению раздельного накопления ТКО.

Таким образом, следует признать, что система методов экономического стимулирования субъектов хозяйственной и иной деятельности, направленных на снижение НВОС от деятельности по обращению с отходами, на сегодняшний день является недостаточно развитой. Однако новые формы экономического стимулирования, на наш взгляд, могут быть реализованы только лишь при условии предварительной оценки их возможных экономических и правовых последствий, что, в свою очередь, должно обеспечить эффективность их применения в последующем.

«ТАСС»: Плата за мусор: что нужно знать о новой коммунальной услуге // Официальный интернет-сайт Минстроя России/ URL: <http://www.minstroyrf.ru/press/tass-plata-za-musor-chno-nuzhno-znat-o-novoy-kommunalnoy-usluge/> (новость от 29 сентября 2016 г.).

¹ См. например: распоряжение Минэкологии Московской области от 19 апреля 2018 г. № 159-РМ «Об утверждении Временного порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления) на территории Московской области»; распоряжение Комитета по благоустройству Правительства Санкт-Петербурга от 30 ноября 2018 г. № 410-р «Об утверждении Порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления) на территории Санкт-Петербурга»; приказ управления Ленинградской области по организации и контролю деятельности по обращению с отходами от 6 июля 2017 г. № 6 «Об утверждении порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления)»; постановление Правительства Республики Башкортостан от 22 января 2018 г. № 25 «Об утверждении Порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления) на территории Республики Башкортостан» и др.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ наиболее актуальных правовых проблем в сфере охраны окружающей среды при осуществлении деятельности по обращению с отходами производства и потребления, проведенный в рамках настоящей диссертационной работы, позволяет сформулировать ряд научно обоснованных теоретических выводов и предложений, направленных на совершенствование правового регулирования в указанной сфере. Основные из них изложены диссертантом в рамках научных положений, выносимых на защиту, однако в диссертации были высказаны и иные мысли, обладающие значительной степенью научной новизны и практической значимости.

Обеспечение соблюдения требований в области охраны окружающей среды при осуществлении деятельности по обращению с отходами производства и потребления является одним из важнейших приоритетов государственной экологической политики России.

Автор приходит к выводу о том, что действующее законодательство об отходах нуждается в системном совершенствовании, направленном на модернизацию основных его институтов, формированию и внедрению системы методов экономического стимулирования хозяйствующих субъектов к внедрению малоотходных технологий и оборудования, регулированию особенностей обращения с отдельными видами отходов в целях их экологически безопасной утилизации, а также развитию отходоперерабатывающей индустрии.

В первую очередь нуждается в совершенствовании законодательно закрепленный понятийный аппарат, в частности, для установления юридически корректного содержания понятия «отходы производства и потребления» и его фиксации в нормах экологического права следует законодательно закрепить определение понятия «удаление отходов», что должно способствовать формированию последовательной правоприменительной практики и позволит избежать двоякого и неоднозначного толкования указанного понятия.

Диссертант предлагает следующее авторское определение понятия «удаление отходов», которое может быть использовано как в законодательстве, так и в доктрине экологического права. Удалением отходов следует признавать совокупность видов деятельности по обращению с отходами, направленных на обеспечение их конечной изоляции путем их захоронения в специально предназначенных для этого объектах захоронения отходов либо переход в стадию нового товара или продукции в результате вторичного использования компонентов, полученных в результате их утилизации.

Законодательное закрепление определения указанного понятия в ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» могло бы способствовать формированию последовательной правоприменительной (включая судебную) практики, избежать двоякого толкования ряда важнейших норм законодательства об отходах.

На основе исследования российского и зарубежного законодательства диссертантом формулируются научно обоснованные предложения по совершенствованию законодательства об отходах в части регулирования отношений в области права собственности на отходы. Диссертантом обосновывается, что отходы представляют собой особый специфический вид имущества, движимые вещи, ограниченные в обороте.

Необходимость установления надлежащего собственника отходов связана прежде всего с тем, что законодательством об охране окружающей среды и, в частности, законодательством об отходах на собственника отходов возлагаются обязанности по экологически безопасному содержанию отходов, а на первичного собственника (т.е. лица, в результате деятельности которого данные отходы образовались) возлагается также обязанность по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Диссертант приходит к выводу, что система государственного экологического управления в области обращения с отходами в настоящее время не обеспечивает эффективное и результативное управление в данной сфере, характеризуется незавершенностью процесса разграничения предметов ведения и

полномочий в природоохранной сфере как между федеральными органами исполнительной власти, так и между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Диссертантом также отмечается, что в настоящее время недостаточно урегулирован правовой режим объектов утилизации отходов. Отсутствие законодательного определения понятия «объект утилизации отходов» и правовых норм, регулирующих особенности их эксплуатации, а также требования к процессам их проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации, не позволяет достаточно четко определить юридически значимые характеристики указанных объектов.

Дальнейшее развитие индустрии по утилизации, в частности, переработке и вторичному использованию отходов, невозможно без определения системы как экологических, так и санитарно-эпидемиологических требований к указанным объектам, а также процессам их проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации.

Отсутствие указанных требований, закрепленных нормами законодательных и иных нормативных правовых актов, не позволит обеспечить большей степени юридической обоснованности процесса выбора земельных участков для размещения таких объектов, а также эффективности государственного экологического надзора при осуществлении на нем соответствующей деятельности.

Диссертант приходит к выводу, что отнесение объектов, на которых осуществляется специализированная деятельность по обращению с медицинскими или биологическими отходами, к различным категориям объектов, оказывающих НВОС, а также распространение на них риск-ориентированного подхода в настоящее время не представляется возможным, поскольку указанные объекты согласно п. 2 ст. 2 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» юридически не признаются отходами производства и потребления и отношения с ними регулируются на принципиально иной основе, в соответствии с нормами иных нормативных правовых актов. Однако ввиду особой опасности для

окружающей среды и среды обитания человека деятельности по обращению с медицинскими и биологическими отходами представляется целесообразным отнесение указанных объектов к соответствующим категориям, оказывающим НВОС, и распространение на данные объекты риск-ориентированного подхода.

