

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра теории государства и права и международного права

Заведующий кафедрой
д-р юрид. наук, профессор
О.Ю. Винниченко

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистра

**ЗАЩИТА ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ОБРАЩЕ-
НИЕ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ**

40.04.01 Юриспруденция
Магистерская программа «Защита прав человека и бизнеса»

Выполнила работу
студент 3 курса
заочной формы обучения

Зизда
Оксана
Валерьевна

Научный руководитель
к.и.н., доцент

Альмухаметова
Мариана
Шамильевна

Рецензент
начальник Управления безопасно-
сти ООО «ЧТПЗ. Трубный сервис»

Логинов
Александр
Викторович

Тюмень
2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	3
ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. АНАЛИЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	11
1.1. Международные обязательства России в области обращения с отходами и история их отражения в национальном законодательстве.....	11
1.2 Виды деятельности подпадающие под определение обращения с отходами и категории юридических лиц, входящих в область регулирования	20
1.3 Отходы производства и потребления, как объект права собственности	29
1.4. Плата за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов как механизм экономического стимулирования рационального природопользования	39
1.5 Ответственность за нарушение законодательства в области обращения с отходами.....	45
ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ.....	48
2.1 Механизмы защиты прав юридических лиц, осуществляющих обращение с отходами производства и потребления	48
2.2 Анализ опыта стран Европейского Союза в решении правовых проблем в области обращения с отходами производства и потребления	62
2.2 Перспективы развития законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления.....	67
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	73
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	77

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

КНД	–	контрольно-надзорная деятельность
НВОС	–	негативное воздействие на окружающую среду
НПА	–	нормативно-правовой акт
ПНООЛР	–	проект нормативов образования отходов и лимитов на их размещение
ППРФ	–	постановление Правительства Российской Федерации
ТКО	–	твёрдые коммунальные отходы
ФЗ	–	Федеральный закон
ФККО	–	Федеральный классификационный каталог отходов, утвержденный приказом Росприроднадзора от 22.05.2017 N 242

ВВЕДЕНИЕ

В результате любых социальных процессов идет непрерывное образование отходов разного вида, состава и степени опасности для окружающей среды. Без него невозможно представить ни одну отрасль производства и жизнь человека. Так по данным, Роскомстата в Российской Федерации количество образованных отходов с каждым годом увеличивается. В 2019 году этот показатель составил более 7 750 млн. тонн¹ (диаграммы показателя по годам представлены в Приложении 1).

По происхождению отходы условно делят на те, которые образовались в процессе жизнедеятельности человека, обустройства им быта, решения первостепенных насущных проблем, образованные в результате утраты потребительских свойств используемых материальных ценностей – такие отходы называют отходами потребления. Основная же масса всех отходов, является побочным результатом производственной деятельности: остатки сырья, побочные продукты, выработки и тому подобное, они именуется отходами производства и подлежат более пристальному вниманию со стороны законодателя, в связи с тем, что деятельность юридических лиц в большей степени может быть подвергнута контролю и регуляции, чем социально-бытовые процессы.

Все образующиеся отходы – это в первую очередь вещества, которые имеют различную степень влияния на состояние окружающей среды и здоровье человека. Классификация степени этого влияния – отдельная проблема, потому что, опираясь на принятую классификацию должны строиться разрабатываемые механизмы регулирования обращения с отходами.

По данным официальной статистики и отчетов Министерства природных ресурсов, Минпромторга, можно сделать неутешительный вывод, что уровень существующих технологий пока не позволяет достичь высоких показателей переработки (утилизации) отходов. Сейчас он составляет менее

¹ По данным, опубликованным на официальном сайте Росстата <https://www.fedstat.ru/>

50 % от общего образования [47]. На сегодняшний день, размещение отходов – является основным способом их удаления, что соответственно ведет к изъятию и загрязнению земель.

В странах Европейского Союза доля отходов, перерабатываемых повторно, используемых в качестве источника энергии, либо обезвреживаемых очень высока и составляет порядка 80-85 процентов, в то время как аналогичный показатель в России не достигает 30 процентов. Опыт европейских стран может являться прекрасным ориентиром для развития российской отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов [32].

Согласно данным, приведенным в Стратегии количество отходов, размещенных на полигонах, а фактически захороненных в земле ежегодно увеличивается, а процент перерабатываемых отходов, наоборот – снижается. Это не только ведет к уменьшению полезных земельных площадей, в том числе и сельскохозяйственного, потери ресурсного оборота, но и индикатором ошибочности неэффективности ранее проводимой политики в этой области [32, п.10, 11].

Увеличение объема образования отходов производства и потребления при низком уровне их утилизации отнесено Стратегией к внутренним вызовам экологической безопасности [32, п. 20 г].

Согласно положениям «Декларации по окружающей среде» («Стокгольмская декларация»), принятой в г. Стокгольме 16.06.1972 на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, уровень национального экологического законодательства, степень развития природоохранных технологий, учет факторов сохранения существующих природных богатств – является одним из показателей общего уровня развития страны.

Казалось бы, многие отходы являются источником ценных материалов и ресурсов (топливо), и должна быть заинтересованность у производств в развитии отрасли по их утилизации. Но, многие компании, сталкиваясь с многочисленными правовыми ограничениями и трудностями, порой не способны переступить существующие препоны для воплощения в жизнь бизнес-идей.

Существующая нормативная система регулирования вопросов обращения с отходами начала формироваться в Российской Федерации, сравнительно недавно и за последние 15 лет претерпевала существенные изменения. Требования к осуществлению деятельности юридических лиц в рассматриваемой области менялись кардинально и вводились в крайне сжатые промежутки времени, которые не позволяли физически не только перестроить или модернизировать производство, но даже соблюсти условия для оформления новой обязательной разрешительной документации. При этом, правовое поле создано очень большим количеством нормативных требований при отсутствии единого органа регулятора. Область входит в полномочия правительства Российской Федерации, Минприроды, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, Минпромторга, уполномоченных органов субъектов РФ, муниципальных органов власти. Такая множественность в вопросах регулирования и поднадзорности порождает не только большое количество требований, но и наличие противоречий между их положениями. При этом, часть прямых требований, установленных Федеральным законодательством не имеют установленных механизмов исполнения из-за пробелов в принятии нормативно-правовых актов, которые пытаются ликвидировать государственные органы в области регулирования, путем издания официальных разъяснительных писем, которые, к сожалению, содержат не только пояснения к существующему законодательству, но зачастую вносят дополнительные ограничения для деятельности. При этом, как показала судебная практика, эти разъяснения широко используются судами, в качестве ключевой позиции регулятора, при рассмотрении дел, что опять же обусловлено неоднозначностью и большим количеством нормативно неурегулированных вопросов. Но, в связи с неправовым характером обозначенных документов и отсутствием официального источника их опубликования, природопользователь зачастую сталкивается с тем, что не понимает и не знает, что конкретно требуется к исполнению и оказывается нарушителем по результатам проверки в рамках контрольно-надзорных мероприятий без первоначального умысла по допущению противоправных действий. Ясность не вносят и

публикуемые с 2019 года отчеты территориальных органов исполнительной власти по результатам правоприменительной практики и контрольно-надзорной деятельности, поскольку эти отчеты, также противоречивы от ведомства к ведомству и не консолидируются центральными аппаратами. Частые изменения в законодательстве по вопросу обращения с отходами и количество установленных требований, порождает еще одну серьезную проблему – вносимые изменения не учитываются во всем объеме подзаконных актов, из-за чего создаются взаимопротиворечащие требования.

Это подтверждается обширной судебной практикой, наибольший объем дел в которой, рассматривается в рамках 24 главы Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ и 22 главы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ и связано с оспариванием ненормативных правовых актов, решений и действий органов, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями и их должностных лиц. В частности, оспаривание предписаний по результатам проверок, постановлений об административном правонарушении, либо отказов в выдаче специальных разрешений. Зачастую решения судов разных инстанций и ведомств не отличаются единообразием, порой являются противоречащими друг другу до полной смысловой противоположности.

Проблемам правового регулирования вопросов обращения с отходами юридическими лицами и посвящена данная работа.

Таким образом объектом исследования является правовые механизмы регулирования деятельности при обращении с отходами производства и потребления, из которого в качестве предмета исследования выделено: изучение правовых факторов, ограничивающих деятельность юридических лиц при образовании и накоплении отходов, а также при осуществлении переработки побочного сырья и выпуска продукции из материалов, ранее прошедших технологический цикл.

В работе лишь поверхностно затронуты проблемы юридических лиц, основу коммерческой деятельности которых составляет целенаправленное осуществление обращения с отходами, поскольку проблемы таких специализированных организаций имеют особую специфику, очень обширны и могут быть самостоятельным предметом отдельного исследования.

Целью исследования является: комплексное изучение правового регулирования деятельности в выбранной области, результатов правоприменительной и судебной практики при решении спорных вопросов с целью выявления возможных существующих проблем, препятствующих достижению высокого уровня эколого-экономического развития и достижения установленных целевых показателей государственной политики в области обращения с отходами производства и потребления; рассмотрение принимаемых государством мер по выходу из долгосрочного экологического кризиса.

Для достижения указанной цели были поставлены задачи:

1. Изучить особенности правового регулирования деятельности юридических лиц, связанной с обращениями с отходами в России.
2. Изучить международные обязательства и соглашения Российской Федерации в области обращения с отходами.
3. Рассмотреть процесс становления и реформирования основ нормативных ограничений в исследуемой области.
4. На основе правоприменительной и судебной практики, проанализировать предмет исследования, выявить существующие правовые проблемы и трудности возникающие в результате осуществления деятельности.
5. Рассмотреть опыт других развитых стран в части регулирования области исследования.
6. Изучить какие предпринимаются шаги по решению существующих проблем на уровне государственного законодательства и политики.
7. Оценить предполагаемый эколого-экономический эффект от проводимых мер реформирования системы контрольно-надзорной деятельности.

Для достижения поставленных целей и выполнения задач, мною применялись методы правового исследования такие как общенаучные методы познания, включающие: анализ нормативно-правовых источников, анализ теоретических источников – научных статей и учебников, сравнение как внутри национального законодательства, так и норм других стран; обобщение полученных данных; моделирование жизненных ситуаций на основе теоретических данных; метод структурного функционализма при рассмотрении роли явления в социальной системе; а также конкретно-исторический, статистический, общелогический метод теоретического анализа; ряд частнонаучных методов (сравнительного правоведения, технико-юридического анализа, конкретизации, толкования).

В ходе проведения исследования, автор работы, в рамках своей профессиональной деятельности попытался изучить ряд выявленных проблем путем направления писем с запросом разъяснений в органы, уполномоченные за регулирование нормативной базы в рамках предмета исследования: Минприроды, Минпромторг, а также, в органы исполнительной власти, проводящих надзор результатов деятельности: Росприроднадзор, участвовала в судебных заседаниях, в том числе представляла интересы юридического лица с целью защиты прав при решении вопроса о выдаче специальных разрешений (утвержденных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, лицензии деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности), обжаловала решения принятые государственными органами в административном порядке.

В связи с тем, что законодательство в сфере обращения с отходами находится в стадии реформирования и в период проведения мною исследования за 2018-2020 годы вступило в силу большое количество существенных изменений и поправок, в том числе в Федеральные законодательные акты и иные нормативно-правовые документы, тема защиты прав юридических лиц, осуществляющих обращение с отходами производства и потребления очень актуальна на сегодняшний момент, и отличается новизной, что также обуславливается

глобальными изменения в порядке контрольно-надзорной деятельности, включающими полную перестройку основ установления и оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах¹, вводимых в рамках государственной политики «регуляторной гильотины».

¹ В связи со вступлением в силу Федерального закона от 31.07.2020 №247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»

ГЛАВА 1. АНАЛИЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Международные обязательства России в области обращения с отходами и история их отражения в национальном законодательстве

Основным международным соглашением о взаимодействии стран в сфере обращения с отходами стала "Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением", заключенная 22.03.1989 в г. Базеле [10].

До ее принятия главными документами, излагающими основы международного взаимодействия в сфере глобальных проблем охраны окружающей среды можно выделить Всемирную хартию природы, принятую на тридцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в 1982 году [9] и Декларацию Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (Стокгольм, 1972 год) [8].

Изложенные в них принципы нашли отражение в Конституции Российской Федерации в статьях 42 («Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением»[1]), 58 («Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам»[1], части 1 статьи 9 («Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»[1]), «природоохранных» Федеральных законах, основным из которых, является – Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "Об охране окружающей среды" [19]. Этому закону присваивается неофициальный статус «Экологического Кодекса», поскольку все остальные документы, в том числе и Федеральные законы опираются на Закон «Об охране окружающей среды» и несут положения, во исполнение его требований.

При принятии Базельской Конвенции стороны-участники отметили, что принимают во внимание основные международные соглашения и правила в части регулирования вопросов охраны окружающей среды, транспортированию опасных грузов, результаты исследований, проводимых международными организациями, стремятся к достижению цели и задачи Всемирной хартии природы «сознавая растущую угрозу здоровью человека и окружающей среде в результате роста производства и трансграничной перевозки опасных и других отходов и их сложного характера» [10] определили основные принципы и требования, по которым должна строиться политика государств-участников в области обращения с отходами.

В частности, в основу Конвенции положены убеждения, что самым действенным способом защиты от угрозы нанесения вреда природе и здоровью людей может быть сокращение до максимально возможного уровня производства отходов и степени их опасности, а так же, что отходы должны удаляться в государстве, где эти отходы были образовались, с учетом экономической целесообразности этой деятельности.

Российская Федерация ратифицировала Конвенцию Федеральным законом от 25.11.1994 N 49-ФЗ [16].

Сфера распространения обязательств по Конвенции, не ограничивается только оборотом отходов между сторонами и их транзитом (трансграничное перемещение). Фактически, в ее положениях содержатся общие требования к национальному законодательству в рассматриваемой деятельности. Так, часть 2 статьи 4 содержит обязательства каждой из сторон принимать надлежащие меры с тем, чтобы: обеспечить сведение к минимуму производство отходов, обеспечить наличие объектов по их удалению, соответствующих требованиям экологической безопасности, обеспечить, чтобы лица, участвующие в обращении с опасными отходами, принимали все меры, для предотвращения загрязнения окружающей среды и для сведения к минимуму негативных последствий для здоровья человека.

Кроме того, каждая Сторона запрещает всем лицам, находящимся под ее национальной юрисдикцией, транспортировку или удаление опасных или других отходов, если только эти лица не получили разрешения или согласия на проведение таких операций [10, абз. а) ч.7 ст. 4].

С целью исполнения принятых обязательств, началось изменение национального природоохранного законодательства. Следует отметить, что в советский период деятельность по обращению с отходами регулировалась не отдельным законом, а санитарными нормами, строительными правилами и государственными стандартами. В различных ведомствах принимались разработанные научными институтами нормы убыли материалов, нормативы образования отходов в производственных процессах, которые применялись для расчета учетных данных по образованию отходов.

Важным этапом в формировании природоохранного права было утверждение «Временных правил охраны окружающей среды от отходов производства и потребления в Российской Федерации» Министерством природных ресурсов в 1994 году. Статус их, как нормативного правового акта остается спорным, ввиду того, что документ не был зарегистрирован в Минюсте РФ. В 1998 году принимается Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», который, таким образом, становится первым наиболее существенным шагом к становлению государственной системы управления отходами [45].

Основные принципы и приоритетные направления государственной политики в области обращения с отходами, закрепленные в ст. 3 Закона «Об отходах производства и потребления» отражают стремление к исполнению обязательства нашей страны по сведению к минимуму производства опасных и других отходов.

