

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего
образования

«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Заведующий кафедрой теоретических и
публично-правовых дисциплин

доктор юридических наук, профессор

_____ О.Ю. Винниченко

«__» _____ 2021 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

магистерская диссертация

ТЕМА РАБОТЫ: ОСОБЕННОСТИ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО
ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ В
ПРАВОПРИМЕНЕНИИ

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Защита прав человека и бизнеса»

Выполнил работу

студент 3 курса

заочной формы обучения

Научный руководитель

канд. юрид. наук, доцент кафедры

теоретических и публично-правых

дисциплин

Галыгин Александр Юрьевич

Холодионова Юлия Владимировна

Рецензент

Начальник юридического отдела

ООО «Уренгойгидромеханизация»

Чеснакова Лариса Владимировна

Тюмень
2021 год

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|----|
| СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ | 3 |
| ВВЕДЕНИЕ..... | 4 |
| ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН..... | 9 |
| 1.1. ПОНЯТИЕ ОТХОДОВ, ИХ ВИДЫ И КЛАССИФИКАЦИЯ..... | 9 |
| 1.2. ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ..... | 15 |
| 1.3. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ..... | 22 |
| ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ..... | 30 |
| 2.1. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ..... | 30 |
| 2.2. ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ КАК ОСОБЫЙ ВИД ОРГАНИЗАЦИОННО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ..... | 36 |
| ГЛАВА 3. СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ БИЗНЕСА ПРИ ОБРАЩЕНИИ С ОТХОДАМИ..... | 40 |
| 3.1. ПРОБЛЕМЫ ПРИ ПОЛУЧЕНИИ ЛИЦЕНЗИИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ..... | 40 |
| 3.2. СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПО ВОПРОСАМ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ..... | 55 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 61 |
| БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК..... | 64 |

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

РФ – Российская Федерация

ГК РФ – Гражданский кодекс РФ

ТКО – Твердые коммунальные отходы

НДТ – Наилучшие доступные технологии

НООЛР – Нормативы образования отходов и лимиты на их размещение

РПН – Росприроднадзор

ЕС – Евросоюз

гл. – глава

ст. – статья

ч. – часть

п. – пункт

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность представленной темы обусловлена высоким уровнем загрязнения окружающей среды отходами производства и потребления, различной историей их образования и состоянием правового регулирования в сфере обращения с отходами. Увеличение потребления природных ресурсов сопровождается, с одной стороны, ростом масштабов образования отходов, с другой — истощением и деградацией природы.

Сложившаяся в Российской Федерации ситуация в области обращения с отходами ведет к опасному загрязнению окружающей природной среды и для современного поколения людей — это представляет очень серьезную проблему, которая является комплексной и носит глобальный характер.

Отходы в своем составе могут содержать возбудителей инфекционных и паразитарных заболеваний, токсичные компоненты в опасных концентрациях, радиоактивные вещества и многое другое. Во многих странах выявлено, что у населения проживающего около свалок отходов, широкий спектр заболеваний, в этом числе и онкологических заболеваний.

В будущем невозможно развитие человечества без комплексного учета экологических, социальных, экономических, технических, правовых и международных аспектов проблемы обращения с отходами.

В статье 42 Конституции Российской Федерации зафиксировано право граждан на благоприятную окружающую среду. Это говорит о том, что в обязанность государства входит поддержание окружающей среды в благоприятном состоянии.

На сегодняшний день основной целью обращения с отходами является предотвращение их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую природную среду. Благополучие людей обеспечивается посредством:

1. Контроля за выполнением санитарно-противоэпидемических мероприятий и обязательным соблюдением населением, индивидуальными

предпринимателями и юридическими лицами санитарных правил как составной части осуществляемой ими деятельности.

3. Осуществление лицензирования видов деятельности, представляющих потенциальную опасность для человека.

4. Государственный контроль опасных для человека биологических и химических веществ, радиоактивных веществ, отдельных видов продукции, а также опасных отходов.

Вопросы лицензирования деятельности в области обращения с отходами весьма многогранны, в связи с чем приобрели спорные и неопределенные по своему содержанию основные черты.

При этом многогранность рассматриваемой проблемы предопределяется особенностями не только самого лицензируемого вида деятельности, но и осуществляемой государственной услуги по процедуре лицензирования. В составе лицензирования реализовываются разные по своему содержанию виды работ, по-разному регулируемые действующим законодательством. Также в многозначности толкования отдельных положений сыграли происходившие многочисленные преобразования, как в содержании наименований лицензируемого вида деятельности, так и в определении лицензирующих органов и установлении лицензионных требований. При всем при этом в составе государственной услуги по лицензированию применяются разные по своему характеру административные процедуры и выполняемые в их составе административные действия, характеризующиеся конкретным в данном случае конечным результатом.