Диссертантом также отмечается отсутствие специальных коэффициентов к ставкам ПНВОС, в том числе платы за размещение отходов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в границах Арктической зоны, тогда как посредством применения подобных коэффициентов можно было бы обеспечить снижение хозяйствующими субъектами уровня негативного воздействия на уязвимые арктические экосистемы. Также диссертант указывает на отсутствие на сегодняшний день четкого порядка зачета и возврата излишне уплаченной ПНВОС, что создает дополнительные основания для возникновения спорных ситуаций в правоприменительной практике.

Диссертантом предлагается предусмотреть возможность привлечения к административной ответственности лиц, которым могут быть переданы в случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об отходах производства и потребления», обязанности по выполнению нормативов утилизации, а также по представлению необходимой отчетной документации и по уплате экологического сбора (ассоциациям (союзам) производителей или импортеров, третьим лицам (торговым маркам) под заказ и т.п.), поскольку производитель или импортер, передавший указанные обязанности по договору, не может отвечать за их невыполнение контрагентом.

Диссертантом также предлагается возможность введения административной ответственности за умышленное искажение сведений (предоставление недостоверной информации) о процентном содержании вторичных материалов в производимой или импортируемой упаковке, поскольку ответственность за предоставление недостоверной информации о процентном содержании вторичных материалов в упаковке в настоящее время лежит на производителе, импортере товаров в этой упаковке, а применение понижающего коэффициента к нормативу утилизации за производство такой упаковки способно привести к

недовнесению денежных средств в бюджеты соответствующих уровней бюджетной системы.

В работе отмечается, что при этом в настоящее время отсутствуют необходимые способы экономического стимулирования деятельности по производству товаров, продукции или упаковки, которые после их использования (или потребления) могут быть либо вторично переработаны, либо состоящих из биоразлагаемых материалов.

Диссертант также указывает на отсутствие стимулирующего эффекта и у такой формы реализации «расширенной ответственности производителя (импортера)» в области обращения с отходами, как экологический сбор – например, в настоящее время отсутствуют необходимые льготы (в форме понижающих коэффициентов к размеру экологического сбора) для указанных субъектов, которые производят или импортируют на территорию Российской Федерации продукцию или упаковку, изготовленные из перерабатываемых и вторично используемых материалов.

Эти и иные выводы и предложения диссертанта, изложенные в настоящей диссертационной работе, послужат теоретической основой для дальнейших научных исследований им вопросов охраны окружающей среды при осуществлении деятельности по обращению с отходами производства и потребления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Международные правовые акты:

1. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г. // Действующее международное право. Т. 3. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 687–692.
2. Директива № 2000/53/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза «О транспортных средствах с выработанным сроком эксплуатации» (принята в г. Брюсселе 18 сентября 2000 г., с изм. и доп. от 17 мая 2013 г.) (Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of life vehicles). Директива на английском языке официально опубликована не была, на русском языке – в СПС «КонсультантПлюс»;
3. Директива № 2002/96/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза «Об отходах электрического и электронного оборудования» (принята в г. Брюсселе 27 января 2003 г.) (Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment). Директива на английском языке официально опубликована не была, на русском языке – в СПС «КонсультантПлюс»; Директива утратила силу 15 февраля 2014 г. в соответствии с Директивой № 2012/19/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза от 4 июля 2012 г. «Об отходах электрического и электронного оборудования» (WEEE);
4. Директива № 2006/66/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза «О батареях и аккумуляторах, об отходах батарей и аккумуляторов и об отмене Директивы 91/157/ЕЭС» (принята в г. Страсбурге 6 сентября 2006 г., с изм. и доп. от 19 ноября 2008 г.) (Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators). Директива на английском языке официально опубликована не была, на русском языке – в СПС «КонсультантПлюс»;
5. Директива № 2012/19/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза «Об отходах электрического и электронного оборудования» (WEEE) (принята в г. Страсбурге 4 июля 2012 г.) (Directive 2012/19/EU of the European Parliament and the Council of 4 July 2012 on waste electrical and electronic equipment (WEEE)). Директива на английском языке официально опубликована в Official Journal of the European Union № L 197. 24.07.2012. P.

38. (<http://eur-lex.europa.eu/>), на русском языке – в СПС «КонсультантПлюс»;
6. Директива № 94/62/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза «Об упаковке и отходах от упаковки» (принята в г. Брюсселе 20 декабря 1994 г., с изм. и доп. от 29 апреля 2015 г.) (Directive 94/62/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 1994 on packaging and packaging waste) // Official Journal of the European Union N L 365. 31.12.1994. P. 10. (<http://eur-lex.europa.eu/>), на русском языке – в СПС «КонсультантПлюс»;
7. Модельный закон «Об отходах производства и потребления» (новая редакция), принятый постановлением 29-15 на 29-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 31 октября 2007 г. в г. Санкт-Петербурге // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 2007. № 41.
8. Модельный закон «Об отходах производства и потребления», принятый постановлением 11-9 на 11-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 15 июня 1998 г. в г. Санкт-Петербурге // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 1998. № 18. С. 170–184.
9. Модельный закон «Об упаковке и упаковочных отходах», принятый постановлением 31-9 на 31-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 25 ноября 2008 г. в г. Санкт-Петербурге // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2009. № 43. С. 237–259.