По вопросам объектов удаления отходов, стоит отметить, что Закон 89-ФЗ не содержит определения термина «удаление отходов», но по смыслу определений других видов обращения с отходами, данных в статье 1 Закона, и про-

ведя аналогии с описанием операций по удалению, приведенным в приложении IV к Базельской Конвенции, Закон об «Отходах производства и потребления» выделяет такие виды удаления, как: размещение (хранение и захоронение), обезвреживание, утилизацию и обработку, как подготовительную стадию к утилизации. Термин «объект» в статье 1 Закона используется только по отношению к объектам размещения отходов, но по тексту помимо требований к объектам размещения отходов [18, ст. 12], содержит требования к эксплуатации зданий, сооружений и иных объектов, связанных с обращением с отходами [18, ст. 11].

Аспект обязательного лицензирования деятельности по осуществлению отдельных операций с отходами претерпевал множество изменений: несколько раз менялся подход к самой деятельности, изменялись виды операций, подлежащих лицензированию и т.п. Редакция статьи 9 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» 1998 года предписывала обязательность лицензирования любой деятельности по обращению с опасными отходами. Стоит отметить что в тот период 89-ФЗ содержал термин «опасные отходы» и отграничивал их от общего «отходы производства и потребления». Понятие «опасности» отходов пересекался с положениями Базельской конвенции и определялось свойством отходов создавать потенциальную угрозу для здоровья человека или состояния окружающей среды, т.е. свойства зависящего от химического состава отходов. Это должно было позволить беспрепятственному обращению с отходами, не подпадающими под перечень опасных отходов. Но в обозначенный период времени Федеральный закон не содержал конкретики об определении опасности, полностью отдав полномочия о принятии решения по порядку регулирования в органы исполнительной власти. Тогда же, в термин «обращение с отходами» включались все операции их жизненного цикла, от образования до конечных способов удаления. Таким образом, любое юридическое лицо, подпадало под требование лицензирования, поскольку безотходных процессов практически не существует, и любой бизнес сопряжен с, хотя бы, хозяйственными операциями.

В 2001 году выходит новый Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», в перечень видов деятельности, требующих получения разрешения, входит в том числе и деятельность по обращению с отходами [41, п. 74, ст. 17], но круг операций значительно сужается до специальных, так в нее вошли: сбор, использование, обезвреживание, транспортировка и размещение. С выходом закона снизилась нагрузка на бизнес, за счет исключения избыточного требования по разрешению образования и накопления отходов. Спустя два года, с 2003, статья 9 Закона «Об отходах производства и потребления» уже не включала особых требований к лицензированию, и носила отсылочный характер вплоть до 2014 года, в котором Федеральным законом от 29.12.2014 N 458-ФЗ введена часть 2 статьи, ограничивающая одновременную деятельность по обезвреживанию или размещению отходов (осуществлять конечное удаление) двух и более лиц на одном специальном объекте.

Не смотря на введенные Законом №128 послабления, круг юридических лиц, оказавшихся в зоне спорного нормативного регулирования, всё еще оставался неоправданно широким. Это было связано с отсутствием определённости понятий «сбор отходов» и их «транспортировка». Термины получили конкретное отражение в статье 1 Закона «Об отходах производства и потребления» в редакции Федерального закон № 309-ФЗ от 30.12.2008 [20] установившего, что сбор отходов – это приём или поступление отходов от других лиц, т.е. было обозначено, что временное складирование отходов на собственных площадках до формирования транспортной партии в него не входит. Тогда же этот процесс получил собственный термин – «накопление». Одновременно конкретизации удостоилось и понятие «транспортирование» (ранее этот вид операции обозначался в законодательстве как «транспортировка», аналогично существовавшему в транспортной сфере «транспортировка грузов»). Под транспортированием стали понимать перемещение отходов с помощью транспортных средств вне границ земельного участка, находящегося в собственно-

сти юридического лица. С момента введения термина, из области регулирования лицензионного законодательства выпали процессы перемещения груза как внутри производственной территории, так и осуществляемое при помощи грузоподъемных и подъемно-транспортных устройств.

Также, существенными положениями Федерального закона №309 стало, во-первых, изменение в формулировке деятельности подлежащей лицензированию в статье 17 Закона 128-ФЗ, исключаящее из нее требование к лицензированию деятельности по накоплению отходов I - V класса опасности, а также деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов V класса опасности; во-вторых, конкретизирующее право собственника отходов I - IV класса опасности отчуждать эти отходы в собственность или распоряжение другому лицу, если у такого лица имеется лицензия на осуществление деятельности обращению с отходами не меньшего класса опасности.

Попытка снижения нагрузки на бизнес была совершена, с принятием нового закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 04.05.2011 N 99-ФЗ, пришедшего на смену 128-ФЗ от 8 августа 2001 года. В статье 12 нового закона вошла формулировка деятельности по обращению с отходами из которой «выпала» операция по транспортированию. В 2012 Федеральным законом от 25.06.2012 N 93-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" утверждена редакция, исключившая из определения также сбор и использование. Таким образом, в период с 2012 года лицензированию подлежала только деятельность, направленная на конечное удаление отходов, способом не сопряженным с применением отходов в хозяйственно-сырьевом и ресурсном обороте, т.е. в качестве вторичного сырья или энергоресурсов.

Возврат к усилению требований произошел в 2015 году, со вступлением в силу Федерального закона от 29.12.2014 N 458-ФЗ [23, ст. 15 п.2], который

определил вид деятельности, требующий специального разрешения как «деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности», включив требование к лицензированию транспортирования и нового вида операций обращения с отходами – «обработкой», отраженного и в изменениях Закона «Об отходах производства и потребления» [23, ст. 1 п. 1(з)]. Такая формулировка является действующей на момент написания настоящей работы и, по мнению автора, отражает обязательства Российской Федерации, принятые ратификацией Базельской Конвенции, поскольку содержит требования к регулированию деятельности по транспортированию отходов и операций по их удалению.

По моему мнению, принятие Федерального закона 309-ФЗ, также несколько отдалило национальное законодательство от исполнения международного соглашения: им был исключён из Закона «Об отходах производства и потребления» абзац, содержащий определение «опасного отхода» (хотя само понятие неоднократно встречается в подзаконных актах).

Тогда же были внесены изменения в ст. 2, исключая биологические отходы и отходы медицинских учреждений из сферы действия положений Закона 89-ФЗ. В 2013 году термин «отходы лечебно-профилактических учреждений» был заменен на термин «медицинские отходы». Эти изменения придали акту ведомственный характер, то есть «адаптировали» его к сфере компетенции Росприроднадзора, что, по мнению многих экспертов, в корне неверно. Во-первых, в стране сейчас отсутствует четкий режим обращения с отходами медицинских учреждений (и они входят в список категорий веществ, регулируемых Базельской конвенцией [10, прил. 1]); во-вторых, Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» был принят в качестве основы и восстановление этого значения крайне существенно для нормализации однозначного регулирования. Он может содержать ссылки на особенности правового регулирования отдельных видов отходов или деятельности, но не должен становиться законом, отражающим исключительно полномочия Росприроднадзора, тем более, что само влияние отходов и процессы их удаления входят

во многие сферы нормативного регулирования [45]. В настоящее время требования о разрешении деятельности по обращению с отходами не распространяются на обращение с «медицинскими отходами» - оно не подлежит лицензированию.

В качестве существенных международных документов, призванных гармонизировать с международными нормами регулирование деятельности по обращению с отходами производства и потребления стран-участников Содружества Независимых Государств, необходимо отметить "Модельный закон об отходах производства и потребления (новая редакция)" принятый в г. Санкт-Петербурге 31.10.2007 Постановлением 29-15 на 29-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ и "Модельный закон об упаковке и упаковочных отходах", принятый в г. Санкт-Петербурге 25.11.2008 Постановлением 31-9 на 31-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ [13]. Вопрос их правового статуса остается спорным, так в соответствии с полномочиями Межпарламентской Ассамблеи, обозначенными в Уставе Содружества Независимых Государств [1, ст.36], Конвенции о Межпарламентской Ассамблеи [11, ст. 4], деятельность Межпарламентской Ассамблеи направлена на сближение законодательств стран-участников носит рекомендательный характер, что заложено в самом названии закона, но при этом следует иметь ввиду, что в статье 2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» отмечается, что отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления, регулируются международными договорами Российской Федерации, законодательством о земле, воде, лесном хозяйстве, о недрах, и другими в этой сфере [9, ч.5 ст. 2].

В статье 4 Модельного закона [12], обозначается, что «законодательство об отходах производства и потребления основывается на конституции государства и состоит из настоящего Закона, международных договоров государства в области обращения с отходами и иных законодательных и нормативных правовых актов, принимаемых в государстве».

Исходя из имеющейся судебной практики, суды Российской Федерации принимают во внимание положения Модельных законов Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств в случаях отсутствия в национальном законодательстве конкретных регуляторных положений относительно вопроса спора [21], [64].

Некоторые требования указанных Модельных законов существенно шире требований российского национального законодательства, они содержат широкий перечень терминов и конкретные требования к вопросам в сфере обращения с отходами. При всей спорности их правоприменения, принятые на международном уровне модельные законы, по моему мнению, нельзя игнорировать, а необходимо рассматривать, как возможное направление перспективного развития отрасли правового регулирования.

1.2 Виды деятельности подпадающие под определение обращения с отходами и категории юридических лиц, входящих в область регулирования

Сами по себе отходы, а также виды экономической деятельности по их удалению и переработке составляют особый объект экологических правоотношений. В то же время установление специфики этого объекта связано со значительными трудностями, которые сопряжены с тем, что сами отходы не имеют четких юридических характеристик – они разные по источнику образования, по агрегатному состоянию, большие различия в способах утилизации, что затрудняет использование различных государственно -правовых механизмов защиты окружающей среды от загрязнения отходами.

Обращение с отходами производства и потребления включает в себя различные по техническим, экономическим, правовым и иным условиям виды хозяйственной деятельности, которые связаны между собой.

В настоящее время, согласно определения, данного в статье 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» в содержание понятия «обращение с отходами» входит совокупность таких видов деятельности, как их сбор, накопление, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание и размещение (хранение и захоронение) [18].

Все обозначенные выше деятельности входят в так называемый «технологический цикл отхода», определенный ГОСТ 30772-2001. «Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» как последовательность процессов обращения с конкретными отходами в период времени от его появления и до окончания его существования: на стадиях жизненного цикла продукции и далее паспортизации, сбора, сортировки, транспортирования, хранения (складирования), включая утилизацию, захоронение и/или уничтожение отходов.

Тут стоит отметить, что существует четыре применяемых документа, содержащих терминологию, в области деятельности, связанной с отходами: Федеральный закон 89-ФЗ [18], Базельская конвенция [10], Модельные законы

СНГ «Об отходах» [12] и «Об упаковке» [13], и содержащиеся в них определения, не отличаются единообразием.

Попробуем разобраться в этих понятиях, и что они под собой несут. Так, как говорилось ранее в главе 2, ряд операций деятельности по обращению с отходами подлежат лицензированию, это: сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание и размещение. Таким образом единственный вид обращения, не требующий получения специального разрешения это – накопление. Не смотря, на то, что термин употребляется во всех указанных выше нормативных актах, за исключением Базельской Конвенции, определение дано только в Законе 89-ФЗ, как «накопление отходов» - складирование отходов на срок не более чем одиннадцать месяцев в целях их дальнейших обработки, утилизации, обезвреживания, размещения [18, ст. 1]. Другими словами, накопление – это формирование транспортной партии отходов для дальнейшей их передачи на специальное обращение. Фактически, каждое юридическое лицо, вынуждено столкнуться с этим видом обращения: даже в условиях отсутствия масштабного производства, образования отходов невозможно не избежать – отходов от офисной деятельности (макулатуры, отходов оргтехники), отходов, образующихся при обеспечении необходимых социально-бытовых условий для работников (твердые коммунальные отходы).

Не смотря на исключение требования по лицензированию накопления, как вида обращения с отходами, из законодательства, вопросы его осуществления не остались без регуляции и контроля. Так общие требования к местам (площадкам) накопления отходов содержатся в статье 13.4 Закона 89-ФЗ, главным из которых является обязательность их соответствия требованиям законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в частности 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», утвержденным и введенным в действие постановлением Главного государственного

санитарного врача РФ от 30.04.2003 N 80 и иного законодательства Российской Федерации.

Раздельное накопление, т.е. накопление отходов путем их раздельного складирования по видам отходов, группам отходов, группам однородных отходов в статье закреплено не как обязанность, а как право лица, осуществляющего накопление [18, ч.2 ст. 13.4]. Но с учетом требования части 1 указанной статьи, в этом праве присутствуют обязательные ограничения. Так, согласно СанПиН 2.1.7.1322-03, отходы I-II класса опасности должны накапливаться только раздельно по видам, в зависимости от дальнейших операций по их удалению. Перечень отходов, передача которых на полигоны размещения коммунальных (бытовых) отходов установлен в приложении 2 санитарных норм.

Помимо этого, Федеральным законом от 29.12.2014 N 458-ФЗ вносятся изменения в статью 12 Закона «Об отходах производства и потребления» на основании которых с 01.01.2018 года постепенно вводится запрет на захоронение отходов, в состав которых входят полезные компоненты, подлежащие утилизации [18, ч.8 ст. 12]. Перечень видов отходов, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается, установлен распоряжением Правительства РФ от 25.07.2017 N 1589-р. Все виды отходов, входящие в перечень можно условно разделить на: отходы, содержащие черные и цветные металлы, утратившие потребительские свойства осветительные приборы и лампы (помимо ламп накаливания), различные отходы бумаги (макулатура разных категорий), отработанные автомобильные шины и аналогичные резинотехнические изделия, полимерные отходы перерабатываемые (полиэтилен, полипропилен и т.п.), стеклянная тара, отходы техники (включая оргтехнику), приборов, аппаратов и запасных частей к ним и электронных компонентов¹.

¹ Запрет на захоронение отходов техники (пункты 110-182 Перечня) вступает в силу с 01.01.2021 года [31, абз.3 п.2]

Таким образом, юридическое лицо-образователь отходов из вышеприведенного списка, обязан организовать их накопление отдельно от отходов, передаваемых на полигон (в том числе и совместно с ТКО) и разделить по видам, в соответствии с перечнем и условиями организаций-утилизаторов.

Требования к местам (площадкам) накопления твердых коммунальных отходов еще шире – они должны соответствовать не только требованиям законодательства Российской Федерации, но и правилам благоустройства муниципальных образований [18, ч.3 ст. 13.4], быть внесенными в реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов муниципального образования [18, ч.4 ст. 13.4], [28], [29].

Для прояснения применимости понятия «накопление» к деятельности юридических лиц, требуется обратиться к определению самого понятия «отходы». Тут существуют два подхода, первый изложен в 89-ФЗ и Базельской конвенции, что отходы – это вещества или предметы, которые образованы в процессе производства или потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с требованиями национального законодательства; второй, отраженный в ГОСТ 30772-2001 – «отходы – это остатки продуктов или дополнительный продукт, образующиеся в процессе или по завершении определенной деятельности и не используемые в непосредственной связи с этой деятельностью». Таким образом, по определению, данному ГОСТ 30772-2001, отходами можно считать вещества и материалы, даже если у их собственника нет намерений или потребностей от них избавиться (если он находит им применение в иных процессах, как например: бой бетонных изделий, применяемый для укрепления или отсыпки внутриплощадочных проездов). По сложившейся судебной практике, применяются оба подхода. Более общую формулировку содержит Модельный закон об отходах, определив отходы как «остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, образовавшиеся в процессе производства или потребления, а также утратившие свои потребительские свойства товары (продукция), которые не могут в дальнейшем использоваться в месте их образования или

обнаружения и от которых их собственник избавляется, имеет намерение или должен избавиться путем утилизации или удаления», но она тоже не вносит окончательную ясность в вопрос: «Что же необходимо считать отходами? И что тогда относится к процессу обращения с ними?», поскольку, аналогично первому подходу, содержит обязательным требованием – процесс удаления.