Стоит упомянуть, что этапы становления лицензируемого вида деятельности во многом были противоречивыми: на протяжении всего периода его развития формировались разные критерии определения лицензируемого вида деятельности, определялись разные лицензирующие органы, в определенные периоды одновременно существовало несколько одинаковых по статусу нормативных правовых актов, по-разному регулирующих указанную сферу общественных отношений. Все это время указанные проблемы

сопровождались проблемами в определении характера лицензируемого вида деятельности: какая деятельность должна была лицензироваться, а какая нет; проблемами в правовой регламентации лицензируемых видов деятельности.

В рамках соответствующих изменений законодательства о лицензировании в целом и законодательства о лицензировании в области обращения с отходами в частности, а также реформирования законодательства об охране окружающей среды и законодательства в области обращения с опасными отходами, законоисполнитель при реализации лицензируемого вида деятельности сталкивается со всевозможными проблемами, среди которых определение необходимости переоформления ранее выданной лицензии и определение соответствующей даты переоформления.

Увы, большинство вопросов в действующем законодательстве не находят должного регулирования, что приводит к неопределенности и столкновению правового регулирования. На сегодняшний день возникает неопределенность и путаница в перечне и содержанию документов, прилагаемых к заявлению о переоформлении лицензии: законодательством не определены и не конкретизированы виды документов и сведений, которые должны прилагаться к заявлению о переоформлении лицензии. Складывается правовая невнятность в вопросе реализации проверки правильности и полноты прилагаемых к заявлению о переоформлении лицензии документов, также регулирующими правовыми актами не определяются пределы такой проверки. Системный анализ указанных выше правовых актов позволяет прийти к выводу о том, что прилагаемые к соответствующему заявлению копии документов должны подтверждать не только принадлежность объектов соискателю лицензии, но и сопоставимость таких объектов с заявленными работами, а также их соответствие установленным требованиям и регламентам.

В настоящей диссертации исследованы как правовые основы, устанавливающие порядок лицензирования соответствующей деятельности, так и правовые основы, обеспечивающие соблюдения лицензионных требований, раскрыто содержание госуслуги по лицензированию деятельности по сбору,

транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности, виды административных процедур и административных действий, выполняемых в составе указанной государственной услуги, определены содержание и особенности лицензионных требований, предложено правовое обоснование по вопросу определения содержания заявления о переоформлении лицензии и перечня документов, прилагаемых к заявлению, исследована судебная практика.

Образующиеся отходы подлежат сбору, обработке, утилизации, обезвреживанию, транспортировке и размещению, условия и способы, которых должны быть безопасными для здоровья населения и среды их обитания, которые должны быть исполнены в соответствии с санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами.

Следовательно, научное исследование в области лицензирования деятельности по обращению с отходами производства и потребления, а также выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства в данной сфере является весьма актуальной.

Объектом исследования являются правоотношения, возникающие в связи с деятельностью по обращению с отходами.

Предметом исследования является система нормативных правовых актов, законодательные акты об охране окружающей среды, гражданское, административное, уголовное законодательство, специальные нормативные документы и ответственность по обращению с опасными отходами.

Цель магистерской диссертационной работы — дать рекомендации по совершенствованию правового регулирования обращения с отходами и лицензированию деятельности по обращению с отходами производства и потребления.

В соответствии с этой целью необходимо раскрыть следующие задачи:

1. Проанализировать понятие и квалификацию отходов.
2. Рассмотреть историко-правовые аспекты регулирования обращения с отходами.

3. Раскрыть международное правовое регулирование в области обращению с отходами.

4. Более подробно рассмотреть лицензирование как особый вид организационно-правового регулирования обращения с отходами.

5. Проанализировать полномочия исполнительной власти Российской Федерации.

6. Выявить проблемы при получении лицензии на обращение с отходами.

7. Рассмотреть судебную практику по вопросам лицензирования деятельности по обращению с отходами.

Научная новизна магистерской диссертации состоит в комплексном подходе к лицензированию деятельности по обращению с отходами.