**Нормативные правовые акты Российской Федерации,
субъектов Российской Федерации, муниципальных образований:**

10. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; 2009. № 1. Ст. 1; № 1. Ст. 2; 2014. № 6. Ст. 548; № 30 (ч. 1). Ст. 4202.
11. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

12. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
14. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
15. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
16. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4372.
17. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.
18. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
19. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
20. Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4281.
21. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.
22. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.
23. Федеральный закон от 24 июня 2008 г. № 93-ФЗ «О внесении изменения в статью 64 Федерального закона “Об охране окружающей среды”» // СЗ РФ. 2008. № 26. Ст. 3012 – утратил силу с 1 августа 2011 г. в связи с принятием Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590.
24. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

25. Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и статью 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4317.
26. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «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» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 11; № 27. Ст. 3967; № 27, ст. 3994; № 48 (ч. I). Ст. 6723; 2016. № 1 (ч. I). Ст. 24; 2017. № 1 (ч. I). Ст. 27; № 31 (ч. I). Ст. 4766; 2018. № 1 (ч. I). Ст. 87; № 15 (ч. I). Ст. 2030.
27. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты» // первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 17.
28. Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 5.
29. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 41.
30. Федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 1 (ч.1). Ст. 87.
31. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
32. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
33. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
34. Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 10. Ст. 457.
35. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. // Российская газета. 2019. 21 февр. № 38.

36. Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.
37. Указ Президента Российской Федерации от 22 февраля 1992 г. № 179 «О видах продукции (работ, услуг) и отходов производства, свободная реализация которых запрещена» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 10. Ст. 492.
38. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 2). Ст. 212.
39. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.
40. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утверждены Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г. // СПС «КонсультантПлюс».
41. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию, утв. Президентом РФ 27 февраля 2019 г. № Пр-294 // Официальный интернет-сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/>.
42. Перечень поручений Президента Российской Федерации по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента Российской Федерации в сфере регулирования обращения с отходами от 16 ноября 2017 г. № Пр-2319 // Официальный интернет-сайта Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/56138>.
43. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 10. Ст. 726.
44. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2016 г. № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах» // СЗ РФ. 2016. № 38. Ст. 5560.
45. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2017 г. № 1410 «О Критериях отнесения производственных объектов, используемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к определенной категории риска для регионального государственного

экологического надзора и об особенностях осуществления указанного надзора» // СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7452.

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2018 г. № 1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем» // СЗ РФ. 2018. № 40. Ст. 6134.
47. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2015 г. № 1417 «Об утверждении Положения о декларировании производителями товаров, импортерами товаров количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, упаковки товаров, включенных в перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 2). Ст. 231.
48. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 2015 г. № 903 «Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору» // СЗ РФ. 2015. № 36. Ст. 5043.
49. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 1029 «Об утверждении Критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» // СЗ РФ. 2015. № 40. Ст. 5566.
50. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2017 г. № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду» // СЗ РФ. 2017. № 11. Ст. 1572.
51. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2015 г. № 1062 «О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности» // СЗ РФ. 2015. № 41 (ч. 3). Ст. 5670.
52. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2015 г. № 1342 «Об утверждении Правил представления производителями товаров, импортерами товаров отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров» // СЗ РФ. 2015. № 51 (ч. 3). Ст. 7332.
53. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 мая 2014 г. № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре» // СЗ РФ. 2014. № 20. Ст. 2535.
54. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 октября 2015 г. № 1073 «О порядке взимания экологического сбора» // СЗ РФ. 2015. № 42. Ст. 5786.

55. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня упаковки, готовых товаров, после утраты потребительских свойств которыми образуются отходы, которые представлены биоразлагаемыми материалами» // СЗ РФ. 2016. № 8. Ст. 1141.
56. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2016 г. № 202-р «Об утверждении перечня упаковки, готовых товаров, после утраты потребительских свойств, которыми образуются отходы, которые представлены биоразлагаемыми материалами» // СЗ РФ. 2016. № 8. Ст. 1141.
57. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2016 г. № 202-р «Об утверждении перечня упаковки, готовых товаров, после утраты потребительских свойств, которыми образуются отходы, которые представлены биоразлагаемыми материалами» // СЗ РФ. 2016. № 8. Ст. 1141.
58. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2017 г. № 2970-р «Об утверждении перечня товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» // СЗ РФ. 2018. № 3. Ст. 566.
59. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2019 г. № 1124-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.06.2019).
60. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2015 г. № 2491-р «Об утверждении нормативов утилизации отходов от использования товаров» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7207.
61. Постановление Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» // Свод законов СССР. 1990. Т. 4. С. 10-1.
62. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30 апреля 2003 г. № 80 «О введении в действие СанПиН 2.1.7.1322-03. 2.1.7. Почва. Очистка населенных мест, отходы производства и потребления, санитарная охрана почвы. Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы» // Российская газета. 2003. 28 мая. № 100.
63. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30 мая 2001 г. № 16 «О введении в действие СП 2.1.7.1038-01. 2.1.7. Почва, очистка населенных мест, отходы производства и потребления, санитарная охрана почвы. Гигиенические требования к устройству и

- содержанию полигонов для твердых бытовых отходов. Санитарные правила» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 33.
64. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 10 апреля 2003 г. № 38 «О введении в действие СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03. 2.2.1/2.1.1. Проектирование, строительство, реконструкция и эксплуатация предприятий, планировка и застройка населенных мест. Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 29.
65. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 16 июня 2003 г. № 144 «О введении в действие СП 2.1.7.1386-03. 2.1.7. Почва, очистка населенных мест, отходы производства и потребления. Санитарные правила по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления. Санитарные правила» // Российская газета. 2003. 20 июня. № 119/1.
66. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 10 апреля 2003 г. № 38 «О введении в действие СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03. 2.2.1/2.1.1. Проектирование, строительство, реконструкция и эксплуатация предприятий, планировка и застройка населенных мест. Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 29.
67. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 22 января 2018 г. № 25 «Об утверждении Порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления) на территории Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. 2018. № 5(587). Ст. 245.
68. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 9 января 2017 г. № 3 «Об утверждении порядка представления декларации по плате за негативное воздействие на окружающую среду и ее формы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата размещения: 22.02.2017).
69. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 25 февраля 2010 г. № 49 «Об утверждении Правил инвентаризации объектов размещения отходов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 26.

70. Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 15 июня 2001 г. № 511 «Об утверждении Критериев отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды» // Природно-ресурсные ведомости. 2001. № 45 (не применяется).
71. приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 4 декабря 2014 г. № 536 «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I–V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду» // официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> от 31 декабря 2015 г.
72. Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 23 апреля 2010 г. № 319 «Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».
73. Приказ Минстроя России от 17 ноября 2017 г. № 1555/пр «Об утверждении свода правил «Полигоны для твердых коммунальных отходов. Проектирование, эксплуатация и рекультивация» // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. 2018. № 6.
74. Приказ управления Ленинградской области по организации и контролю деятельности по обращению с отходами от 6 июля 2017 г. № 6 «Об утверждении порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления)» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата размещения: 11.07.2017).
75. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 31 декабря 2014 г. № 872 «Об утверждении Временного регламента по организации электронного документооборота при представлении расчетов платы за негативное воздействие на окружающую среду в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи» // СПС «КонсультантПлюс».
76. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 12 ноября 2015 г. № 905 «О включении объектов размещения отходов в государственный реестр размещения отходов» // СПС «КонсультантПлюс».
77. Распоряжение Главы города Челябинска от 24 сентября 2018 г. № 10898 «О введении режима чрезвычайной ситуации на территории города Челябинска» // Официальный интернет-сайт Администрации города Челябинска. URL: <https://cheladmin.ru/ru/resolution/rasporyazhenie-glavy-goroda-chelyabinska-no-10898>.

78. Распоряжение Комитета по благоустройству Правительства Санкт-Петербурга от 30 ноября 2018 г. № 410-р «Об утверждении Порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их отдельного накопления) на территории Санкт-Петербурга» // СПС «КонсультантПлюс» (Регионы).
79. Распоряжение Минэкологии Московской области от 19 апреля 2018 г. № 159-РМ «Об утверждении Временного порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их отдельного накопления) на территории Московской области» // Официальный сайт Министерства экологии и природопользования Московской области. URL: <http://mep.mosreg.ru> (дата размещения: 19.04.2018).
80. Требования к составу и правилам оформления представляемых на государственную экспертизу материалов по геологической информации об участках недр, намечаемых для строительства и эксплуатации подземных сооружений для хранения нефти и газа, захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов, сброса сточных вод и иных нужд, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых, рекомендованные протоколом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 3 апреля 2007 г. № 11-17/0044-пр // СПС «КонсультантПлюс».
81. Методические указания по лицензированию пользования недрами для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, утверждены Министерством природных ресурсов Российской Федерации от 22 июня 1998 г. // СПС «КонсультантПлюс».
82. ГОСТ 30772-2001. Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения, введенный постановлением Госстандарта России от 28 декабря 2001 г. № 607-ст. М.: ИПК Издательство стандартов, 2002.

Законы и иные нормативные правовые акты зарубежных государств:

83. Закон Азербайджанской Республики от 30 июня 1998 г. № 514-ПГ «О производственных и бытовых отходах» // Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. 1998. № 10. Ст. 606.
84. Закон Республики Беларусь от 20 июля 2007 г. № 271-3 «Об обращении с отходами» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 1 августа 2007 г., №183, 2/1368.
85. Закон Украины от 5 марта 1998 г. № 187/98-ВР «Об отходах» // Ведомости Верховной Рады Украины. 1998 г. № 36. Ст. 242.

86. Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 212-III-ЗРК // Казахстанская правда. 2007. 23 янв. №12 (25257).

Письма федеральных органов исполнительной власти:

87. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 2 апреля 2018 г. № АС-10-02-36/6274 «О направлении информации» (вместе с Информацией для руководства и использования в работе территориальными органами Росприроднадзора по применению положений Федерального закона от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и отдельные законодательные акты Российской Федерации») // СПС «КонсультантПлюс».
88. Информация Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации «Об актуальных вопросах исполнения «расширенной» ответственности производителей, импортеров товаров» // СПС «КонсультантПлюс».
89. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 29 декабря 2016 г. № ОД-06-01-31/26477 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» // СПС «КонсультантПлюс».
90. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 7 декабря 2016 г. № ОД-06-01-31/24868 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду» // СПС «КонсультантПлюс».
91. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 16 декабря 2016 г. № ОД-06-01-31/25520 «О дополнительном коэффициенте 2» // СПС «КонсультантПлюс».
92. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 16 января 2018 г. № ВС-06-02-31/669 «О коэффициенте 2» // СПС «КонсультантПлюс».
93. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 20 февраля 2017 г. № ОД-06-02-32/3380 «Об уплате экологического сбора» // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 2017. 10 марта № 9.
94. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 14 октября 2016 г. № ОД-06-01-35/21270 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» // СПС «КонсультантПлюс».
95. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 8 октября 2014 г. № АА-06-01-36/15648 «О плате за размещение отходов» // Документы и комментарии. 2014. № 21. Ноябрь.

96. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 29 августа 2017 г. № АС-06-02-36/19116 «О применении коэффициентов» // СПС «КонсультантПлюс».
97. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 15 марта 2017 г. № АС-06-02-36/5194 «О зачете, возврате излишне уплаченной платы за негативное воздействие на окружающую среду» // СПС «КонсультантПлюс».
98. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 21 февраля 2017 г. № АС-06-02-36/3591 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 2017. 10 марта. № 9.
99. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 16 марта 2017 г. № АС-10-02-36/5284 «Об исполнении нормативов утилизации» // СПС «КонсультантПлюс».
100. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 28 июня 2017 г. № АС-10-02-36/13739 «О направлении поручения» // СПС «КонсультантПлюс».
101. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 20 марта 2017 г. № ВС-06-02-29/5525 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» // СПС «КонсультантПлюс».
102. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 17 ноября 2015 г. № АС-03-03-36/20364 «О лицензировании деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».
103. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 16 марта 2017 г. № АС-10-02-36/5284 «Об исполнении нормативов утилизации» // СПС «КонсультантПлюс».