В связи со спорностью обязательности применения в качестве нормы законодательства и обязательного источника права Модельного закона, о чем говорилось в главе 2, также, как и ГОСТ (принцип добровольности применения документов по стандартизации закреплён в статье 4 Федерального закона от 29.06.2015 N 162-ФЗ "О стандартизации в Российской Федерации"), оставляет юристам возможность настаивать на легитимности только первого подхода, т.е. определения данного в 89-ФЗ. Но тут выявляется следующая проблема – что понимать под «удалением»? Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» не содержит определение этого термина.

Если обратиться к определениям термина «удаление» в других документах, то встает вопрос, входит ли в «удаление» процесс дальнейшего использования или утилизации целого ряда наиболее распространенных отходов, так по ГОСТ, удаление – это «сбор, сортировка, транспортирование и переработка опасных или других отходов с уничтожением и/или захоронением их способом специального хранения» [38, п. 6.32], в соответствии с Модельным законом «Об отходах» «удаление – деятельность по захоронению и (или) уничтожению отходов» [12, абз. 27 ст. 2], но согласно Базельской Конвенцией «удаление – означает любую операцию, определенную в Приложении IV к настоящей Конвенции». При этом содержание раздела В Приложения IV Конвенции, включает далеко не все операции, которые могут иметь место в процессе использования или утилизации отходов, так как ограничивают бесконтрольное обращение только с отходами имеющими конкретные опасные свойства. Определение термина «утилизация», который был заменен Федеральным законом от 29.12.2014 N 458-ФЗ (ред. от 03.04.2018) "О внесении изменений в Феде-

ральный закон "Об отходах производства и потребления" (...)» ранее существовавший термин «использование» тоже не вносит ясности в вопрос, поскольку в нем отсутствует указание на то, относится ли этот вид деятельности к процессу удаления отходов, является ли его разновидностью. Так, согласно статье 1 Закона 89-ФЗ, «утилизация отходов - использование отходов для производства товаров (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), извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация), а также использование твердых коммунальных отходов в качестве возобновляемого источника энергии (вторичных энергетических ресурсов) после извлечения из них полезных компонентов на объектах обработки (энергетическая утилизация)»

Таким образом, без четкого нормативного ответа остается вопрос, относится ли утилизация (переработка) таких видов отходов, как содержащие основной массой в составе бумагу (макулатура), полиэтилен и другие полимеры, стекло, текстиль, пищевые отходы (например, продуктовые товары с истекшим сроком годности) к процессу удаления отходов, а соответственно, сами эти вещества, материалы и утратившие потребительские свойства товары, но представляющие собой сырье для производства новой продукции, к отходам. Все перечисленные компоненты, составляют основную массу твердых коммунальных отходов (ТКО) и отсутствие регуляции в этой области значительно тормозит процесс внедрения вторичной переработки ТКО и, соответственно, уменьшения количества размещаемых отходов на полигонах, или даже свалках, несоответствующих установленным природоохранным и санитарным нормам.

Такой подход противоречит основам государственной политики в области экологического развития Российской Федерации¹, идет вразрез со стратегией развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства². Как отмечено в Стратегии, в процессе захоронения твердых коммунальных отходов ежегодно безвозвратно теряется не менее 9 млн. тонн макулатуры, 2 млн. тонн полимерных материалов и 0,5 млн. тонн стекла [32].

С целью ликвидации указанного пробела в законодательстве Министерством природных ресурсов предпринимаются попытки по приведению национальной правовой базы к состоянию применимости, удовлетворяющей запросы производственных предприятий. Так на электронном ресурсе «Федеральный портал проектов нормативных правовых актов» <https://regulation.gov.ru/>, 05.11.2020 года был размещен текст проекта Федерального закона №01/05/06-20/00102532 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления", которым вносятся изменения в том числе и в главу 1 Закона «Об отходах производства и потребления», дополняя ее новыми терминами: «вторичные материальные ресурсы», «вторичные энергетические ресурсы», «вторичное сырье», «компостирование». Основным смысл всех новых терминов – введение определенного подхода при категорировании перерабатываемых материалов / изделий, утративших потребительские свойства и однозначное отнесение их к отходам, но имеющих особую характеристику – ценность как ресурс. В настоящее время проект проходит этап независимой антикоррупционной экспертизы.

Обезвреживание отходов, по определению, данному в Законе 89-ФЗ, это деятельность, направленная на уменьшение массы отходов, изменение их со-

¹ 30 апреля 2012 года Президентом Российской Федерации Д.А.Медведевым были утверждены «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»

² Утверждена распоряжением Правительства РФ от 25.01.2018 N 84-р <Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года>

става, физических и химических свойств. Она включает в себя такие разновидности как: сжигание и (или) обеззараживание на специализированных установках в целях снижения негативного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду. Вступившими в силу с 01.01.2020 года положениями Федерального закон от 27.12.2019 N 450-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", в термины внесены изменения в виде исключения из определения «обезвреживание» и «утилизации» обращение связанное со сжиганием и использованием твердых коммунальных отходов в качестве возобновляемого источника энергии, выделив, таким образом, этот вид деятельности в отдельный вид обращения, обозначив такой вид ресурса как «вторичные энергетические ресурсы».

Далее следует рассмотреть «специальные» виды деятельности, направленные на «уничтожение» отходов, либо изоляцию их на неопределенный срок: обезвреживание и размещение (хранение, захоронение).

Для понимания сути описываемых процессов обращения с отходами, необходимо рассмотреть фундаментальное, но не имеющее ярко выраженной юридической составляющей, понятие «жизненный цикл продукции», которое вошел в российское законодательство вместе с системами управления или менеджмента качества, широко внедренными в основные производственные процессы других стран. Жизненный цикл продукции предусматривает непрерывный контроль любой материальной ценности от начала ее проектирования, до прихода в негодность – получение статуса отхода и конечного с ним обращения. Этот термин имеет упоминание в контексте определения «этапы технологического цикла отходов», закрепленного п. 5.22 ГОСТ 30772-2001. Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения, введенного постановлением Госстандарта России от 28 декабря 2001 г. № 607-ст, под которым, в свою очередь 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).

Существует и иное схожее по своему содержанию понятие – понятие «жизненный цикл отходов» или «процессы обращения с отходами», которые более подробно рассматривают процедуру безопасного обращения от момента образования, через накопление и временное хранение, первичную обработку (сортировка, дегидрация, нейтрализация, прессование, тарирование и др.), транспортировку, ко вторичной переработки (модификацию, утилизацию, использование в качестве вторичного сырья), захоронению и сжиганию¹.

Таким образом, «жизненный цикл отходов» понятие, включающее в себя стадии перехода любого используемого в процессе производственной или хозяйственной деятельности (юридическим лицом или населением) материала, начиная от получения им статуса отхода, например, в результате утраты им потребительских свойств (образование), идентификации его в соответствии с классификатором, определение его класса опасности, организации накопления на специальных площадках с соблюдением требований санитарной, пожарной безопасности и правилам экологически разрешенного сбора, транспортирования к месту их промежуточного или конечного специального обращения, осуществляемого лицензированными организациями. К промежуточным операциям относятся: сбор, обработка, хранение, к конечным – обезвреживание, утилизация, захоронение.

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, постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 30 апреля 2003 г. № 801

1.3 Отходы производства и потребления, как объект права собственности

Как отмечает Пономарев Михаил Вячеславович, научный сотрудник отдела экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, в своей статье «Право собственности на отходы: правовые проблемы реализации и перехода», опубликованной в 8 номере за 2017 год издания «Журнал российского права», отходы производства и потребления являются объектом гражданских, публичных и иных правоотношений, а также объектом гражданских прав.

Определение права собственности на отходы, как на объект права, установлено в статье 4 Федерального закона "Об отходах производства и потребления". Содержание этой статьи с течением времени претерпевало несколько существенных изменений. Так, в первоначальной редакции статья содержала конкретизированные требования к определению собственника, а именно, что «отходы принадлежат собственнику сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, а также товаров (продукции), в результате использования которых эти отходы образовались» [18, ч. 1 ст. 4 в перв.ред]. Статья содержала возможность перехода права собственности на данный вид имущественного права к другому собственнику на основании договора купли - продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении отходов [18, ч. 2 ст. 4 в перв.ред], вводя при этом условие обязательного наличия у принимающей стороны лицензии на осуществление деятельности в области обращения с опасными отходами. Такое ограничение вменяло первоначальному собственнику (образователю) отходов в обязанности отслеживать наличие у второй стороны сделки всей необходимой разрешительной документации, что вводило дополнительные трудности в формировании взаимоотношений между юридическими лицами: так, не смотря на заложенное в статье 2 ГК РФ утверждение о предпринимательской деятельности, т.е. деятельности направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи

товаров, выполнения работ или оказания услуг как самостоятельной, осуществляемой на свой риск, риск сокрытия факта отсутствия действующей лицензии у получающей отходы стороны перекладывался на сторону передающую их. Статья содержала возможность передачи отходов лицом, но оставаясь при этом их собственником.

Стоит отметить, что указанная редакция была наиболее приближена к трактовке определения аналогичного предмета правоотношений рекомендуемой Модельным законом СНГ «Об отходах производства и потребления» [12, ст. 5], по сравнению с более поздними редакциями.

Главной сложностью в применении этих требований было их противоречие нормам Гражданского Кодекса РФ, чьи статьи содержали общие постулаты материального права, такие как: признаки объекта материального права, определение собственности на объект, условия получения и передачи права собственности, включая ограничение оборотоспособности той или иной категории товаров. Подобный множественных подход являлся проблемой не только при формировании взаимоотношений между субъектами, но и при проведении контрольно-надзорных мероприятий и судебных споров из-за своей неоднозначности.

Помимо перечисленных, в статье 4 89-ФЗ, содержалось положение, дающее право лица, во владении либо в пользовании которого находится земельный участок, водоем или иной объект, в случае, нахождения на нем отходов, брошенных собственником или иным образом оставленных им с целью отказаться от права собственности на них, приступить к их использованию или совершить иные действия, свидетельствующие об обращении их в собственность в соответствии с гражданским законодательством.

Пункт содержал дублирующие нормы статьи 226 ГК РФ, на основании которой движимые вещи, брошенные собственником или иным образом оставленные им с целью отказа от права собственности на них (брошенные вещи), включая: брошенные лом металлов, бракованная продукция, топляк от сплава,

отвалы и сливы, образуемые при добыче полезных ископаемых, отходы производства и другие отходы, могут быть обращены другими лицами в свою собственность при соблюдении условия, что они находятся на земельный участок, водоеме или иной объекте лица в собственности, владении или пользовании которого находится земельный участок, водоем или иной объект; другие брошенные вещи поступают в собственность лица, вступившего во владение ими, если по заявлению этого лица они признаны судом бесхозными.

С 01.01.2015 г. вступила в силу новая, унифицированная редакция статьи 4 89-ФЗ, установленная Федеральным законом от 29.12.2014 N 458-ФЗ, в соответствии с которой право собственности на отходы определяется в соответствии с гражданским законодательством. По тому, вопросам способности отходов быть предметом материального оборота и аспектам перехода права собственности на них от одного лица к другому требуется уделить особое внимание. Рассматриваемый вопрос существенной значимости, что подтверждается наличием большого количества спорных ситуаций, решение которых в различных судебных инстанциях бывает неоднозначным.

Первоначально стоит разобраться в вопросе определения отходов как объекта гражданских прав. Согласно ст. 128 ГК РФ объектами гражданских прав являются вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права; работы и услуги; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага.

С понятием «объект гражданских прав» тесно связано понятие «объект гражданского оборота». Под признаком оборотоспособности объектов понимается его способность выступать предметом гражданско-правовых сделок. Не могут являться объектами гражданского оборота личные неимущественные неотчуждаемые права: право на жизнь, право свободного передвижения, выбора места пребывания и жительства и др. Таким образом, эти два понятия очень близкие, но не тождественные.

Требование к оборотоспособности объектов гражданских прав установлен статьей 129 ГК РФ, согласно которой все объекты могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому – являются полностью оборотоспособными, при условии, что они не изъяты из оборота и не ограничены в обороте. Объекты, изъятые из оборота, не могут быть предметом каких-либо сделок, как: договоров купли-продажи, мены, аренды и иных, и они должны быть указаны в законе. Законом или в установленном законом порядке могут быть введены ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав, в частности могут быть предусмотрены виды объектов гражданских прав, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо совершение сделок, с которыми допускается по специальному разрешению (ч. 2 ст. 129 ГК РФ). Установление исключений из общего правила реализовано для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Таким образом, отходы производства и потребления могут быть отнесены к особым объектам гражданского оборота.

По своей структуре, химическими, токсическим свойствами, они могут находиться в одном из двадцати восьми видов физической формы и агрегатного состояния [65], обладать рядом опасных свойств [10, приложение III], включая такие, как радиоактивность, химическая реакционность, биологическая активность (например, медицинские отходы), токсичность и иными.

Более того, отходы подразделяют на пять классов опасности в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду [18, ст. 4.1], и на четыре класса опасности по степени воздействия на среду обитания и здоровье человека [37], таким образом они в большей или меньшей мере являются потенциальными загрязнителями окружающей среды, при попадании в нее, могут оказывать существенное негативное воздействие на здоровье людей. Именно поэтому отходы являются материальными ресурсами с ограниченной оборотоспособностью.

Необходимо вспомнить, что отходы как производства, так и потребления (твердые коммунальные отходы) могут содержать ценные в потребительском отношении материалы и вещества, что обуславливает возможность вовлечения их во вторичный оборот, извлечения полезных компонентов, переработки или использованию в качестве энергетических ресурсов.

Как уже обозначалось, с 1 января 2015 года норма Федерального закона "Об отходах производства и потребления", которая регулирует условия и особенности передачи права собственности на отходы и отдельных правомочий собственника другим лицам претерпела изменения и в настоящее время она имеет отсылочный характер к нормам гражданского законодательства. Основным фактором снижения нормативной нагрузки на собственника (образователя) отходов, является исключение его обязанности контролировать наличие лицензии на осуществление деятельности по обращению с отходами I - IV классов у потребителя, перед сделкой по отчуждению отходов. Теперь ответственность полностью переложена на лицо, осуществляющее прием отходов. Следует помнить, что прием отходов в целях их дальнейших обработки, утилизации, обезвреживания, размещения лицом, осуществляющим указанные виды деятельности определен статьей 1 Закона «Об отходах производства и потребления» как операция по обращению с отходами – «сбор», входящая в перечень обязательных к лицензированию видов деятельности [21, п. 30 ст. 12].

Дополнительно, указом Президента РФ от 22.02.1992 N 179 утвержден перечень видов продукции и отходов производства, свободная реализация которых запрещена, в который, помимо прочих, вошли отходы содержащие радиоактивные материалы, взрывчатые вещества, драгоценные и редкоземельные металлы и драгоценные камни. Оборотоспособность отходов, образующихся в процессе уничтожения химического оружия ограничена, в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 2 мая 1997 г. N 76-ФЗ "Об уничтожении химического оружия". Эти отходы являются объектами, которые могут быть переданы правительством Российской Федерации организациям независимо

от их организационно-правовых форм в целях вовлечения этих отходов в хозяйственный оборот в установленном порядке. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в которых расположены объекты хранения химического оружия и объекты по уничтожению химического оружия, имеют преимущественное право использовать отходы для этих целей.

Стоит отметить, что в соответствии с положениями Федерального закона "Об отходах производства и потребления" и федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" оборот отходов V класса опасности практически неограничен-право собственности и иные права на них могут отчуждаться другим лицам без каких-либо ограничений.

Гражданское право делит вещи на две категории: движимые и недвижимые. Согласно этой классификации, отходы, несомненно, признаются движимым имуществом, поскольку согласно ч. 2 ст. 130 ГК РФ к ним относятся вещи, не относящиеся к недвижимому имуществу – все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, которые не могут быть перемещены без несоразмерного ущерба их целевому назначению. Гражданское законодательство содержит достаточно интересные положения, касающиеся правового статуса движимых вещей, которые также могут быть применены к отходам производства и потребления. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 220 ГК РФ, если иное не предусмотрено договором, право собственности на новую движимую вещь, изготовленную лицом путем переработки материалов, ему не принадлежащих, приобретает собственник материалов. Таким образом, если условие о передаче права собственности не предусмотрено договором о передаче отходов лицу, его переработавшему, то право собственности на полученную из них продукцию формально должно принадлежать владельцу отходов.