Гипотеза заключается в том, что отдельные положения системы законодательства РФ в сфере обращения с отходами имеют пробелы и неточности. Значительное количество нормативных правовых актов в данной сфере, в ряде случаев, противоречат друг другу.

Методологической основой диссертационного исследования послужили диалектический, социологический, статистический, исторический, формально-логический, сравнительный методы и метод изучения эффективности действия правовых норм.

В науке экологическое право рассматривались вопросы обращения с отходами. Первоочередное значение в этой области имеют работы таких исследователей как С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, В.А. Зуева, А.М. Коваленко, Ю.Р. Ладмана, Л.Я. Полянинова, А.Ю. Пуряевой, П.В. Толстова, Г.С. Ферару, И.И. Черевчины и других авторов, а так же нормативные правовые акты, регулирующие рассмотренные правоотношения.

Представленная магистерская диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и библиографического списка.

ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

1.1. ПОНЯТИЕ ОТХОДОВ, ИХ ВИДЫ И КЛАССИФИКАЦИЯ

Обращение с отходами на сегодняшний день является одной из самых острых и сложных проблем в экологии. С одной стороны — это причинение экологического вреда, с другой — требуется выделение земельных участков для размещения (захоронения) отходов.

Сегодня можно найти в нормативных правовых актах, научных работах различные понятия отходов. Если скомпилировать эти понятия, можно сделать следующий вывод: отходы — это вещества (или смеси веществ), признанные непригодными для дальнейшего использования в рамках имеющихся технологий, или после бытового использования продукции.

Статья 1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее Закон № 89-ФЗ) определяет что, отходы — вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с настоящим Федеральным законом [Собрание законодательства РФ, ст. 3009].

В работах по экологическому праву, например Бринчука М.М. и Боголюбова С.А., отходы производства и потребления определяются иначе, как остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства [Бринчук М.М., Боголюбов С.А., с. 378, с. 334].

Условно отходы различаются: по агрегатному состоянию, происхождению, по классу опасности.

По происхождению отходы делятся на отходы производства и отходы потребления (твердые коммунальные отходы).

К отходам производства следует относить продукты, которые не производятся целенаправленно или адресно, а образуются как побочные при создании конечного продукта. Для каждого производства характерен свой вид технологических отходов.

К отходам потребления относятся остатки веществ, материалов, предметов, изделий, товаров, частично или полностью утративших свои первоначальные потребительские свойства для использования по прямому или косвенному назначению в результате износа в процессах жизнедеятельности, использования или эксплуатации.

По физическому свойству — по агрегатному состоянию отходы подразделяются на газообразные, жидкие и твердые.

В Приказе Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 4 декабря 2014 года N 536 «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I-V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду» выделяет классы опасности отходов. По классу опасности выделяются: 1 класс - чрезвычайно опасные отходы, 2 класс – высокоопасные отходы, 3 класс - умеренно опасные отходы, 4 класс - малоопасные отходы, 5 класс - практически не опасные отходы.

Административные меры для обеспечения правильного обращения с отходами состоят из:

- лицензирования, которое будет более подробно рассмотрено в разделе 2 данной диссертации;
- нормирования;
- учета и отчетности отходов;
- ведения государственного кадастра отходов;
- контроля (государственный, производственный и общественный);
- юридической ответственности.

В экологическом законодательстве, особое внимание уделяется опасным и радиоактивным отходам, неправильное обращение с которыми имеет или может иметь наибольшие отрицательные последствия для всей окружающей среды.

Опасные отходы — это отходы, которые содержат вредные вещества, обладающие опасными свойствами (токсичностью, взрывоопасностью, пожароопасностью) или содержащие возбудителей инфекционных болезней, либо которые могут представлять потенциальную опасность для окружающей природной среды и здоровья человека самостоятельно или при вступлении в контакт с другими веществами.

Согласно статье 3 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», Радиоактивные отходы — это ядерные материалы и радиоактивные вещества, дальнейшее использование которых не предусматривается [Собрание законодательства РФ, ст. 4443].

На отходы производства и потребления должны быть составлены паспорта опасности.

На основании полученных протоколов на компонентно-химический состав, которые содержат состав и свойства отходов, их оценка опасности, составляется паспорт отходов I - IV класса опасности. Приказом Минприроды РФ от 08.12.2020 №1026 «Об утверждении порядка паспортизации и типовых форм паспортов отходов I - IV классов опасности» определяется порядок паспортизации, а также устанавливаются типовые формы паспортов.