Государственные доклады и аналитические обзоры:

104. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году». М.: Минприроды России; НПП «Кадастр», 2018.
105. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году». М.: Минприроды России; НИА-Природа, 2017.
106. Итоговый доклад Общероссийского народного фронта по году экологии 2017 // Официальный интернет-сайт Общероссийского народного фронта. URL:

https://onf.ru/sites/default/files/projects_docs/itogovyy_doklad_onf_po_godu_ekologii_-_2017.pdf

107. *Никуличев Ю.В.* Управление отходами. Опыт Европейского союза. Аналит. обзор / РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глоб. и регионал. пробл. Отд. проб. европ. безопасности. М., 2017.

Акты судебных органов:

108. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 7 декабря 2004 г. № А56-2567/04 // СПС «КонсультантПлюс».
109. Определение Верховного Суда РФ от 5 декабря 2017 г. № 305-ЭС17-10622 по делу № А41-25079/2016 // СПС «КонсультантПлюс».
110. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 16 июня 2008 г. № Ф03-А24/08-2/1941 по делу № А24-5753/2007 // СПС «КонсультантПлюс».
111. Определение Конституционного Суда РФ от 23 ноября 2017 г. № 2541-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб акционерного общества “МОСГАЗ” на нарушение конституционных прав и свобод статьей 16 Федерального закона “Об охране окружающей среды” и пунктом 3 статьи 3 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов”» // СПС «КонсультантПлюс».
112. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2006 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1230.
113. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан”» // СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2752.
114. Определение Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О «По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” и статьи 7 Федерального закона “О введении в

действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 2). Ст. 5290.

Монографии, учебники и учебные пособия:

115. *Алексеев С.С.* Теория права. – М: Издательство БЕК, 1995.
116. *Балашенко С.А.* Государственное управление в области охраны окружающей среды. Минск: Изд. БГУ, 2000.
117. *Боголюбов С.А.* Правотворчество в сфере экологии. М.: Эксмо, 2010.
118. *Боголюбов С.А., Кичигин Н.В.* Законодательное регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности. М.: Норма, 2007.
119. *Боголюбов С.А., Кичигин Н.В., Хлуденева Н.И.* Концепция развития экологического (природоохранного) законодательства // Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 463 – 478.
120. *Васильева М.И.* Правовые проблемы организации управления в сфере охраны окружающей среды. Пособие по региональной экологической политике. М.: Акрополь; ЦЭПР, 2004.
121. *Васильева М.И.* Публичные интересы в экологическом праве. М.: Изд-во МГУ, 2003.
122. *Власенко Н.А.* Проблемы правовой неопределенности: Курс лекций. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015.
123. *Власенко Н.А.* Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014.
124. *Голиченков А.К.* Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М.: Изд-во МГУ, 1992.
125. Гражданское право: В 4 т. Т. 1: Общая часть: Учебник. / Под ред. Е.А. Суханова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2008.
126. Гражданское право: Учебник. Т. I / Под ред. О.Н. Садикова. М.: КОНТРАКТ: ИНФРА-М, 2006.
127. *Игнатьева И.А.* Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М., 2001.
128. Институты экологического права / Рук. авт. колл. С.А. Боголюбов. М.: Эксмо, 2010.

129. *Кичигин Н.В.* Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): Монография. М.: Триумф, 2012.
130. *Колбасов О.С.* Экология: политика-право. М.: Наука, 1976.
131. *Кремер Л., Винтер Г.* Экологическое право Европейского союза / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М.: Городец, 2007.
132. *Лазарев В.В.* Пробелы в праве и пути их устранения. М.: «Юридическая литература», 1974.
133. *Петров В.В.* Концепция правового механизма управления качеством окружающей природной среды // Правовые проблемы экологии / Под. ред. В.В. Петрова. М., 1980.
134. *Петров В.В.* Экология и право. М.: Юридическая литература, 1981.
135. *Петрова Т.В.* Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000.
136. Правовое регулирование государственного контроля: Монография / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012.
137. Проблемы правового обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления в Республике Казахстан: Монография / Под общ. рук. А.А. Мукашевой. Астана: ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, 2015.
138. Теория государства и права / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: Юрайт-издат, 2005.
139. *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., доп. и переработ. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005.
140. *Хабриева Т.Я., Лазарев В.В., Габов А.В. и др.* Судебная практика в современной правовой системе России: Монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой, В.В. Лазарева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма: ИНФРА-М, 2017.
141. *Шемшученко Ю.С.* Государственное управление охраной окружающей природной среды в союзной республике. Киев: Наукова Думка, 1990.

Диссертации и авторефераты диссертаций:

139. *Абдраимова Ф.К.* Проблемы правового регулирования охраны окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления в Республике Казахстан: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Астана, 2010.