Определение соответствующего собственника и времени, когда право собственности на отходы передается, чрезвычайно важно, прежде всего потому, что собственники обязаны поддерживать, в том числе соблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований.

Поскольку ГК РФ содержит общие требования к определению имущественных прав, не конкретизируя отходы как конкретный объект гражданских прав (в дополнение к статье 226 ГК РФ при определении права собственности на бесхозные вещи), необходимо исходить из статей, косвенно связанных с данным вопросом, либо по аналогии.

Так, в соответствии со статьей 136 Гражданского кодекса Российской Федерации поступления, в том числе продукция, полученная в результате использования имущества, принадлежат лицу, использующему это имущество на законных основаниях, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или договором об использовании этого имущества. Таким образом, если отходы признаются продуктом, полученным в результате использования имущества, они должны принадлежать собственнику этого имущества (сырья, материалов) в соответствии с указанной статьей. Напомним, что аналогичное правило существовало и в первоначальном варианте ст. 4 Федерального закона " Об отходах производства и потребления" [18, п. 1 ст.7].

Поскольку вопрос не является конкретным, юристам юридических лиц-природопользователей, чиновникам и судьям приходится прибегать к разъяснениям надзорного органа, уполномоченного на нормативное регулирование аспекта, что, откровенно говоря, зачастую добавляет еще больше неразберихи в решение проблем.

Так, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) в своих письмах указывала, что образователем (собственником) отходов является лицо, образовавшее их, либо лицо, которое приобрело право собственности на отходы у третьих лиц [66]. Спустя год Росприроднадзор дает новое разъяснение, в котором, ссылаясь на ч.2 ст.1, ст. 210, ст. 218 Гражданского Кодекса Российской Федерации и ст. 4 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» обозначает, что вопросы установления права собственности на отходы, также как и вопросы определения сто-

роны, ответственной за исполнение обязанностей в области обращения с отходами, возложенных на образователя отходов действующим природоохранным законодательством, могут быть урегулированы хозяйствующими субъектами в рамках договорных отношений [29]. Таким образом вводится противоречие в понимании объема обязательств первоначального собственника отходов – передаются ли они новому владельцу отходов со снятием полной ответственности с образователя или же остаются.

Практика применения Федерального закона № 89-ФЗ установила необходимость уточнения понятия «твердые коммунальные отходы» (далее – ТКО), в связи с возможностью двоякого толкования действующей нормы и возможностью злоупотреблять правом в части установления круга образователей, их прав и обязанностей в части обращения с отходами.

Существующее положение вещей в нормативной базе вызвало необходимость пересмотра ряда положений, для расширения возможностей распоряжения некоторыми видами отходов, как имущества, с целью урегулирования существующих пробелов в нормативных актах. Такая попытка отражена в проекте 02/08/10-20/00109887 Федерального Закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон «Об охране окружающей среды», которым планируется внести существенные изменения, позволяющие определить права и обязанности участников обращения с отходами на основании совершаемых ими действий с отходами. Целью правового регулирования здесь является установление приоритета в пользу обработки и утилизации отходов. ТКО в виде смеси или раздельно накопленных отходов, складирование которых осуществляется на площадках накопления или иным способом передается региональному оператору по обращению с ТКО, и от которых собственник таких отходов отказался (такое право есть у любого собственника в соответствии со ст. 236 Гражданского кодекса Российской Федерации), передаются в собственность объектам обработки или комплексным объектам по обработке и утилизации. Установление такого приоритета обеспечивает стимул для инвестиций в создание объектов

обработки и утилизации. Одновременно в законопроекте подготовлены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части освобождения от налогообложения налогом на прибыль безвозмездно полученных ТКО и (или) вторичных ресурсов объектами обработки и утилизации, что также направлено на стимулирование развития утилизирующей отрасли и достижения целей и результатов Национального проекта «Экология» Федерального проекта «Комплексная система обращения с отходами».

Так, законопроектом предусмотрено, что:

- право собственности на отходы принадлежит собственнику сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, а также товаров (продукции), в результате использования которых эти отходы образовались.

- собственник отходов, выделивший вторичные материальные ресурсы из смеси образуемых у него в результате производства или потребления отходов, вправе распорядиться своим правом собственности по своему усмотрению, в том числе продать вторичный материальный ресурс, подарить, обменять в соответствии с требованиями настоящего федерального закона.

- собственник твердых коммунальных отходов вправе отказаться от права собственности на такие отходы, а также выделенные из смеси твердых коммунальных отходов вторичные материальные ресурсы, путем их складирования в установленных для накопления таких отходов местах (площадках) накопления или путем передачи таких отходов региональному оператору по обращению с твердыми коммунальными отходами на основании договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами. Право собственности на твердые коммунальные отходы, подлежащие обработке и утилизации, в указанных случаях приобретает оператор, осуществляющий деятельность по обработке или обработке и утилизации отходов.

- право собственности на вторичные материальные ресурсы, выделенные из смеси отходов путем их отдельного накопления, сбора или обработки (сортировки, разборки, очистки), принадлежит лицу, осуществившему отдельное накопление, если иное не установлено пунктом 4 настоящей статьи,

сбор и (или) передачу таких обходов на обработку или обработку и утилизацию отходов.

- право собственности на вторичное сырье, полученное в результате технологического преобразования вторичных материальных ресурсов, принадлежит лицу, осуществляющему утилизацию отходов с целью получения вторичного сырья.

Важность определения собственника отходов обусловлена не только в контексте права распоряжения ими, но и моментом, что поскольку собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором, то действующим законодательством установлено, что плата за размещение отходов взимается с собственника отходов.

Судебная практика, в свою очередь, указывает на пределы возможностей перехода обязанностей по внесению платы за размещение отходов в рамках договорных отношений между сторонами. В частности, в Постановлении Президиума ВАС РФ от 9 декабря 2008 г. N 8672/08 и Определении Верховного Суда РФ от 30 ноября 2010 г. N 78-Впр10-33, содержится позиция, что к расходам на содержание имущества относится также обязанность по внесению платежей за негативное воздействие на окружающую среду. При этом при передаче отходов, образованных и накопленных природопользователями, на специализированный полигон не происходит перехода права собственности на отходы. Оказание услуг по размещению отходов специализированной организацией на основании гражданско-правового договора не означает автоматического перехода на эту организацию бремени уплаты данного публично-правового платежа.

1.4. Плата за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов как механизм экономического стимулирования рационального природопользования

Плата за негативное воздействие на окружающую среду должна быть основным экономическим инструментом, регулирующим уровень негативного воздействия бизнеса и другой деятельности на окружающую природную среду. На практике реализуется принцип внесения платежей за природопользование, изложенный в статье 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Этот принцип проистекает из принципа «загрязнитель платит» (*polluter pays principle*), известного в международном праве, что означает, что каждый кто оказывает негативное воздействие на природные компоненты должен нести расходы по предотвращению ущерба здоровью человека или окружающей среде в результате своей деятельности. Законодатель определил в качестве видов негативного воздействия, за которые взимается плата в статье 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» к ним относятся выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками, сбросы загрязняющих веществ в водные объекты и хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов).

В юридической науке часто ведутся дискуссии относительно правовой природы платежей за негативное воздействие на окружающую среду. Плата вносится в государственный бюджет и бюджет субъекта Российской Федерации, но не относится к налоговым платежам, либо целевым платежам. Существует позиция, что плата за негативное воздействие на окружающую среду – это сбор, заменяющий экологический налог, поскольку он имеет соответствующие характеристики и выполняет аналогичные функции, и существует необходимость изменения действующей правовой процедуры регулирования платежей за загрязнение окружающей среды путем включения в Налоговый кодекс Российской Федерации положений, относящие их к элементам налогообложения.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 10 декабря 2002 г. N 284-О, установил, что платежами за НВОС облагаются хозяйствующие субъекты во исполнение им финансово-правовых обязательств, возникающих в связи с осуществлением такой деятельности, которая оказывает пагубное воздействие на окружающую среду, и представляют собой форму компенсации экономического ущерба от такого воздействия, произведенного в пределах установленных ограничений (нормативов), под контролем государства. Таким образом, решением суда было определено, что платежи на НВОС имеют особую природу, носят компенсационный характер и должны иметь в своей основе обеспечение принципа эквивалентности исходя из вида и объема негативного воздействия на окружающую среду.

Считается, что основная задача платы за НВОС - обеспечение конституционного права каждого человека на благоприятную окружающую среду, и, следовательно, преследует, в первую очередь, цель сохранения природы, а не обеспечения поступления денежных средств в казну государства.

Основным к формированию подхода стимуляции развития приоритетных направлений обращения с отходами, с точки зрения принципов государственной политики в этой части, является определение в качестве облагаемого платежом обращения с отходами – только размещение. Таким образом масса отходов, обезвреженная, утилизированная, либо использованная в качестве энергетических ресурсов, самостоятельно образователем, либо с привлечением сторонних организаций (по договору передачи отходов) не входит в платёжную базу ПНВОС. Это оправданная мера, поскольку, как уже упоминалось, захоронение отходов, равно как и хранение длительное время, не только является причиной сокращения земель полезного использования, источником выбросов в атмосферный воздух и попадания загрязняющий, а нередко и токсичных, веществ в грунтовые воды, но и причиной выведения из товарно-материального оборота полезных компонентов, содержащихся в отходах.

Вторым важным фактором является установление базового тарифа градированного в зависимости от класса опасности размещаемых отходов [27].

Так соотношение ставок, определенных на 2020 год в пропорциональном соотношении по классам I/II/III/IV/V составляет 268:115:77:38:1, т.е. за размещение 1 тонны отходов I класса опасности для окружающей среды взимается плата в 268 раз больше чем за аналогичное количество отходов V класса.

В качестве очередного стимулирующего механизма воздействия на предприятия, для мотивации развития деятельности с приоритетом выполнения природоохранных мероприятий и внедрения наилучших доступных технологий, в законодательстве предусмотрен подход применения коэффициентов к базовому тарифу, закрепленный статьей 16.3 Федерального закона «Об охране окружающей среды», которая претерпела изменения с 01.01.2020 года, вступлением в действие Федерального закона от 27.12.2019 N 450-ФЗ. Новая редакция существенно увеличила коэффициенты для «нарушителей» и предусмотрела индексы к уменьшению ставок для организаций, достигших определенных положительных результатов в деле обеспечения экологической безопасности. Так, в случае несоблюдения установленных нормативов негативного воздействия, воздействия, субъект должен будет внести плату в 25 раз превышающую базовый тариф.

Новой редакцией вводятся и особые понижающие коэффициенты при размещении отходов, так: при размещении отходов V класса опасности добывающей промышленности посредством закладки искусственно созданных полостей в горных породах при рекультивации земель и почвенного покрова в соответствии с проектом на объект, применяется коэффициент равный 0 – фактически плата не взимается; при размещении отходов производства и потребления, которые образовались в собственном производстве, в пределах установленных лимитов на их размещение на объектах размещения отходов, принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю применяется коэффициент 0,3 к базовой ставке; и ряд понижающих коэффициентов за размещение отходов, образованных в результате обезвреживания в результате которого, произошло снижение класса опасности отходов.

Помимо выше перечисленных, статья содержит в качестве стимулирующей нормы, исключение из платежной базы платы за размещение отходов производства и потребления, которые образовались в собственном производстве юридических лиц, в пределах установленных лимитов на собственных объектах размещения, исключающих негативное воздействие на окружающую среду. Критерии и механизм признания объекта «полностью зеленым» установлены статьями Положения о подтверждении исключения негативного воздействия на окружающую среду, утверждённого Постановлением Правительства РФ от 26.05.2016 N 467. Мне эта мера кажется, спорной, с точки зрения соблюдения баланса интересов производителей и реализации права граждан на благоприятную окружающую среду, поскольку не содержит требований к периоду контроля за воздействием рассматриваемого объекта. Из-за несовершенства существующих технологий определения количественных показателей различных веществ в составе компонентов окружающей среды (воздух, почва, грунтовые воды), при проведении мониторинга в краткосрочный период может быть не учтено аккумулятивное действие ряда веществ, которое может проявиться по прошествии нескольких лет.

Дополнительным способом поощрения является возможность исключить из суммы платы за негативное воздействие на окружающую среду затраты на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду.

Немаловажное значение в роли совершенствования системы обращения с коммунальными отходами и подобными коммунальным, то есть образующихся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами и деятельности юридических лиц, при обеспечении ими социально-бытовых условий для работников, стало переложение обязанности по уплате платежей за их размещение с первоначального собственника (образователя) таких отходов на регионального оператора при условии передачи ему ТКО указанными выше лицами. Данное изменение в порядок исчисления платы за НВОС введено Федеральным законом от 21.07.2014 N 219-ФЗ, но начало фактически

действовать с 01.01.2019 года, когда требование к определению регионального оператора по обращению с коммунальными отходами стало обязательным во всех субъектах Российской Федерации. Новое правило, совместно с обязательностью заключения договора с региональным оператором возложенной пунктом 4 статьи 24.7 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» послужило толчком к развитию национальной системы регулируемого обращения с коммунальными отходами и дало возможность реализации национального проекта «Экология», паспорт которого был утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24.12.2018 N 16) в части направления постепенного уменьшения количества свалок.

Не смотря на все принятые меры по развитию системы взимания платы за негативное воздействие с учетом стимулирования положительной природоохранной практики предприятий и введения ужесточающих мер для тех, чей уровень экологической деятельности не соответствует всё возрастающим требованиям государства, механизм ПНВОС нельзя назвать совершенным, во-первых, по причине недостатков регулирования в вопросах его администрирования, что вызывает частые задержки при возврате переплат, которые неизбежно появлялись в результате существования до вступления в силу редакции, принятой Федеральным законом от 27.12.2019 N 450-ФЗ, системы исчисления авансовых платежей, в виде фиксированного взноса, рассчитанного в виде части от размера платы за предыдущий год, без учета фактического воздействия за расчётный год и иные, которые зачастую можно решить только в судебном порядке; во-вторых, из-за отсутствия целевого характера расходования поступающих средств, которые могли бы идти на финансирование национальных программ и инвестирования в проекты, призванные решать проблему рационального обращения с различными видами отходов, например их развития общенациональной системы утилизации, либо развития аналогичной деятельности по направлению в муниципальных образованиях и субъектах Российской Федерации.

Несмотря на приведенные выводы, является очевидным, что дальнейшее реформирование аппарата взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду в части его совершенствования и развития стимулирующих механизмов является позитивным шагом в направлении создания действенной системы правового регулирования 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 экологических требований.

1.5 Ответственность за нарушение законодательства в области обращения с отходами

Деятельность любого юридического лица может быть оценена на соответствие требований, установленных международными договорами Российской Федерации, национальными Федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами, законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами в рамках проведения государственного надзора и общественного экологического контроля [9, ст. 65, 68], [18, ст. 25, 27].

К государственному надзору относят комплекс мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений. В пределах полномочий его могут проводить, для примера: Роспироднадзор, Роспотребнадзор, Ростехнадзор, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы прокуратуры.

Мероприятия проводятся в рамках требований Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации".

Помимо этого, соблюдение экологических требований может контролироваться полицией Министерства Внутренних дел.

Общественный контроль в области охраны окружающей среды осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду, закреплённое в статье 42 Конституции РФ некоммерческими организациями, в том числе общественными объединениями и гражданами в соответствии с законодательством [9, ст. 68]. При этом граждане могут получить статус общественного инспектора [9, ч. 7 ст. 68] в порядке, установленном законодательством [35]. Общественный инспектор, в отличие от других граждан приобретает не только право информировать уполномоченные органы о нарушениях или рисках их нарушений экологического законодательства другими

лицами, но и берет на себя добровольную обязанность в осуществлении этой деятельности.