Производство и деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в процессе которой образуются отходы I - IV класса опасности, в соответствии со статьей 14 Закона № 89-ФЗ, может быть ограничена или запрещена согласно статье 1065 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ и при отсутствии технической или иной возможности обеспечить безопасное для окружающей среды и здоровья человека обращение с отходами I - IV класса опасности,

согласно статье 3.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Для определения классов опасности отходов необходимо определить степень опасности отхода для окружающей природной среды и человека при условии его воздействия на них. Для этого производятся математические расчеты с целью определения степени опасности отхода и его отнесение к определенному классу опасности. Большинство показателей определяются согласно таблицам и формулам, а также учитываются различные погрешности и поправки, в соответствии с приказом Минприроды РФ от 08.12.2020 №1026. Итоговый результат — численное выражение коэффициента опасности, который согласно нормативам переводится в определенный класс.

В паспорт опасного отхода вносится класс опасности отходов, который установил производитель, и далее направляется для уведомления в Управление Росприроднадзора.

Для выдачи лимита на размещение отходов необходимо прикладывать к разработанному проекту нормативов образования отходов паспорта отходов I - IV классов опасности.

От места осуществления и вида деятельности, при которой образуются отходы, зависит срок действия утвержденных лимитов. Срок действия лимитов на размещение разный. При неизменности производственного процесса и используемого сырья, который необходимо ежегодно подтверждать, лимиты на размещение отходов устанавливаются сроком на 5 лет.

Обращение с отходами производства и потребления регулируется многими законодательными и другими актами. Отходы производства и потребления, подлежат сбору, утилизации, обезвреживанию, транспортировке, размещению, условия и способы, которых должны быть безопасными для окружающей среды и регулироваться законодательством Российской Федерации.

Размещение (захоронение) отходов на наиболее экологически и социально ценных территориях запрещается.

Закон № 89-ФЗ запрещает также ввоз опасных отходов и радиоактивных отходов в Российскую Федерацию в целях их захоронения и обезвреживания.

По средствам закрепления в законодательстве разных мер и требований, которые образуют правовой механизм обращения с отходами, целью которого является предупреждение и минимизация экологического вреда, создаваемого отходами производства и потребления.

В охране природы значительную роль играют требования: к лицам, которые прошли профессиональную подготовку и могут быть допущены к обращению с опасными отходами (статья 15 Закона № 89-ФЗ); к предприятиям, учреждениям и различным объектам, где образуются отходы (статья 11 Закона № 89-ФЗ); к размещению отходов (статья 12 Закона № 89-ФЗ); к обращению с отходами на территориях поселений (статья 13 Закона № 89-ФЗ).

В сфере здоровья человека и охраны окружающей среды должны обеспечиваться различные требования, такие как санитарные, экологические и иные, которые должны соблюдаться при определении порядка сбора отходов.

В настоящий момент, в России и во всем мире, самый распространенный способ удаления отходов — это захоронение или размещение его на специальных объектах, которые оборудованы всем необходимым (свалки, полигоны). На основе геологических, гидрологических и других исследований, а также при наличии положительной государственной экологической экспертизы определяется место, на котором будет происходить строительство объектов под размещение отходов. Вся информация о данных местах вносится в государственный реестр таких объектов.

Проводится мониторинг экологического состояния окружающей среды на территории объектов и в пределах размещения отходов воздействия на окружающую среду. Проводить экологический мониторинг обязан собственник объектов размещения отходов и лицо, во временном пользовании или владении которого находятся эти объекты. Данные субъекты, после завершения эксплуатации этих объектов, обязаны проводить контроль за их состоянием и

воздействием на окружающую природную среду, и восстанавливать нарушенные земли.

В статье 15 Закона № 89-ФЗ указано, что только те лица, которые имеют профессиональную подготовку, подтвержденную свидетельствами (сертификатами) на право работы с опасными отходами могут допущены до работы с такими отходами. В организации, в штате, находится должностное лицо, которое несет ответственность за допуск работников организации к работам с опасными отходами.

Одним из видов деятельности по обращению с опасными отходами является их транспортировка. Транспортировка отходов осуществляется в соответствии со следующими требованиями:

1. Наличие паспорта опасных отходов.
2. Наличие специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств.
3. Соблюдение требований безопасности к транспортированию опасных отходов на транспортных средствах.
4. Наличие документации для транспортирования с указанием количества транспортируемых опасных отходов, цели и места назначения их транспортирования.