140. *Бринчук М.М.* Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1991.
141. *Гирусов Ф.Э.* Эколого-правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
142. *Голованов С.В.* Правовое обеспечение экологической безопасности в процессе обращения с отходами производства (сравнительно-правовой аспект): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Минск, 2010.
143. *Енисейская Н.А.* Государственный контроль в области обращения с отходами производства и потребления: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
144. *Куклычев А.Ю.* Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.
145. *Львович С.В.* Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.
146. *Максименцева Н.А.* Правовое обеспечение обращения с опасными отходами: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Киев, 2006.
147. *Миронов В.С.* Экологическая функция государства: понятие, содержание, формы и методы осуществления (сравнительный анализ на примере России и Германии): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2007.
148. *Радчик О.Л.* Юридическая ответственность за нарушение правил обращения с экологически опасными веществами и отходами: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
149. *Радчик О.Л.* Юридическая ответственность за нарушение правил обращения с экологически опасными веществами и отходами: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
150. *Раимова Э.Ф.* Правовое регулирование обращения с отходами: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Оренбург, 1997.
151. *Раимова Э.Ф.* Правовое регулирование обращения с отходами: Дисс. канд. юрид. наук. Оренбург, 1997.
152. *Редникова Т.В.* Эколого-правовое регулирование производства и оборота продукции: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
153. *Талевлин А.А.* Проблемы правового регулирования обращения с радиоактивными отходами: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
154. *Талевлин А.А.* Проблемы правового регулирования обращения с радиоактивными отходами: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
155. *Титова Т.А.* Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
156. *Трофимец С.С.* Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

157. *Трофимец С.С.* Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
158. *Ястребкова О.А.* Организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды от загрязнения отходами горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств: Дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000.

Статьи в научных журналах, книгах, материалах конференций:

159. *Алланина Л.М.* Подземное сооружение: проблемы нормативной регламентации // Юридический мир. 2015. № 3. С. 32–35.
160. *Алланина Л.М.* Сложная вещь и конструкция подземного сооружения // Юрист. 2011. № 8. С. 26–28.
161. *Бабич М.Е.* Ставки платы за НВОС: новое регулирование // Справочник эколога. 2016. № 10. С. 56–59.
162. *Бандорин Л.Е.* Актуальные вопросы правового регулирования платы за загрязнение окружающей среды // Экологическое право. 2003. № 4. С. 31–34.
163. *Белоногова О.Ю., Ощепкова А.З.* Перечень товаров, подлежащих утилизации, и Федеральный классификационный каталог отходов: точки соприкосновения // Развитие современной науки: теоретические и прикладные аспекты. 2016. № 9. С. 10–11.
164. *Беляев В.Л.* Градостроительные аспекты размещения объектов хранения и захоронения отходов и выполнения инженерных изысканий для его обоснования // Сергеевские чтения. Сборник научной конференции в рамках IX Международного форума «Экология». Материалы годичной сессии Научного совета РАН по проблемам геоэкологии, инженерной геологии и гидрогеологии. Научный совет РАН по проблемам геоэкологии, инженерной геологии и гидрогеологии. М., 2018. С. 8–15.
165. *Берназ Л.П.* Стимулирует ли корректировка платы за негативное воздействие на окружающую среду экологическое развитие? // Legal Insight. 2017. № 4 (60). (указать страницы)
166. *Болтанова Е.С.* Правовое регулирование строительства подземных сооружений с использованием участков недр местного значения // Хозяйство и право. 2013. № 2. С. 109–113.
167. *Бринчук М.М.* Исполнительная власть и охрана природы // Экологическое право. 2001. № 2. С. 22–26.
168. *Бринчук М.М.* Экологическое право и Российское государство // Экологическое право. 2003. № 6. С. 5–7.

169. *Васильева М.И.* Возможности правовой гармонизации экологически безопасного развития // На пути к устойчивому развитию России. № 26. 2004. С. 11–13.
170. *Васильева М.И.* Государство как субъект экологического права // Экологическое право. 2008. № 6; СПС «КонсультантПлюс».
171. *Васильева М.И.* О совершенствовании системы и структуры органов государственного экологического управления (к предложениям о создании Федерального агентства по охране окружающей среды) // Экологическое право. 2006. № 5; СПС «КонсультантПлюс».
172. *Васильева М.И.* Право и государственная экологическая политика: вопросы соотношения // Правовое обеспечение национальных интересов: материалы научно-практической конференции (Москва, 25–26 октября 2005 г.) / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М.: ЗАО Юстицинформ, 2005. С. 198–199.
173. *Васянина Е.Л.* Вопросы взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду // Налоги. 2014. № 4. С. 40–44.
174. *Веддер Х.* Конкурентное право, экологическая политика и ответственность производителя. Опыт Нидерландов с точки зрения общеевропейской перспективы. Гронинген: Центр экологического права Амстердамского университета, 2002 (Hans Vedder. Competition Law, Environmental Policy and Producer Responsibility. Experiences in the Netherlands from a European perspective. Groningen: Europa Law Publishing, 2002).
175. *Великанова Т.В.* Методы и модели размещения объектов обращения с отходами в регионе // Фундаментальные исследования. 2013. № 11-6. С. 1289–1293.
176. *Великанова Т.В.* Особенности принятия решения при размещении объектов обращения с отходами в регионе // Вестник Самарского государственного технического университета. Серия: Экономические науки. 2014. № 2 (12). С. 139–144.
177. *Вершило Н.Д.* К вопросу о государственном экологическом контроле и надзоре // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 35–39.
178. *Вершило Н.Д.* Экологическая функция российского государства в контексте устойчивого развития // Экологическое право. 2005. № 4; СПС «КонсультантПлюс».
179. *Гейт Н.А.* Экологический контроль и нормирование загрязнения окружающей среды как факторы эффективности природоохранной деятельности // Общество и право. 2011. № 3. С. 159–164.
180. *Гиззатуллин Р.Х.* Некоторые аспекты теории экологической функции государства // Право собственности на природные ресурсы и эффективность природопользования: Сборник тезисов докладов и выступлений на научно-

практической конференции 13–14 апреля 2006 г. / Сост. С.А. Боголюбов, И.И. Широкопад, Д.О. Сиваков. М.: ИЗиСП, ГУЗ, 2006.