Признанный факт противоправной деятельности лица, может повлечь наказание по одной из статей Кодекса об административных правонарушениях РФ:

- Статье 6.35. Несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, включает в себя нарушение требований к сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации или обезвреживанию отходов производства и потребления и предусматривает ответственность в виде штрафа для юридического лица от двухсот пятидесяти тысяч до одного миллиона рублей, в зависимости от вида нарушения, его последствий и наличия признака повторного факта нарушения, либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

- Статье 8.2. Несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления, в том числе при сборе, накоплении, транспортировании, обработке, утилизации, обезвреживании, размещении отходов наказывается штрафом от ста тысяч до семисот тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток для юридических лиц.

Кроме того, специальные нормы предусмотрены статьями: 8.2.3. «несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами животноводства»; 8.5.1. «нарушение порядка представления отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров или деклараций о количестве выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, упаковки товаров, включенных в перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, реализованных для внутреннего потребления на территории Российской Федерации за предыдущий календарный год»; 8.6. «порча зе-

мель»; 8.7. «невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв»; 8.13. «нарушение правил охраны водных объектов», 8.19. «нарушение правил захоронения отходов и других материалов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации»; 8.31. «нарушение правил санитарной безопасности в лесах»; 8.41.1. «неуплата в установленные сроки сбора по каждой группе товаров, группе упаковки товаров, подлежащего уплате производителями товаров, импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров»; 10.8. «нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки, перегона или убоя животных либо правил заготовки, переработки, хранения или реализации продуктов животноводства»; 14.26. «нарушение правил обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов и их отчуждения» штрафы по которым варьируются от десяти до девятьсот тысяч рублей и в качестве специальных норм часть статей предусматривают административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток, конфискацию орудия совершения правонарушения либо продуктов незаконной деятельности.

В случае если выявленные деяния создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде, вреда здоровью человека либо массовую гибель животных, были совершены в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, то такое деяние будет расценено как преступление по статье 247 Уголовного Кодекса Российской Федерации.

Осуществления деятельности в области обращения с отходами, подпадающей в перечень лицензируемых видов деятельности и осуществление работ без специального разрешения будет инкриминировано как нарушение с привлечением к ответственности по статье 14.1 КоАП РФ, в случае если это была предпринимательская деятельность, либо по статье 19.20 КоАП РФ, если такая деятельность не преследовала целью извлечение прибыли.

ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХО- ДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

2.1 Механизмы защиты прав юридических лиц, осуществляющих обращение с отходами производства и потребления

Как уже говорилось выше, осуществлении практически любой хозяйственной деятельности юридического лица сопряжено с непрерывным процессом образования отходов, и как следствие с необходимостью организации их удаления. Даже при отсутствии непосредственного производства, направленного на выпуск материальной продукции, в большинстве своем общества, любой формы собственности, имеют административный персонал и организуют офисную работу сотрудников. И уже при осуществлении только таких видов деятельности, организации сталкиваются с необходимостью обеспечения ответственности в аспекте правовых обязанностей по организации обращения с отходами, поскольку в результате выполнения обязанностей по обеспечению работников необходимыми санитарно-бытовыми условиями образуются твердые коммунальные отходы. Помимо этого, в процесс осуществления офисной работы, непрерывно связан с образованием таких специфических видов отходов, как: отходы бумаги (макулатура), отходы техники и комплектующих, осветительные приборы утратившие потребительские свойства, захоронение которых на полигонах запрещено, в связи с наличием в их составе полезных компонентов [18, ч.8 ст. 12], [31]. Так в статье 14 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» изложены общие требования к обращению с отходами I - V классов опасности, которыми устанавливается требование ко всем юридическим лицам, в процессе деятельности которых образуются отходы I - V классов опасности, обязаны осуществить отнесение соответствующих отходов к конкретному классу опасности и разработкой паспорта отходов на основании данных о составе и свойствах отходов.

Помимо этого, статьей 19 возложена обязанность на лиц, осуществляющих деятельность в области обращения с отходами вести учет движения отходов в порядке, установленном приказом Минприроды России от 01.09.2011 N 721 "Об утверждении Порядка учета в области обращения с отходами". Также, опираясь на само определение «отходы» данное в статье 1 89-ФЗ, при осуществлении контрольно-надзорной деятельности к первоначальному собственнику отходов выдвигается требование по организации их удаления в соответствии с требованиями Федерального Закона «Об отходах производства и потребления». Не смотря, на то, что деятельность, в процессе которой образуются отходы исключена из понятия «обращение с отходами» еще с 2009 года, со вступлением в силу Федерального закона от 30.12.2008 N 309-ФЗ, во многих других положениях нормативных документов в этой области требования к первоначальному собственнику (образователю) остались без учета этих изменений.

Судебная практика подтверждает эту позицию надзорных органов, общей юрисдикции и арбитражных судов. Так решением № 7-502/2017 от 15 августа 2017 г. по делу № 7-502/2017 Новосибирского областного суда, решением № 12-66/2016 от 27 декабря 2016 г. по делу № 12-66/2016 Дятьковского городского суда, решением № 7-457/2017 от 1 августа 2017 г. по делу № 7-457/2017, Новосибирского областного суда, решением от 19 июня 2018 г. по делу № А56-19389/2018 Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области, постановлением от 18 марта 2015 г. по делу № А40-84473/2014 Арбитражного суда Московского округа (ФАС МО), юридические лица, осуществляющие исключительно офисную деятельность были признаны виновными в нарушении законодательства в области обращения с отходами, так как в результате осуществления их деятельности отходы образовались, и у них существует обязательство исполнять требования законодательства при обращении с отходами, в том числе, разрабатывать паспорта отходов, проекты норма-

тивов образования отходов и лимитов на их размещение, утверждать нормативы образования отходов, обеспечивать надлежащее удаление и вести учет отходов.

При этом, исходя из текста судебных актов, у всех привлекаемых к ответственности юридических лиц, на момент проведения проверок, были заключены договоры на обслуживание и убору их территорий, помещений, либо договоры аренды помещений, но в них отсутствовали пункты закрепляющие и конкретизирующие процесс удаления отходов, т.е. передачу их специализированным организациям, не были предусмотрены пункты закрепляющие переход права собственности на отходы, хоть из контекста и предмета договора это прослеживалось. Надзорными органами, были сделаны выводы о ненадлежащей организации деятельности по обращению с отходами именно образователями этих отходов, что нашло поддержку в судах разных инстанций.

Кодексом об административных нарушениях предусмотрена ответственность за несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления в статье 8.2, которая тоже претерпела изменения. Редакцией введённой Федеральным законом от 17.06.2019 N 141-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" предусмотрена градация правонарушений в области обращения с отходами и, соответственно, ранжирован уровень наказания. До вступления в силу указанной редакции, статья 8.2 КоАП РФ имела общую формулировку за «несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе, накоплении, использовании, обезвреживании, транспортировании, размещении и ином обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами» и распространяла свое действие на любое нарушение законодательства в области обращения с отходами, как природоохранного, так и санитарного характера.

Еще сложнее обстоит дело с защитой прав юридических лиц, осуществляющих деятельность, направленную на производство и выпуск продукции,

так как она чаще всего ведется на отдельной производственной территории (земельном участке) и зачастую сопряжена не только с образованием отходов, но и эксплуатацией источников выбросов в атмосферу и/или сбросом загрязняющих веществ в составе стоков в водоемы. Соответственно такие производственные площадки подпадают под определение объектов негативного воздействия на окружающую среду и должны быть категорированы – отнесены к одной из 4 категорий, определенных статьей 4.2 Закона №7-ФЗ, в зависимости от степени негативного воздействия на оказываемой ими: значительное – I категория; умеренное – II категория; незначительное – III категория; минимальное – IV категория. Критерии, на основании которых осуществляется отнесение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий определены постановлением Правительства РФ от 28.09.2015 N 1029 "Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий".

Следует отметить, что сама деятельность по образованию и накоплению отходов не входит в критерии, таким образом, если у юридического лица отсутствуют на объекте другие источники негативного воздействия, то такая производственная территория не может быть категорирована как объект негативного воздействия и не требует постановки на учет. Эта позиция изложена в письме Росприроднадзора от 13.12.2016 N АС-03-04-36/25233 "Дополнительные разъяснения по вопросам, связанным с постановкой объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, на государственный учет" [33]

В зависимости от того, на объекте какой категории оказывается негативное воздействие для лица, осуществляющего деятельность установлены различные обязательства, по нормированию количества образования отходов и установлению лимитов на их размещение. Эти требования изложены в статье 18 Федерального закона «Об отходах производства и потребления». Так, юри-

дические лица, эксплуатирующие объекты I и II категории обязаны разрабатывать проект нормативов образования отходов и лимитов на их размещение и предоставлять его в территориальный орган Росприроднадзора в объеме определенной для категории объекта разрешительной документации. Порядок разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение утвержден приказом Минприроды России от 25.02.2010 N 50.

Вопрос формирования данных для ПНООЛР нормативно до конца не урегулирован и является предметом неоднократных споров. Основной причиной этого является отсутствие конкретики в определении понятия «отходы», равно как и единого подхода к принятию единой редакции этого термина (вопрос более подробно рассматривался в главе 3). Одним из спорных вопросов, является необходимость отнесения всего перечня списанных с бухгалтерского баланса общества материалов и основных средств с присвоением им статуса «отходы» и организации всего объема мероприятий, установленного для образователя отходов: определение количественного и качественного состава, определения класса опасности, разработки паспорта отхода, включения его в ПНООЛР, отражении в отчетности о движении отходов. Так Арбитражный Суд Приморского Края в своем решении от 28 апреля 2018 года по делу № А51-5008/2018 общества с ограниченной ответственностью «Восточная Стивидорная Компания» к Тихоокеанскому морскому управлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, признает правомочным признание факта не внесения истцом ПНООЛР отходов образованных, в результате списания основных средств, в перечень которых вошли: мебель по списку, приборы, инструменты, термометры контактные и бесконтактные, посуда и т.п. нарушением требований действующего законодательства в области охраны окружающей среды и обращения с отходами. В качестве обоснования суд приводит, что «по смыслу абзаца 2 статьи 1 Закона № 89-ФЗ товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства в процессе производства или потребления, также отнесены к отходам», таким образом указывается, на

то что, не смотря на внесение изменений в терминологию, установленную статьей 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» судами и надзорными органами применяется интуитивный подход к вопросу отнесения того или иного имущества к категории «отходы».

Аналогичный подход был использован судом при установлении применимости к деятельности истца обязанности к проведению «инвентаризации отходов», которая ему вменялась надзорным органом со ссылкой на статью 11 Закона №89-ФЗ и «нарушения порядка» ее проведения.

Непосредственно требование статьи 11 устанавливает, что юридические лица при эксплуатации зданий, сооружений и иных объектов, связанной с обращением с отходами, обязаны, кроме прочего, проводить инвентаризацию объектов размещения отходов в соответствии с правилами инвентаризации объектов размещения отходов, определяемыми федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Правила инвентаризации объектов размещения отходов утверждены Приказом Минприроды РФ от 25.02.2010 N 49, пунктом 1 которых определены область и объекты применения указанных правил, а именно деятельность при эксплуатации объектов хранения и объектов захоронения отходов.

Но при рассмотрении материалов дела и доводов надзорного органа, суд истолковал, что требование к проведению «инвентаризации отходов» в соответствии именно с указанными требованиями, должно применяться к деятельности общества в связи с необходимостью разработки им программы производственного экологического контроля, во исполнении п. 3 ст. 67 Закона №7-ФЗ. Стоит отметить, что, в настоящее время, не смотря на наличие прямого требования к проведению инвентаризации отходов и включения ее в состав программы производственного экологического контроля, отсутствуют подзаконные акты о порядке применения этого требования.

Приведенное решение Арбитражного Суда Приморского Края было рассмотрено, по заявлениям истца, апелляционной и кассационной инстанциями,

включая Верховный Суд, и было признано правомерным в полном объеме [60], [61], [63].

Таким образом, к одной из проблем защиты прав юридических лиц при осуществлении ими деятельности по обращению с отходами производства и потребления можно отнести отсутствие четкого однозначно определенного понятийного аппарата и единообразия в толковании терминов судами и надзорными органами. Чаще всего юридические лица, признанные виновными в совершении нарушений законодательства, не имеют намерения в его допущении, а не имеют возможности однозначно определить требования и порядок их исполнения.

Еще одной существенной проблемой является наличие прямых обязанностей, закрепленных в Федеральных Законах, при отсутствии необходимых подзаконных актов, регламентирующих порядок исполнения этих требований. Так, Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» обязывает юридических лиц, осуществляющих деятельность на объектах III категории для выполнения требования по нормированию количества образования отходов, направить отчетность об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении отходов в составе отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля [18, п. 5 ст. 41], но при этом форма отчета о результатах производственного экологического контроля не предусматривает внесение таких данных. Таким образом, рассматриваемая категория организаций имеет неопределенный статус природопользователя с точки зрения определения применимости повышающих коэффициентов при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду (подробнее о ПНВОС изложено в разделе 1.4. настоящей работы).

Деятельность по специальному обращению с отходами, направленная на их удаление, т.е. уменьшение их количества в хозяйственной деятельности, как уже говорилось ранее, подлежит лицензированию [18, п.1 ст.9, пп. 30] [21, п. 1 ст. 12]. В обязанность по получению обязательного разрешения вхо-

дит такой перечень операций, как сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, размещение отходов I - IV классов опасности. Отходы V класса, это отходы – практически не опасные для окружающей среды [18, ст. 4.1] и потому выведены законодателем за пределы регулирования законодательства о лицензировании, видимо, посчитав распространение на них ограничений избыточным. Разрешение выдается только на определенный вид деятельности по обращению, и на конкретный вид отхода, либо группу отходов – в зависимости от информации, указанной в заявлении. Перечень отходов I - IV классов опасности, с которыми разрешается осуществлять деятельность в соответствии с конкретными видами обращения отходов I - IV классов опасности, из числа включенных в название лицензируемого вида деятельности включается в приложение к лицензии, являющееся ее неотъемлемой частью (абз.2 п.70 Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности, утвержденного приказом Минприроды России от 01.07.2016 N 379).

Согласно п.1 ст. 8 Федерального закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензионные требования устанавливаются положениями о лицензировании конкретных видов деятельности. Таковым является положение, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2015 г. N 1062 [26].

Таким образом, юридическое лицо, при намерении осуществлять вид регулируемых работ по обращению с отходами, должен четко определить какие именно операции он намерен выполнять и исчерпывающий перечень отходов, потому что, в последствии в случае, если он будет осуществлять операции с видами отходов, не включенными в приложение к выданной ему лицензии, даже если они будут аналогичные по характеристикам и составу, это будет являться нарушением его разрешения. Порой это бывает не просто, потому что,

перечень отходов, установленный Федеральным классификационным каталогом отходов, (утв. приказом Росприроднадзора от 22.05.2017 N 242) включает в себя 6 тысяч наименований отходов, некоторые из которых отличаются друг от друга незначительными характеристиками, но при этом являются практически тождественными по составу.

Проблема классификации отходов и разграничение их от побочной продукции является причиной постоянных споров между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность и различными надзорными органами, осуществляющими контроль рассматриваемой деятельности. Поскольку, если факт ее осуществления будет доказан, то общество может быть привлечено к ответственности по статье 14.1 КоАП РФ, а если будет доказано, что доход от ее осуществления составил свыше 1,5 млн. рублей, то руководитель такого юридического лица, может понести наказание уже по нормам Уголовного кодекса РФ по статье 171 «Незаконное предпринимательство».