1.2. ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ОПАСНЫМИ ОТХОДАМИ

Многовековую историю имеет проблема обращения с отходами. Улицы и кварталы городов (Лондон, Париж), до XVI-XVII вв., были покрыты большими кучами отходов, что значительно затрудняло передвижение людей по городу, а также стало постоянным источником загрязнения воздуха, почвы, подземных и поверхностных вод. Надежным (в санитарном отношении) размещением и захоронением отходов история знает немало примеров. В Афинах уличные отбросы вывозились за пределы крепостных городских стен, в Палестине — для обезвреживания отходов использовались почвенные методы, в 3000-1000 гг. до н. э. в городе Кносе, столице Крита, жители умели отходы засыпать землей послойно, изначально сбросив их в ямы [Сапожникова Г.П., с.210].

Вывозить отходы за пределы городских стен начинают только в XIV в. В Англии (XIV в.), затем в Германии и во Франции (XV - XVII вв.) появляются первые узаконенные (санкционированные) свалки открытого типа. На территории, расположенные вблизи населенных пунктов, свозились отходы и, как правило, совсем не контролировались.

Первый закон, связанный с обращением отходов, появился в Англии в 1297 году и обязывал домовладельцев содержать тротуар перед своими домами в чистоте [Сапожникова Г.П., с.210].

В 1848 году Британским Парламентом был принят закон, связывающий правила утилизации, обезвреживания и переработки отходов с обеспечением здоровья населения [Журнал «Слово». МУСОП..., с. 10].

В 1865 году в США создана и поныне существующая благотворительная организация «Армия Спасения», которая изначально занималась сбором и переработкой мусора — для этого она нанимала нищих, которые таким образом получали заработок. В 1892 году была создана первая в мире общественная организация, главной целью которой являлась охрана окружающей среды, в том числе и охрана природы от мусора (Sierra Club), которая существует и по сей день. В 1895 году создана первая в мире порядок предварительной

сортировки мусора. Горожане были обязаны разделять пищевые отходы, бумагу, металл и выбрасывать их в отдельные баки, стоящие на улице.

До XIX в. не наблюдались масштабные экологические проблемы связанные с отходами. Все бытовых отходов свозилась на окраину, где в естественных условиях и разлагалась, пищевые остатки отдавались скоту.

Первый закон об утилизации ТБО был принят в 1965 году в Америке, с тех пор законодательством по этому вопросу обзавелись все цивилизованные страны [Зарубежный опыт – утилизация..., с. 315].

Во Франции 24 ноября 1883 года, префект Парижа Эжен Пубелль обязал всех домовладельцев выдать своим квартиросъемщикам емкости, снабженные крышками, дабы они могли выбрасывать туда отходы. На улицах Парижа исчезли кучи мусора, зато появились подводы, на которых каждое утро вывозили за пределы города содержимое мусорных бачков [Как избавиться от свалок: французский опыт..., с.188].

В XX в. мощным толчком для организации специализированных полигонов для размещения отходов, в странах Запада, стала критическая ситуация с отходами.

Именно в 1975 году во Франции вышел закон, обязывающий местные власти не только организовывать сбор мусора, но и обеспечивать его переработку на заводах.

В 1971 году в Германии появился первый Закон о ликвидации отходов, с 1975 года — Программа индустрии отходов правительства Германии. В 1986 году вышло Техническое руководство по защите воздушной среды, основная цель которого сводилась к недопущению вредных выбросов в атмосферу и их очистку. Позднее вышли Постановление по отработанным маслам, в 1991 году Постановление об упаковке, а в 1996 году — Закон о замкнутых циклах производства и отходах [Самарина, с. 253].

В России об проблемах с отходами начали беспокоиться только при Петре I, который 9 апреля 1699 года издал указ «О соблюдении чистоты в Москве и о наказании за выбрасывание сору и всякого помету на улицы и

переулки» [Огородникова С.Ю., с. 5]. Документ обязывал горожан следить за чистотой дворов и мостовых, а все отходы вывозить за пределы города и засыпать землёй. В петровском указе от 1699 года за ослушание санитарных норм и не вывоз мусора со своих дворов предусматривалось наказание в виде штрафа и избиения кнутом.