181. *Гимбатов М.Г., Орловская И.В.* Проблемы правового регулирования функционирования объектов размещения отходов // Вестник Костромского государственного технологического университета. Государство и право: вопросы теории и практики (Серия «Юридические науки»). 2014. № 1 (4). С. 91–94.
182. *Дубовик О.Л.* Опыт законодательного регулирования и доктринального толкования оборота упаковок в Республике Польша // Экологическое право. 2007. № 1. С. 33–37.
183. *Дубовик О.Л., Иванова А.Л., Калининко В.Т., Редникова Т.В., Рерихт А.А.* Экологическая политика Европейского Союза в сфере правового регулирования оборота продуктов и продукции // Экологическое право. 2008. № 2; СПС «КонсультантПлюс».
184. *Ерыгина А.В.* Расширенная ответственность производителя как важный аспект комплексной переработки // Глобальный научный потенциал. Природопользование и региональная экономика. 2017. № 9 (78). С. 182–185.
185. *Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б.* Правовые проблемы экономического регулирования охраны окружающей среды // Lex russica. 2014. № 4. С. 421–428.
186. *Жернаков Д.В.* О правовом режиме подземных сооружений // Российский юридический журнал. 2014. № 4. С. 114–120.
187. *Заславская Н.М.* Экологический аудит: история и современное правовое регулирование // Экологическое право. 2015. № 6. С. 3–11.
188. *Звягинцева М.С.* Кто должен обеспечить утилизацию отходов от использования товаров: изготовитель или производитель? // Торговля: бухгалтерский учет и налогообложение. 2017. № 11. С. 46–52.
189. *Зиновкин Н.С.* Экологическое нормирование и платежи за загрязнение окружающей среды: новый подход // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 1. С. 64–71.
190. *Зиновьева О.А.* Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве // Lex russica. 2013. № 6. С. 616–620.
191. *Игнатьева И.А.* Проблемы развития экологического законодательства в контексте задач национального проекта «Экология» // Экологическое право. 2019. № 1. С. 20–26.
192. *Игнатьева И.А.* Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды и природопользования и инструменты «зеленой» экономики: точки пересечения в праве // Экологическое право. 2012. № 4. С. 37–42.

193. *Иодь М.Р.* Объекты размещения отходов как геоэкологические системы // Молодежь и системная модернизация страны. Сборник научных статей 2-й Международной научной конференции студентов и молодых ученых: В 4 т. / Отв. ред. А.А. Горохов. Т. 4. 2017. С. 21–23.
194. *Квашин Ю.А.* Отходы как объект права собственности // Твердые бытовые отходы. 2009. № 11. С. 34–37.
195. *Кирилловых А.А.* Риск-ориентированный подход и разграничение полномочий в сфере надзора за объектами НВОС: проблемы практической реализации // Право и экономика. 2017. № 7. С. 12–17.
196. *Кичигин Н.В.* Законодательное обеспечение экономического механизма охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 45–51.
197. *Кичигин Н.В.* Правовые проблемы формирования регионального и местного законодательства о муниципальном экологическом контроле // Экологическое право. 2004. № 1; СПС «КонсультантПлюс».
198. *Кичигин Н.В.* Проблемы правового регулирования муниципального экологического контроля // Черные дыры в российском законодательстве. 2003. № 2. С. 438–441.
199. *Кощеев С.А.* О легитимности форм платы за негативное воздействие на окружающую среду // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 119–124.
200. *Ладейщиков А.А.* Основы правового регулирования утилизации опасных отходов в Европейском Союзе // Государство и право. 2015. № 3. С. 102–105.
201. *Меланевская Л.* Новые законы – новые расходы. К вопросу об обращении с отходами упаковки // Молочная промышленность. 2015. № 6. С. 12–15.
202. *Меланевская Л.А.* Механизмы реализации Закона «Об отходах производства и потребления требуют уточнения» // Молочная промышленность. 2016. № 6. С. 9–11.
203. *Нигматуллина Э.Ф.* Применение норм природоресурсного и градостроительного законодательства при подземном строительстве в городах // Экологическое право. 2011. № 2. С. 21–23.
204. *Ощепкова А.З.* Инфраструктура в сфере обращения с отходами: территориальные аспекты // Твердые бытовые отходы. 2008. № 11. С. 16–21; № 12. С. 10–13.
205. *Ощепкова А.З., Шенфельд Б.Е.* Классификация объектов размещения отходов производства для разработки системы природоохранных требований к ним // Экология и промышленность России. 2015. Т. 19. № 12. С. 25–29.
206. *Патенкова В.Ю.* Анализ правового регулирования риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в сфере предпринимательства // Право и экономика. 2018. № 5. С. 10–12.

207. *Петрова Н.Р.* Размещение отходов: вопросы собственности // Экология производства. 2008. № 7. С. 58–62.
208. *Питрюк А.В.* К вопросу о полномочиях муниципального экологического контроля // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 1. С. 11–13.
209. *Пономарев М.В.* Плата за негативное воздействие на окружающую среду как механизм экономического стимулирования природоохранной деятельности // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 150–160.
210. *Пономарев М.В.* Правовые проблемы обращения с упаковочными отходами // Твердые бытовые отходы. 2010. № 7. С. 10–13.
211. *Пономарев М.В.* Правовые проблемы судебного разрешения споров по вопросам обращения с отходами // Вестник Арбитражного суда Московского округа. 2015. № 3. С. 83–90.
212. *Пономарев М.В.* Проблемы применения норм экологического права при разрешении судами споров в области обращения с отходами // Судья. 2019. № 5. С. 20–27.
213. *Пономарев М.В.* Рассмотрение судами дел о нарушении правил обращения с отходами // Твердые бытовые отходы. 2011. № 7. С. 10–13.
214. *Попов В.М., Кирильчук И.О., Коровина А.Ю.* Социально-экономическая оценка объектов размещения отходов // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Техника и технологии. 2017. № 2 (23). С. 56–65.
215. Правовое обеспечение национальных интересов: Материалы научно-практической конференции (Москва, 25–26 октября 2005 г.) / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М.: ЗАО Юстицинформ, 2005.
216. *Приймак О.А.* Переход права собственности на отходы населения // Твердые бытовые отходы. 2009. № 6. С. 53–54.
217. *Савин А.В.* Административно-правовой статус субъектов государственного экологического контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 64–71.
218. *Селин М.А., Туркулец С.Е.* Проблемы регистрации объектов размещения отходов в государственном реестре объектов размещения отходов // Современные проблемы развития образования и права: Сборник материалов Всероссийской молодежной научно-практической конференции, посвященной 80-летию Дальневосточного государственного университета путей сообщения (ДВГУПС) / Под общ. ред. С.Е. Туркулец, Е.В. Листопадовой, 2017. С. 246–249.
219. *Сомова Т.Н., Ощепкова А.З., Столбов В.А.* Инфраструктура обращения с отходами: от понятия к реальности // Вестник Пермского национального