Так, Управление Росприроднадзора по Новгородской области обратилось в Арбитражный суд Новгородской области с заявлением о привлечении общества с ограниченной ответственностью «Белгранкорм-Великий Новгород» к административной ответственности по части 2 статьи 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, полагая, что утилизация обществом яичной скорлупы и отходов жиров, являющихся отходами 4 класса опасности, для производства мясокостной муки и последующая реализация данной муки свидетельствуют о необходимости получения лицензии по обращению с указанными отходами.

Суд рассмотрев материалы дела № А44-6732/2019 от 26 августа 2019 года, сославшись на то, что скорлупа куриных яиц при инкубации цыплят бройлеров и отходы жиров при разгрузке жиρούловителей в соответствии с Федеральным классификационным каталогом отходов, отнесены к IV классу опасности, а обращение ними подпадает под понятие утилизации, данное в статье 1 Закона № 89-ФЗ, то есть представляет собой использование отходов для производства мясокостной муки, вынес решение о признании общества

виновным и привлечении его к административной ответственности. 05 ноября 2019 года Четырнадцатый арбитражный апелляционный суд в апелляционной инстанции, а затем и Арбитражный суд Северо-Западного округа в кассационной инстанции 21 мая 2020 года поддержали решение Арбитражного суда Новгородской области, оставив жалобы общества без удовлетворения.

Аргумент, что, если наименование предмета обращения упоминается в ФККО, то это однозначно указывает на необходимость осуществления операций с ним, только при наличии лицензии на обращение с отходами часто применяется надзорными органами при осуществлении ими контрольных мероприятий и поддерживается судами всех инстанций. При этом стоит вспомнить, что формирование перечня отходов для включения в Каталог берет начало от приказа Росприроднадзора от 18.07.2014 N 445 "Об утверждении федерального классификационного каталога отходов" (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 01.08.2014, регистрационный номер 33393), а на тот момент действовала редакция термина «отходы», определенного как остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства. Поэтому в ФККО включены такие виды отходов, как, например: мякина, солома, стебли подсолнечника, стебли кукурузы, зерноотходы разных зерновых культур; лом и отходы, содержащие несортированные цветные металлы; лом черных металлов и еще обширный перечень материалов, одновременно присутствующих в каталоге ОКПД 2 – Общероссийском классификаторе продукции по видам экономической деятельности¹.

В отношении обращения с ломом и отходами черных и цветных металлов необходимо отметить, что оно составляет самостоятельный вид деятельности, входящие в перечень, подлежащих лицензированию, наименованный в п.1 ст. 12 99-ФЗ, как «заготовка, хранение, переработка и реализация лома черных металлов, цветных металлов». Как он относится к отходам, до конца не

¹ Классификатор ОК 034-2014 (КПЕС 2008) с изменением №46 от 1 октября 2020 г.

ясно: в Федеральном законе требования к обращению с ломом и отходами цветных и (или) черных металлов и их отчуждению выделены в отдельную статью 13.1, но ее положения не вносят конкретику в вопрос, и имеют в большей мере бланкетный характер. Для юридических лиц в статье имеется единственное конкретное ограничение, что они могут осуществлять обращение с ломом, только при наличии у этих лиц документов, подтверждающих их право собственности на указанные лом и отходы, но данное требование вытекает, из общих требований о праве собственности, распоряжения, отчуждения имущества Гражданского Кодекса Российской Федерации. В статье 1 89-ФЗ введен самостоятельный термин «лом и отходы цветных и (или) черных металлов», но из его определения невозможно сделать однозначный вывод о принадлежности лома к отходам, в качестве вида или разновидности, либо следует воспринимать его как отдельный предмет обращения.

Арбитражный суд Республики Карелия при рассмотрении материалов дела от 01.06.2020 №А26-1777/2020, по заявлению прокурора Олонецкого района Республики Карелия о привлечении индивидуального предпринимателя к административной ответственности по части 2 статьи 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, посчитал правильными выводы заявителя о наличии состава вменяемого правонарушения, в связи с тем, что ответчик, являясь владельцем бессрочной лицензии от 10.07.2013 № 11 на осуществление деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных и цветных металлов осуществлял прием автомобильных аккумуляторных батарей. Суд указал, что отработанные аккумуляторные батареи относятся к отходам 2-3 класса (в зависимости от содержания электролита) опасности и деятельность по их сбору подлежит лицензированию в рамках деятельности по обращению с отходами.

В решении суд отметил, что автомобильные аккумуляторные батареи относятся к лому цветных металлов в соответствии с национальным стандартом Российской Федерации ГОСТ Р 54564-2011 «Лом и отходы цветных металлов

и сплавов. Общие технические условия» (утвержден и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 29.11.2011 № 648-ст) и лицензия на осуществление деятельности по обращению с ломом цветных металлов у ответчика имеется.

Между тем, аккумуляторы свинцовые отработанные включены в Федеральный классификационный каталог отходов как отходы, в связи с этим, предпринимательская деятельность по сбору автомобильных аккумуляторов допускается лишь при наличии лицензии, предусмотренной пунктом 30 части 1 статьи 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Поскольку нормы законодательства об обращении с отходами не вносят конкретики в поднятые вопросы, а порой противоречат законодательству в смежных областях, то суды и природопользователи вынуждены обращаться к разъяснительным письмам регулятора и руководствоваться ими наравне с подзаконными актами принятыми в общем порядке, не смотря на их неправовой характер.

Так, 29 мая 2020 года Арбитражный суд Тамбовской области при рассмотрении дела № А64-711/2020 о привлечении к административной ответственности, предусмотренной частью 2 статьи 14.1 КоАП РФ по заявлению Межмуниципального отдела Министерства Внутренних Дел Российской Федерации «Моршанский», к индивидуальному предпринимателю, в связи с выявленным фактом осуществления предпринимателем деятельности по выкачке и транспортированию жидких фракций из септиков абонентов и доставки их в центральный коллектор организация водопроводноканализационного хозяйства (МУП Тепловых сетей города Моршанска), руководствуясь разъяснениями Росприроднадзора признал предпринимателя не виновным в совершении противоправного деяния. По материалам дела, МО МВД России «Моршанский», выявив указанный факт, вменил предпринимателю нарушение исходя из того, что в ФККО присутствуют отходы с наименованием «отходы (осадки) из выгребных ям» 4 класса опасности, следовательно, деятельность по их

транспортированию должна осуществляться только при наличии соответствующей лицензии. Подобный подход идет в разрез с принципами Федерального закона от 07.12.2011 N 416-ФЗ "О водоснабжении и водоотведении" поэтому, при принятии решения, суд руководствовался разъяснениями, приведенными в письме Минприроды России от 04.04.2017 N 12-47/9678 "Разъяснения в области обращения с жидкими фракциями сточных вод". В письме Минприроды определил отличие «стоков» от «отходов» по способу их удаления: если, предусматривается очистка на очистных сооружениях с последующим направлением в систему оборотного водоснабжения или сбросом в водные объекты, их следует считать сточными водами и обращение с ними будет регулироваться нормами водного законодательства; а в случае, если такие фракции удаляются иным способом, исключаящим их сброс в водные объекты или направление в систему оборотного водоснабжения, то их следует отнести к I - IV классам опасности.

Потому в качестве очередной проблемы защиты прав юридических лиц, столкнувшихся с экологической природой отходов, можно выделить отсутствие четкого разграничения распространения области регулирования, наличие дублирования в нормативных актах разного уровня и сфер, а порой и их противоречие друг другу, несоответствие принципу применения риск-ориентированного подхода при оценке действий лица, вовлеченного в отношения связанные с областью регулирования. Так, порой подход при определении виновности является формальным и не оценивает реальный экономический эффект, как и возможность возникновения угрозы негативного последствия для окружающей среды. Во всех приведенных выше судебных процессах, обвиненные в нарушениях природоохранного законодательства лица, не преследовали своей целью причинение реального вреда, равно как и последствия от их деятельности не носили характер риска экологической безопасности, поскольку не могли привести к вреду компонентам природной среды, сокращения биологического разнообразия или причинения вреда здоровью. Скорее

наоборот, способствовали увеличению количества отходов, вовлекаемых в повторный цикл переработки, введению малоотходных технологий на производстве, т.е. не создавали угрозы охраняемых общественных интересов, а наоборот, способствовали достижению поставленных целей и задач, обозначенных государственными политиками, стратегиями и программами в этой области.

Необходимо обязательно выделить, что лицензирование в области обращения с отходами, также, не лишено всех, обозначенных выше проблем, и имеет собственные. Неоднозначности трактования и применения установленных норм, делает процесс получения лицензий крайне затруднительным и очень длительным, о чем говорит наличие большого количества отказов в выдаче разрешения по формальным признакам, предъявления избыточных требований к лицензиату, или требований, которые не имеют четкой регуляции в законодательстве.

2.2 Анализ опыта стран Европейского Союза в решении правовых проблем в области обращения с отходами производства и потребления

Практика внедрения управляемой системы обращения с отходами в странах Европейского Содружества имеет гораздо более давнее начало, чем в Российской Федерации и идет активно уже на протяжении 30-40 лет. За эти годы в Европейских развитых странах показатель переработки и использования отходов достиг показателя в более 65%, так Европейской комиссией, в 2015 году была предложена директивы циркулярной экономики в которой предусматривались целевые показатели: 65-процентный общий целевой показатель рециркуляции, 10-процентный лимит на свалки отходов и отсутствие целевого показателя сокращения пищевых отходов. Директива была принята в таком виде, но в 2018 году Европейский Парламент Страсбурга внес поправки, ужесточив плановые показатели до: 70-процентного по утилизации бытовых и офисных отходов, 80-процентный целевой показатель переработки упаковочных отходов, необязательный целевой показатель сокращения вдвое пищевых отходов и ограничение на захоронение 5 процентов образующихся отходов, которые должны быть достигнуты к 2030 году [48].

Регулирование обращения с отходами в Евросоюзе базируется на ряде директив Европейского парламента и Совета Европейского Союза, в качестве основной из которых выделяется Директива N 2008/98/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза "Об отходах и отмене ряда Директив". Документ был принят 19.11.2008 в г. Страсбурге и изменен в 2015 г¹. Особенность построения документа включает в себя не только свод ограничений, принципов и ответственностей, но и содержит четкое обозначение целей принятия документа, и проблем, на решение которых направлены изменения, что должно способствовать принятию решений при рассмотрении спорных ситуаций. Так суды получают возможность оценивать предмет конфликта не только

¹ Изменения внесены директивой 2015/1127 Европейского Парламента и Совета ЕС от 10 июля 2015, исправления - корригендум, ОЖ N L 297, 13.11.2015, стр. 9 (2015/1127)

на наличие нарушений, но и проанализировав возможные последствия от содеянного вынести вердикт с точки зрения угрозы охраняемых интересов и достижения ключевых показателей политики в направлении регулирования.

Поскольку, опыт активного правового управления обращения с отходами в Европейском Союзе существует уже значительно большее количество времени, чем в Российской Федерации, многие из существующих проблем выявлены и совершены действенные попытки по их решению. Так, важности создания четкого понятийного аппарата в этой области, как основы для решения конфликтных ситуаций и способа снижения формализма и бюрократии, мешающих достижения истинных практических целей выделена большая часть преамбулы к директиве, так в абзацах 8, 15, 18 требуется уточнение терминов: "отходы", "восстановление отходов", "уничтожение отходов", разграничение понятия "предварительное хранение отходов перед их сбором", "сбор отходов" и "хранение отходов перед их обработкой", дополнение директивы терминами "предотвращение", "повторное использование", "подготовка к повторному использованию", "обработка" и "переработка". Много внимания уделено важности определения и законодательного закрепления момента образования отходов, определения права собственности на него, перехода ответственностей при передаче отходов от образователя к потребителю, меры ответственности при реализации главного эколого-экономического принципа «загрязнитель платит». Так, отмечена важность и четкость распределения ответственности, в рамках реализации этого принципа между производителем товаров, в результате утраты потребительских свойств, которого, образовались отходы, непосредственно потребителем (образователем), и организациями-операторами, имеющими государственное разрешение на сбор этих отходов (в документе определены, как «держатели отходов») и организацией-переработчиком.

В директиве закреплено, что все принимаемые меры и ограничения должны быть направлены в первую очередь на достижение высоких показателей переработки отходов, и не должны препятствовать развитию "рециркулируемого общества", т.е. такого, которое стремится к уменьшению образования

отходов и использования отходов в качестве дополнительных источников сырья [7, абз. 28 преамбулы]. Для достижения этой основной глобальной цели, в преамбуле директивы конкретизировано, что организации, чья деятельность не направлена на специальное обращение с отходами, но которые занимаются их отдельным сбором, например, непрофессиональные инициативные программы, направленные на сбор отходов, не подлежат регистрации, так как не создают риска окружающей среде, а только способствуют отдельному сбору отходов; предприятия, которые производят отходы в процессе своей деятельности, не должны рассматриваться в качестве организаций, вовлеченных в деятельность по обращению с отходами и могут их накапливать без ограничений [7, абз. 15-17 преамбулы].

К сожалению, именно отсутствие такого четкого разграничения между профессиональной деятельностью по обращению с отходами от общего процесса их образования и накопления, несовершенный понятийный аппарат и зачастую невозможность проведения правового анализа риска деятельности в связи с отсутствием четких и конкретных документов по закреплению приоритетов в экологической политике, не позволяет провести объективную правовую оценку действий того или иного общества, с точки зрения защиты охраняемых общественных интересов. Многие образователи отходов в Российской Федерации, даже при решении, развития экологоориентированного способа обращения с отходами, сталкиваются с юридическими проблемами, поскольку, не взвешивая на отсутствие рисков от их мероприятий, они оказываются нарушителями – их оценивают наравне со специализированными организациями. Основой любой коммерческой деятельности является цель извлечения прибыли, потому нести неоправданные экономические потери для достижения высоких моральных показателей, предприятиями принимается как недопустимый риск, в следствии чего юридические лица избирают путь, выработанный годами, т.е. передачу отходов на захоронение на существующих свалках в объеме твердых коммунальных отходов, но и это не избавляет полностью их от

ответственности, из-за принятия законодательных ограничений по запрету захоронения перечня отходов. Но, тут опять встает вопрос, как отделить требования к конкретным видам отходов, выделенным в ФККО, от требований к коммунальным отходам (или подобным коммунальным), на который пока нет ответа.

Второй важной отличительной особенностью правового регулирования деятельности по обращению с отходами в странах Европейского Союза, является отграничение опасных отходов от прочих с разработкой мер регулирования по конкретным видам. При этом, основой подхода является не установление факта и степени опасности для окружающей среды, как в Российском законодательстве, а состав, свойства отходов и способ их переработки. Директивой установлено, что обращение с отходами, чьи опасные свойства обусловлены наличием в них определенного химического вещества должно опираться на другие нормативные акты, регламентирующие обращение с конкретным химическим веществом, но в любом случае основу классификации должны составлять способы переработки этих отходов, исходя из существующих производственных циклов. Допускается изменение классификации и иерархии номенклатурного перечня, если это обуславливается большим экономическим эффектом от использования указанных групп отходов при отсутствии дополнительной нагрузки для окружающей среды. Подобный закрепленный законодательно приоритет направления деятельности по обращению с отходами и четко обозначенные направления политики, способствуют отстаивания прав юридических лиц, в возникновении споров, поскольку для вынесения предписанию, надзорные органы вынуждены доказать угрозу интересам общества в виде реального нарушения экологической обстановки от деятельности привлекаемого лица.

Положительной законодательной практикой Европейского Союза, считаю конкретизацию направлений политики в области обращения с конкретными видами отходов, путем принятия отдельных директив по каждой группе. Как уже сказано ранее, в понятие «отходы» входит на столько разнообразное

и обширное количество веществ и материалов, что выработать объединенный подход, позволяющий достичь высоких показателей просто не возможно. Так, Европейского парламента и Совета Европейского Союза приняты отдельные директивы для регуляции деятельности по обращению с отходами пластика¹, электрическим и электронным оборудованием, утратившем потребительские свойства², аккумуляторными батареями³, отходами, образованными в результате деятельности по добыче полезных ископаемых⁴, а также направленные на снижение количества отходов от упаковки и увеличения их количества, вовли- каемое во вторичный хозяйственный оборот⁵.

¹ Директива N 2019/904 "О снижении воздействия некоторых пластиковых изделий на окружающую среду" , (Принята в г. Брюсселе 05.06.2019)

² Директива N 2012/19/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза "Об отходах электрического и электронного оборудования (WEEE) (в новой редакции)" (Принята в г. Страсбурге 04.07.2012)

³ Директива N 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 06.09.2006) (с изм. и доп. от 19.11.2008)

⁴ Директива N 2006/21/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза "Об управлении отходами добывающей промышленности и о внесении изменений в Директиву 2004/35/ЕС" (Принята в г. Страсбурге 15.03.2006) (с изм. и доп. от 18.06.2009)

⁵ Директива N 94/62/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза "Об упаковке и отходах от упаковки" (Принята в г. Брюсселе 20.12.1994) (с изм. и доп. от 30.05.2018)

2.2 Перспективы развития законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления

Проблемы в области регулирования деятельности юридических лиц в разных сферах, в том числе и природоохранной, не единожды и вдруг возникшие, а копились с начала распада СССР. По итогу, как видно из ранее приведенных примеров судебных разбирательств, образовался огромный плохо упорядоченный массив требований, которым не владеют в полной мере ни контролеры, ни тем более проверяемые. По мнению, в Любимова Юрия, заместителя руководителя аппарата Правительства РФ, кандидата юридических наук, высказанному для издания «Закон» во втором номере за 2019 год, значительная часть этого массива – это не просто технически и морально устаревшие, но и часто абсурдные требования [44]. Новак Денис, заместитель Министра юстиции РФ, кандидат юридических наук, в той же статье высказал, что: «чрезмерная регуляторная нагрузка, обусловленная огромным массивом нормативных правовых актов, многие из которых содержат устаревшие, дублирующие или явно необоснованные требования, давно была предметом критики со стороны бизнеса. Сейчас всем очевидно, что экономика не может развиваться без ясных, непротиворечивых нормативных правовых актов. Иными словами, повысился спрос на качественное право». И справедливость этого утверждения мы можем наблюдать по результатам анализа судебной практики за последние годы, в том числе и в области обращения с отходами.

Стоит отметить, что попытки наладить ситуацию в области КНД предпринимались ранее, так, протоколом президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 N 12 утвержден и внедрен паспорт приоритетной программы "Реформа контрольной и надзорной деятельности", которая предусматривала такие мероприятия как риск-ориентированный подход в КНД, обязательность проведения ежеквартальных публичных мероприятий с анализом правоприменительной практики, с размещением их результатов в сети Интернет, использование прове-

рочных листов, содержащих обязательные требования, в информационных системах и другие. Годом позже протоколом заседания проектного комитета от 20.12.2017 N 78(14) принят паспорт приоритетного проекта "Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований", в рамках мероприятий, которой должна проводиться, в том числе, актуализация обязательных требований на основании предложений предпринимательского сообщества, доля выполнения по годам по которому установлена в 2017 – 10%, в 2018 – 30%, в 2019 – 30%, в 2020 – 20% .

К сожалению, как показал анализ результатов введенных мер по приоритетным проектам не принесли должного результата, и их показатели не достигнуты. Посчитав причиной этому отсутствие законодательной жесткости в установлении указанных мер, Правительством и Президентом Российской Федерации принято решение о введении принудительной политики в части актуализации существующих подзаконных актов, содержащих обязательные требования, и сокращению их количества, так называемая «регуляторная гильотина».

В середине 2019 года был создан и внедрен интернет-портал опубликования документов о ходе и результатах работ в рамках обозначенных задач <https://knd.ac.gov.ru/>, на котором была, в ряде прочих, размещена "Методика исполнения плана мероприятий ("Дорожной карты") по реализации механизма "регуляторной гильотины", которая определяла её целью формирование современной, адекватной требованиям времени и технологического развития, эффективной системы регулирования, основанной на выявлении наиболее значимых общественных рисков и их снижении до приемлемого уровня.

31 июля 2020 года на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, был опубликован принятый и подписанный Президентом РФ, Федеральный закон от 31.07.2020 N 247-ФЗ "Об обязательных требованиях в Российской Федерации", который, в статье 15 уже однозначно определил, что Правительством Российской Федерации до 1 января 2020 года необходимо обеспечить признание не действующими, утратившими

силу и отмену большей части нормативно-правовых актов, что и было сделано в августе-сентябре 2020 года. Нормативно правовые акты, признанные утратившими силу или отмененными в области обращения с отходами, вошли в перечень утвержденный постановлением Правительства РФ от 18.09.2020 N 1496 [40], в который вошли, в том числе, НПА, указанные в тексте этой работы (обозначены курсивом). При этом, частью 2 статьи 15 Закона №247-ФЗ вводится беспрецедентное до этого времени требование, что «независимо от того, признаны ли утратившими силу, не действующими на территории Российской Федерации или отменены ли нормативные правовые акты, указанные в части 1 настоящей статьи, с 1 января 2021 года при осуществлении государственного контроля (надзора) не допускается оценка соблюдения обязательных требований, содержащихся в указанных актах, если они вступили в силу до 1 января 2020 года¹». Таким образом, вне зависимости от официального статуса документа, если срок начала его действия ранее 01.01.2020 года, то его применимость остается спорной. Особенно это касается НПА, регламентирующих процесс лицензирования, получения разрешительных документов, прохождения обязательных экспертиз, поскольку требования к необходимости выполнения обязательств есть и остаются действовать, поскольку они установлены Федеральными законами, а вот механизмы исполнения этих требований пока находятся в подвешенном состоянии – «старые» документы становятся неприменимыми, а новые еще не прошли регистрацию в Минюсте, либо еще не вышли из-под пера законодателей. Закон дает Правительству РФ право определить перечень нормативных правовых актов или их групп, в отношении которых эти новые требования не будут применяться, однако постановление с перечнем документов получивших «иммунитет» еще не принято.

По вновь введенным правилам все обязательные требования подлежат оценке на соответствие принципам, установленным Законом 247-ФЗ, таким

¹ Прим. – текст приведен в виде цитаты ч.2 ст. 15 247-ФЗ, в связи с отсутствием его однозначной трактовки в рядах юристов и представителей исполнительной власти, либо официальных разъяснений на момент написания работы.

как: законность, обоснованность, правовая определенность и системность, открытость и предсказуемость и оценке их применения.

В последующих главах Закона раскрываются эти понятия, так для реализации принципа законности, обязательные требования должны устанавливаться исключительно в целях защиты охраняемых законом ценностей и общественных интересов, и быть однозначными, применение требований по аналогии не допускается. Обоснованность обязательных требований, должна обуславливаться: наличием риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, возможностью и достаточностью этих требований для достижения преследуемых целей [24, ст. 6, ст. 7]. А также, должно выполняться условие, что требования должны соответствовать современному уровню развития науки, техники и технологий, развития национальной экономики и материально-технической базы. Подобное положение, вселяет надежду на пересмотр действующей системы классификации отходов и установления ответственности за обращение с ними исходя из общенационального уровня развития системы переработки и наличию реально существующих технологий по их переработке или обезвреживанию. Что поможет развить в стране эту отрасль и вывести ее на достойный уровень. Поскольку в настоящее время, действует система наказания образователя отходов, даже не взирая на отсутствие технологий по их удалению, что не только имеет результатом формирования психологии к стремлению сокрытия факта образования, толкая первичного собственника к противоправным действиям, как скрытое несанкционированное сжигание, скрытый вывоз на земли лесных массивов и тому подобное, что, в свою очередь, крайне пагубно сказывается на реальной экологической обстановке в стране, но и тормозит уровень развития отходоперерабатывающей отрасли ввиду невозможности составить реальную картину по фактическому движению отходов и избыточности требований к ее осуществлению. На достижение этой цели направлен и введенный принцип исполнимости, который предусматривает, что затраты на исполнение установленных требований по-

несенные лицом, обязанным их выполнять, должны быть соразмерны предотвращаемым рискам, при обычных условиях гражданского оборота [24, ч.1 ст. 9].

В Законе говорится, о недопустимости дублирования обязательных требований, а также противоречий между ними, обязательности их публичного обсуждения. Определяется и правовой статус официальным разъяснениям НПА регуляторами, так официальные разъяснения не могут устанавливать новые обязательные требования, а также изменять смысл обязательных требований и выходить за их пределы [24, ст. 14].

Одновременно с принятием Закона «Об обязательных требованиях», был принят Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 N 248-ФЗ, призванный реализовать применение Закона 247-ФЗ и постепенно заменить собой существующий Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

Сможет ли новая система введения обязательных требований стать действенным механизмом в защите и реализации своих прав юридическими лицами, либо приведет опять к формальному подходу при внедрении новой системы, пока сложно говорить, но на сегодняшний день, согласно официально публикуемой информации на сайте «регуляторной гильотины» <https://knd.ac.gov.ru/>, отменено более 3 тысяч актов, еще столько же готовится к отмене, принято – 247 НПА, подготовлены к принятию – 477, что составляет менее 4% и 8% от ранее существующих, соответственно. Отсутствие стабильного правового поля вызывает опасения юристов, представителей бизнеса и исполнительной власти на местах в возникновении периода «правового коллапса» в случае не конкретизации ситуации до 01.01.2021 года.

Так, Правкин С.А., Смирнова В.В. проведя анализ действующего контрольно-надзорного законодательства, законодательства об административных правонарушениях, практики его применения, обобщая выводы по данной

проблематике в научной литературе делают вывод об определенном несовершенстве вводимых мер, считают более действенным введение постепенной реформы с учетом использования накопленного опыта административной реформы, проводимой с 2004 года [47].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сегодня Российской Федерацией предпринимаются попытки по внедрению всех природоохранных международных принципов в систему национального законодательства, что оправдано необходимостью сближения России и Европейского сообщества в части торговых и внешнеполитических взаимодействий. Но пока рано говорить об эффективности вводимых мер, из-за несовершенства правового механизма, отсутствия четко прослеживаемых обозначенных путей развития политики в данном направлении и их реализации. Лица, вовлечённые в сферу регулирования, а это практически все юридические лица, сталкиваются с проблемой невозможности идентификации требований, необходимых к исполнению, ввиду наличия противоречий и пробелов в законодательстве, не смотря, на огромный объем нормативной документации по данному предмету.

В своем исследовании я рассмотрела особенности правового регулирования деятельности юридических лиц по неспециальному обращению с отходами в Российской Федерации проанализировав существующие нормы, мировые обязательства и судебную практику по вопросу.

В ходе исследования были выявлены проблемы множественности норм, разной подведомственности, что обусловлено сложностью самого предмета регулирования и обширностью аспектов, связывающих понятие «отходы» как веществ и материалов одновременно: способных оказать негативное воздействие на окружающую природную среду; опасное, в том числе токсическое действие на организм человека; создавать угрозу промышленной безопасности и при этом являться ценным ресурсом для производства продукции (вторичный сырьевой оборот). В связи с этим, прямые требования и ограничения установленные Федеральным законодательством вводятся к исполнению огромным количеством подзаконных актов различных ведомств. Но, исходя из истории вносимых изменений в Федеральные законы, в России идет активный процесс формирования общенациональной концепции по регулированию

рассматриваемого вопроса – за последние 10 лет требования менялись вплоть до противоположности. Но, по практике, не всегда ведомства, уполномоченные на регулирование отдельных процессов, своевременно вносят изменения в соответствующие подзаконные акты, что порождает противоречивость требований, поскольку в Федеральном законодательстве, часто трактовка норм носит общий, либо бланкетный характер. Таким образом, зачастую как сами субъекты правовых отношений, так и контролирующие органы, и суды не имеют возможности единообразного толкования, а порой и понимания установленных требований. Это подтверждается большим количеством судебных процессов, решения которых по аналогичным вопросам может отличаться диаметрально противоположным смыслом.

Еще одна проблема заключается в том, что, установленный понятийный аппарат не отражает всей многогранности вопроса, входящего в термин «обращение с отходами», в силу этого, порой отсутствует возможность единого трактования утвержденных норм.

Все эти проблемы сильно тормозят внедрение и развитие в России цивилизованной системы обращения с отходами – юридические лица, даже при наличии технических и технологических возможностей не могут преодолеть барьер чрезмерного регулирования, который порой опирается на буквальное толкование (формализм) введенных норм, а не на реальное достижение приоритетных эколого-экономических показателей с оценкой реального риска для охраняемых общественных интересов.

Еще одной существенной проблемой является частые кардинальные изменения в законодательстве, обязывающие организации и предприятия вносить изменения в существующие процессы деятельности. При этом, принимаемые изменения, не всегда имеют срок вступления в силу или переходный период для реализации внедрения их исполнения. Порой они носят исключительно бюрократический характер, как изменение вида разрешительной документации. За последние годы этих изменений было на столько много, что на

осуществление их выполнение от юридических лиц потребовались существенные трудовые и экономические затраты, но и их внедрение не гарантировало защиту от привлечения к ответственности за нарушения, в связи с обширным разночтением установленных норм, применяемым надзорными органами и судами. Это не только создало большую нагрузку на бизнес, но и способствовало развитию менталитета отторжения законопослушного образа организации – «зачем исполнять, если нет гарантии безопасности».

В настоящее время предпринимаются попытки очередного изменения системы чрезмерной нагрузки на предпринимательство, за счет проводимой государственной реформы контрольно-надзорной деятельности¹ и внедрения новой системы установления обязательных правовых требований, оценка соблюдения которых осуществляется при проведении проверок деятельности юридических лиц государственными и муниципальными органами². Говорить об эффективности принимаемых мер, можно только после вступления в силу и апробации деятельности в измененных условиях, но в случае вступления в силу всего массива подзаконных актов, направленных ведомствами на регистрацию в Минюст РФ до 31.12.2020 года, а соответственно, принятия их без переходного периода, у юридических лиц появится дополнительные проблемы по приведению своих деятельностей к новым требованиям. В случае, же отсутствия регистрации – организации столкнутся с периодом «нормативного кризиса», когда будут действовать прямые ограничения, введенные Федеральными законами, но не будет механизмов к их соблюдению. В этот период, считаю возможным применить практический опыт полученный мною при проведении исследования, с целью ведения деятельности по реализации защиты прав юридических лиц, при взаимодействии с государственными органами исполнительной власти, для выработки максимально эффективного способа исполнения всех законодательных требований, направленных на

¹ Прим. – проект «регуляторная гильотина»

² Федеральный закон от 31.07.2020 №247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»

улучшение благоприятной экологической обстановки и получения положительного экономического эффекта от обращения с отходами.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные материалы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 // Официальный интернет-портал правовой информации. 04.07.2020 – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения 01.10.2020).
2. Об упаковке и отходах от упаковки: Директива N 94/62/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза: текст с изм. и доп. от 30.05.2018: [принята в г. Брюсселе 20.12.1994] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=38816#011610285512325413> (дата обращение 01.06.2020).
3. Об управлении отходами добывающей промышленности и о внесении изменений в Директиву 2004/35/ЕС: Директива N 2006/21/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза: текст с изм. и доп. от 18.06.2009: [принята в г. Страсбурге 15.03.2006] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=-doc&base=INT&n=50233#06877251841530745> (дата обращения 03.06.2020).
3. 4. О батареях и аккумуляторах, об отходах батарей и аккумуляторов и об отмене Директивы 91/157/ЕЭС: Директива N 2006/66/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза: текст с изм. и доп. от 19.11.2008: [принята в г. Страсбурге 06.09.2006]: [рус., англ.] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=54633#03714016223968897> (дата обращения 03.06.2020).

4. 5. Об отходах электрического и электронного оборудования (WEEE) (в новой редакции): Директива N 2012/19/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза: текст с изм. и доп. от 30.05.2018: [принята в г. Страсбурге 04.07.2012] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=64328#005019345726916491> (дата обращения 02.06.2020).