- исследовательского политехнического университета. Урбанистика. 2012. № 3. С. 7–23.
220. *Степаненко В.С.* Принципы экологического права Европейского Союза // Международное право и международные организации. 2013. № 4. С. 589–601.
221. *Тихомиров Ю.А.* Государственное управление: модели и реальность // Право и экономика. 2006. № 4. С. 3–6.
222. *Трофимец С.С.* Обращение с отходами: вопросы государственного контроля // Экологическое право. 2007. № 1; СПС «КонсультантПлюс».
223. *Филаткина Ю.Е.* Правовое регулирование обращения с вторичными ресурсами // Твердые бытовые отходы. 2019. № 3. С. 58–60.
224. *Фролов Б.М.* Объект осуществления государственного контроля и государственного надзора как основной критерий их разграничения // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 63–67.
225. *Фюр М.* Транснациональный законотворческий процесс и политика ЕС в области производства продукции на примере отходов электронного и электрического оборудования // Экологическое право. 2006. № 4; СПС «КонсультантПлюс».
226. *Хабриева Т.Я.* Охрана окружающей среды как функция государства // Сборник докладов научно-практической конференции «Правовые проблемы охраны окружающей среды», М.: Наука и кооперативное образование, 2003. С. 9–13.
227. *Хлуденева Н.И.* Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 5–13.
228. *Чхутиашвили Л.В.* Совершенствование государственного экологического контроля (надзора) // Lex russica. 2016. № 9. С. 155–162.
229. *Шадрова В.А., Шанова О.А.* Мероприятия по обращению с отходами в регионах, в которых отсутствуют объекты размещения отходов, зарегистрированные в ГРОРО // Наука и образование в XXI веке. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: В 2 ч. ООО «АР-Консалт», 2018. С. 218–221.
230. *Шимова О.С., Радюк А.Р.* От теории к практике реализации расширенной ответственности производителя: эколого-экономический аспект // Белорусский экономический журнал. 2016. № 2. С. 93–108.
231. *Элкок С., Лифтинг А., Тсуи А., Ютли Т., Сноу У.* Кто оплатит утилизацию? О расширенной ответственности производителей // Твердые бытовые отходы. 2011. № 8. С. 56–59.

232. Ялбулганов А.А. Правовое регулирование платы за негативное воздействие на окружающую природную среду: обновленная структура платежа // Реформы и право. 2016. № 1. С. 27–32.

Интернет-ресурсы:

233. Ляув Б., Брызгалова Е. Почему Московская область задыхается от вони со свалок // Ведомости. 2018. 16 апр. URL: <https://www.vedomosti.ru/realty/articles/2018/04/16/766756-moskovskaya-oblast-voni-svalok>.
234. Услуга по обращению с ТКО переводится из жилищной в коммунальную // Официальный интернет-сайт Минстроя России. URL: <http://www.minstroyrf.ru/press/usluga-po-obrashcheniyu-s-tko-perevodyatsya-iz-zhilishchnoy-v-kommunalnuyu/> (новость от 7 марта 2017 г.).
235. Плата за мусор: что нужно знать о новой коммунальной услуге // Официальный интернет-сайт Минстроя России. URL: <http://www.minstroyrf.ru/press/tass-plata-za-musor-что-нужно-знать-о-новой-kommunalnoy-usluge/> (новость от 29 сентября 2016 г.).
236. В Томской области необходимо провести мониторинг объектов, не включенных в государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО) // Официальный интернет-сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL: http://www.mnr.gov.ru/press/news/v_tomskoy_oblasti_neobkhodimo_provesti_monitoring_obektov_ne_vklyuchennykh_v_gosudarstvennyy_reestr_/?sphrase_id=50841.
237. Официальный интернет-сайт Федеральной службы по надзору в сфере природопользования: <http://rpn.gov.ru/newsto/mup-sanitarnaya-ochistka-ekspluatirovalo-obekt-razmeshcheniya-othodov-ne-vklyuchennogo-v> (новость от 6 августа 2018 г.)
238. Подобедова Л. Минприроды предложило создать фонды для ликвидации свалок // РБК. 2018. 16 апр. URL: <https://www.rbc.ru/business/16/04/2018/5acf43049a79473b2a1bfbd1>.
239. Минприроды обяжет операторов полигонов ТБО создавать фонды для ликвидации свалок // Общая газета. 2018. 16 апр. URL: <https://og.ru/society/2018/04/16/95866>.
240. Решение Высшего экологического совета Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 10.1 //

Официальный сайт Комитета по природным ресурсам, природопользования и экологии Государственной Думы Российской Федерации. URL: <http://www.komitet2-21.km.duma.gov.ru/>.

241. проект приказа «Об установлении требований к объектам размещения отходов (за исключением твердых бытовых отходов)» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=42835>.
242. проект приказа Минприроды России «О требованиях к объектам размещения твердых коммунальных отходов» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=61311>.
243. проект приказа Минприроды России «Об установлении требований к объектам размещения твердых коммунальных отходов» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=42874>.
244. Паспорт Национального проекта «Экология», утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) // Официальный интернет-сайт Министерства природных ресурсов и экологии РФ. URL: <http://www.mnr.gov.ru>.