6. О снижении воздействия некоторых пластиковых изделий на окружающую среду : Директива N 2019/904 Европейского парламента и Совета Европейского Союза: [принята в г. Брюсселе 05.06.2019] / [директива на английском языке опубликована в Official Journal of the European Union N L 155. 12.06.2019] – URL: <http://eur-lex.europa.eu/>; [на русском языке подготовлена для публикации в системах КонсультантПлюс] – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/-online.cgi?req=doc&base=INT&n=65496#09784881001552828> (дата обращения 07.06.2020).

7. Об отходах и отмене ряда Директив: Директива N 2008/98/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза: текст с изм. и доп. от 10.07.2015: [принята в г. Страсбурге 19.11.2008] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=46745-#08215595384442815> (дата обращения 08.09.2020).

8. Стокгольмская декларация: [извлечение]: [принята в г. Стокгольме 16.06.1972 на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды]: [Извлечение]: Действующее международное право. Т. 3. - М.: Московский независимый институт международного права. 1997. С. 682-687.

9. Всемирная хартия природы: [принята 28.10.1982 Резолюцией 37/7 на 48-ом пленарном заседании 37-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН]. - Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996. С. 132-135.

10. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением: [документ вступил в силу в России 1 мая 1995 года] // Бюллетень международных договоров. 1996. N 7. С. 3 – 33.

11. Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств - участников Содружества Независимых Государств: [заключена в г. Минске 26.05.1995] // Бюллетень международных договоров. 1997. N 4. С. 9-16.

12. Модельный закон об отходах производства и потребления (новая редакция): [принят в г. Санкт-Петербурге 31.10.2007 Постановлением 29-15 на 29-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ] – сайт Межпарламентской Ассамблеи СНГ - http://https://iacis.ru/deyatelnost/modelnoe_zakonotvorchestvo/ppz_v_sng_na_31.10.2007gg/IV_v_sfere_agrarnoj_politiki_ekologii_i_prirodopolzovaniya (дата обращения 08.11.2019).

13. Модельный закон об упаковке и упаковочных отходах: [принят в г. Санкт-Петербурге 25.11.2008 Постановлением 31-9 на 31-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ] - Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2009. N 43. – С. 237-259.

14. Регламент Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств: [принят 15.09.1992] – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=24#09335470737370823> (дата обращения 10.10.2020).

15. О принятии Устава СНГ: решение Совета глав государств СНГ: текст с изм. от 19.09.2003: [принято в г. Минске 22.01.1993]. Бюллетень международных договоров. N 1. 1994.

16. О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением: федеральный закон от 25.11.1994 N 49-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. 28.11.1994. N 31. Ст. 3200.

17. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ: [ред. от 15.10.2020, с изм. от 16.10.2020] // "Российская газета", N 256, 31.12.2001.

18. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ: [ред. от 07.04.2020]: [с изм. и доп., вступ. в силу с 14.06.2020] // Российская газета. № 121. 30.06.1998.

19. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ: [ред. от 31.07.2020] // Российская газета. N 6. 12.01.2002.

20. О внесении изменений в статью 16 Федерального закона Об охране окружающей среды и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2008 N 309-ФЗ: [ред. от 29.07.2017] // Российская газета. № 267. 31.12.2008.

21. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ: [ред. от 31.07.2020] // Российская газета. № 97. 06.05.2011.

22. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 25.06.2012 N 93-ФЗ: [ред. от 29.12.2014] // Российская газета. N 144. 27.06.2012.

23. 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: Федеральный закон от 29.12.2014 N 458-ФЗ: текст с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019: [ред. от 03.04.2018] // Российская газета. N 299. 31.12.2014.

24. Об обязательных требованиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 N 247-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. 03.08.2020. N 31 (часть I). Ст. 5007.

25. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. 03.08.2020. N 31 (часть I). Ст. 5007.

26. О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности [вместе с Положением о лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности]: постановление Правительства РФ от 03.10.2015 N 1062: [ред. от 28.12.2018] // Собрание законодательства РФ. 12.10.2015. N 41 (часть III). Ст. 5670.

27. О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах: постановление Правительства РФ от 13.09.2016 N 913 // Собрание законодательства РФ. 19.09.2016ю N 38. Ст. 5560.

28. Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. N 641: постановление Правительства РФ от 12.11.2016 N 1156: [ред. от 15.12.2018] // Собрание законодательства РФ. 21.11.2016. N 47. Ст. 6640.

29. Об утверждении Правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра: постановление Правительства РФ от 31.08.2018 N 1039 // Российская газета. № 199. 07.09.2018.

30. О признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации, об отмене некоторых нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении государственного экологического надзора: постановление Правительства РФ от 18.09.2020 N 1496. // Собрание законодательства РФ. 28.09.2020. N 39. Ст. 6073.

31. Об утверждении перечня видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается: распоряжение Правительства РФ от 25.07.2017 N 1589-р. // Собрание законодательства РФ. 07.08.2017. N 32. Ст. 5107.

32. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19.04.2017 N 176. // Собрание законодательства РФ. 24.04.2017. N 17. Ст. 2546.

33. Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов: приказ Минприроды России от 30.09.2011 N 792: [зарегистрировано в Минюсте России 16.11.2011 N 22313] // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. N 50. 12.12.2011.

34. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности: приказ Минприроды России от 01.07.2016 N 379: [зарегистрировано в Минюсте России 28.07.2016 N 43019] - Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 29.07.2016.

35. Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды: приказ Минприроды России от 12.07.2017 N 403: [зарегистрировано в Минюсте России 22.02.2018 N 50111] - Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 22.02.2018.

36. О введении в действие Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.1.7.1322-03: постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 30.04.2003 N 80: [зарегистрировано в Минюсте РФ 12.05.2003 N 4526] // Российская газета. N 100. 28.05.2003.

37. О введении в действие СП 2.1.7.1386-03 Почва, очистка населенных мест, отходы производства и потребления. Санитарные правила по определе-

нию класса опасности токсичных отходов производства и потребления. Санитарные правила: постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 16.06.2003 N 144: текст в ред. от 31.03.2011: [зарегистрировано в Минюсте РФ 19.06.2003 N 4755] // Российская газета. N 119/1. 20.06.2003 (перв. ред.).

38. ГОСТ 30772-2001. Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения: [введен Постановлением Госстандарта России от 28.12.2001 N 607-ст]: введен в действие с 1 июля 2002 года Постановлением Госстандарта РФ от 28.12.2001 N 607-ст. М.: ИПК Издательство стандартов, 2002.

39. Модельный классификатор отходов для статистических служб государств - участников СНГ: разработан Межгосударственным статистическим комитетом СНГ – URL: <https://ovmf2.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&ts=-172435613606768241483099824&cacheid=9A75A7CB3E59DAF66DFA9A0E573D0DDD&mode=splus&base=INT&n=3702&rnd=075FF39121C0D3F6C7BB6CA359A6F80E#8u7syqnlr2> (дата обращения 12.10.2020).

40. 02/08/10-20/00109887 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон «Об охране окружающей среды». - 2020 г.. Официальный интернет-портал размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения – URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102532> (законопроект) (дата обращения 11.11.2020)

Нормативно-правовые акты, утратившие силу

41. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 08.08.2001 года N 128-ФЗ // Российская газета. № 153-154. 10.08.2001.

Научная литература

42. Дубовик О.Л. Правовое регулирование экологических конфликтов: некоторые исходные положения // Lex russica. 2016. N 6. С. 48-60.

43. Кирина А. Статья: Мусорные полигоны. Анализ споров // Административное право. №1. 2020. С. 11-17.

44. Любимов Ю., Новак Д., Цыганков Д., Нестеренко А., Варварин А., Ибрагимов Р., Жаркова О., Москвитин О., Маслова Н., Верле Е. Регуляторная гильотина // Закон. 2019. № 2. С. 20 - 36.

45. Островский Н.В. Эволюция Федерального закона "Об отходах производства и потребления" // Вопросы управления. 2015. № 1. С. 170-176.

46. Пономарев М.В. Право собственности на отходы: правовые проблемы реализации и перехода // Журнал российского права. 2017. № 8. С. 53-64.

47. Правкин С.А. Смирнова В.В. Новый этап административной реформы в России, или что ожидать от "регуляторной гильотины"? // Российская юстиция. 2020. № 7. С. 25-27.

48. Gardner Stephen European Parliament Backs 70 Percent Waste Recycling by 2030. - Daily Environment Report, 2017.

Электронные ресурсы

49. Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru/>

50. Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения // <https://regulation.gov.ru/>

51. Официальный сайт Реформы контрольной и надзорной деятельности («Регуляторная гильотина») // <https://knd.ac.gov.ru/>

52. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации: официальный сайт. Москва. URL: <https://www.mnr.gov.ru/>

53. Министерство промышленности и торговли Российской Федерации: официальный сайт. Москва. URL: <https://www.minpromtorg.gov.ru/>

54. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования официальный сайт. Москва. URL: <https://rpn.gov.ru/>

55. Минприроды Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году»: [в Интернете]. - 30 12 2019 г.. - URL: <https://gosdoklad-ecology.ru/2018/%20> (дата обращения 10.05.2020).

56. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: утверждены Президентом РФ 30.04.2012. - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208694/ (дата обращения 15.10.2019).

57. Ньюбауэр А., Тагара З., Дзnelадзе М. Сближение с политикой ЕС по отходам. Краткий путеводитель для стран-партнеров по Европейской политике добрососедства, и России. Путеводитель по политике: политика по отходам - Август 2007 - ECOLOGIC – Институтом Международной и европейской Экологической Политики - www.ecologic.eu.

58. Курбатова А.И, Челядинова Е.Ю., Зотова О.С., Сравнительный анализ систем классификации отходов в Российской Федерации и Европейском Союзе- Бюллетень науки и практики // Научный журнал. 2017. №2. - <http://www.bulletennauki.com>.

59. Пинаев В.Е., Чернышев Д.А., Регулирование деятельности по обращению с отходами – опыт Европейского Союза - Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» выпуск 4 (23), июль – август 2014, Идентификационный номер статьи в журнале 04EVN414 - URL: <http://naukovedenie.ru>.

Правоприменительная практика

60. Апелляционное определение от 30 января 2019 г. по делу № 3А-137/2018: 3А-137/2018. - Москва: Верховный Суд Российской Федерации, 30.01.2019 г.

61. Определение Верховного Суда Российской Федерации [Дело] : № 303-КГ18-23789. - Москва : Верховный Суд Российской Федерации, 16 январь 2019 г.

62. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа по делу № Ф03-3501/2018. - Хабаровск : Арбитражный суд Дальневосточного округа, 27 сентябрь 2018 г.

63. Постановление пятого арбитражного суда апелляционной инстанции [Дело]: А51-5008/2018. - Владивосток : Пятый арбитражный апелляционный суд, 21 Июнь 2018 г.

64. Решение от 27 февраля 2020 г. по делу № А32-43177/2018 Арбитражного суда Красноярского края - 2020 г.

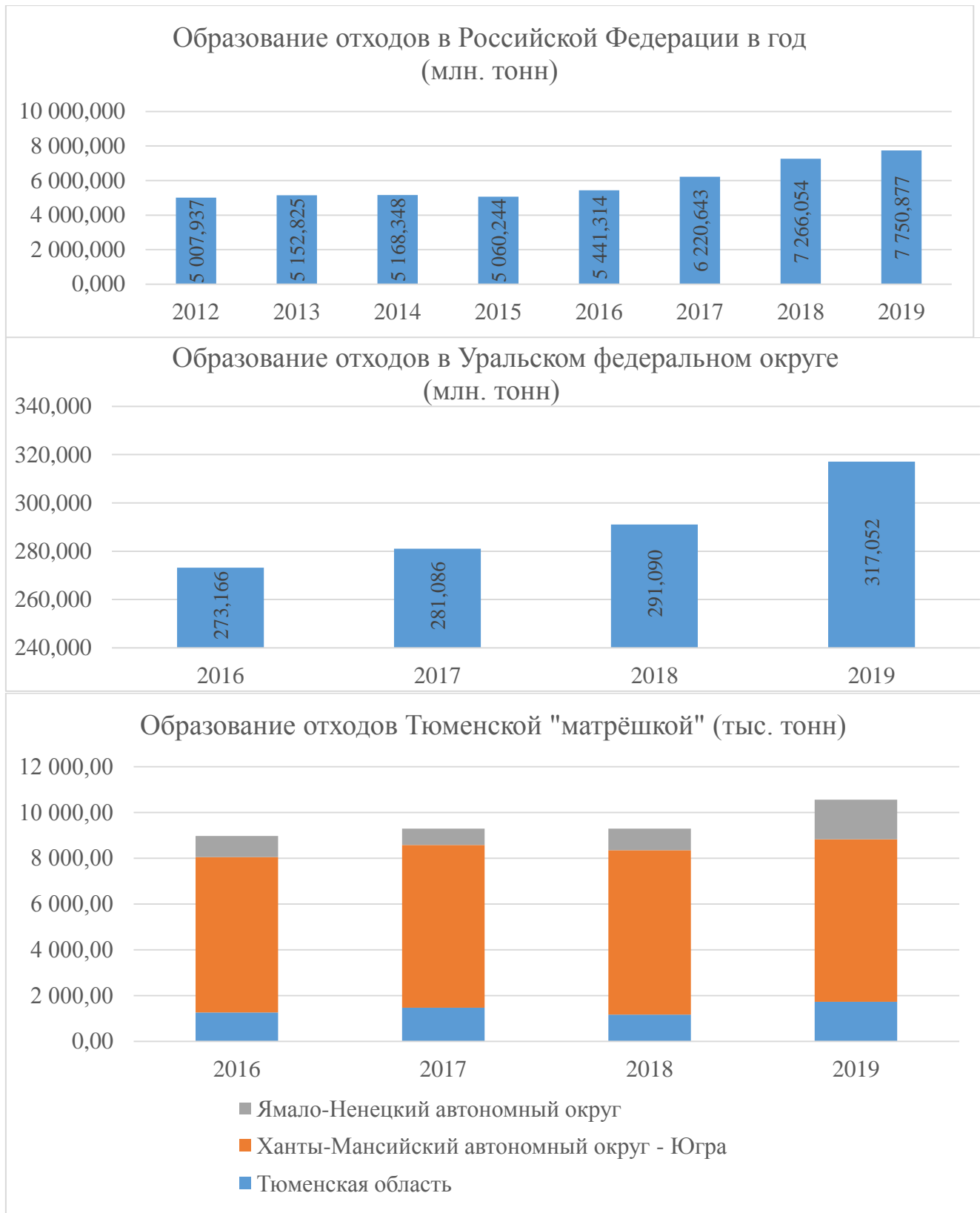
65. Письмо Росприроднадзора от 03.09.2014 N ВК-03-04-36/13543 "О направлении разъяснений". – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_168687/ (дата обращения 12.12.2019)

66. Письмо Росприроднадзора от 13.07.2015 N ОД-03-04-32/11939 "О рассмотрении обращения" – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_183703/ (дата обращения 12.12.2019).

67. Письмо Росприроднадзора от 13.12.2016 N АС-03-04-36/25233 "Дополнительные разъяснения по вопросам, связанным с постановкой объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, на государственный учет" - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208694/ (дата обращения 12.12.2019).

68. Письмо Росприроднадзора от 25.05.2016 N РН-03-03-31/9771 "О рассмотрении обращения" - Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200260/ (дата обращения 12.12.2019).

Приложение 1. Основные показатели образования отходов в Российской Федерации и Уральском федеральном округе¹



¹ Показатели приведены по данным официальной статистики, опубликованной на сайте <https://www.fedstat.ru/> и по данным Министерства природных ресурсов из государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году», опубликованного на сайте <http://www.mnr.gov.ru/> в разделе «Документы» (прямая ссылка на доклад: <https://gosdoklad-ecology.ru/2018/>).