В 1712 году была запрещена свалка мусора в реку Москву и другие реки города. В 1718-1719 годах, Петром I были изданы первые Указы, направленные на беспрецедентную борьбу с загрязнением и засорением городских водоемов. Один из указов запрещал жителям Петербурга сбрасывать мусор в реки, каналы, протоки, а другой — засорять поверхностные воды Невы и других рек. Не разрешался проезд на лошадях по малой речке и по другим малым речкам и каналам из-за того, что от помета коней засариваются речки и каналы. На берегах рек и каналов запрещалось рубить лес, обрабатывать бревна и доски, «чтобы от тех щеп и сору оные речки не засаривались и летним временем проезд был затруднен» [Рахилин В.К., с. 147].

Также в указе предписывалось о том, что «во всех гаванях, реках, рейдах и пристанях России балласт и сор с судов сбрасывать только в местах — которые укажет капитан над портом» [Российское законодательство X-XX в..., с. 214]. В XVIII веке были очищены Поганые пруды в Москве, после чего они стали называться Чистыми Прудами.

В XIX веке наш император Александр II издал Устав «о наказаниях, налагаемых мировыми судьями», в ст. 56 которого указывалось, что «за своз мусора, нечистот или палого скота не в назначенное для того место виновные подвергаются денежному взысканию не свыше трех рублей с каждого воза или с каждой скотины». К концу XIX века с ростом численности населения в городах России неудовлетворительная практика обращения с отходами стала вызывать все большую озабоченность. Антисанитария в городах требовала незамедлительного принятия соответствующих мер на государственном уровне. В результате к концу XIX века во многих странах была разработана законодательная основа, регулирующая сферу обращения с отходами, а также

стала применяться ручная сортировка твердых бытовых отходов. Это был первый важный шаг к переходу на новый этап управления и обращения с отходами.

В СССР в это же время для размещения отходов эксплуатировались специализированные свалки, где отходы засыпались землей. Такие свалки не могли обеспечить надежную защиту окружающей среды от неблагоприятного воздействия захоронений отходов. Первые полигоны для размещения и обезвреживания отходов в России стали появляться в конце XX в. Как видим история показывает, что проблема обращения с отходами и их размещением всегда волновала человечество.

В РФ по статистическим данным, наибольший объем образования отходов производства и потребления в 2020 г. приходилось на долю добычи полезных ископаемых - 6 367 300 т. Минимальное образование отходов приходилось на производство табачных изделий — 68 300 т. Данную статистику ежегодно предоставляет сайт Федеральной службы государственной статистики (таблица 1).

Таблица 1

**Образование отходов
по видам экономической деятельности по РФ [По данным РПН]**

(тысяч тонн)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Всего | 5 442 313,5 | 6 220 643,4 | 7 266 055,0 | 7 750 877,3 | 6 955 717,0 |
| из них по видам экономической деятельности: | | | | | |
| сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство | 49 242,3 | 41 499,2 | 42 773,7 | 47 664,2 | 45 156,3 |
| добыча полезных ископаемых | 4 723 843,8 | 5 786 188,9 | 6 850 485,4 | 7 257 022,1 | 6 367 335,6 |
| в том числе: | | | | | |
| добыча угля | 3 377 939,9 | 3 874 534,2 | 4 816 499,8 | 5 199 628,2 | 3 911 299,0 |

| | | | | | |
|--|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| добыча сырой нефти и природного газа | 7 750,7 | 8 836,7 | 8 917,2 | 7 068,4 | 8 127,1 |
| добыча металлических руд | 957 557,3 | 1 522 341,6 | 1 643 674,5 | 1 635 476,4 | 2 070 925,8 |
| добыча прочих полезных ископаемых | 376 242,8 | 376 197,9 | 377 504,7 | 407 468,3 | 373 976,4 |
| предоставление услуг в области добычи полезных ископаемых | 4 353,1 | 4 278,6 | 3 889,2 | 7 380,8 | 3 007,4 |
| обрабатывающие производства | 549 325,3 | 274 816,8 | 243 767,8 | 296 442,6 | 430 868,0 |
| из них: | | | | | |
| производство пищевых продуктов | 21 054,7 | 26 264,4 | 19 277,9 | 17 480,9 | 168 708,5 |
| производство напитков | 2 011,1 | 3 286,6 | 2 800,5 | 2 252,3 | 2 581,7 |
| производство табачных изделий | 34,2 | 28,8 | 29,7 | 26,6 | 68,3 |
| производство текстильных изделий | 266 185,8 | 6 072,3 | 37,0 | 41 109,7 | 40 321,9 |
| производство одежды | 4 257,1 | 1 580,0 | 290,6 | 686,3 | 1 182,1 |
| производство кожи и изделий из кожи | 343,9 | 88,7 | 44,4 | 428,3 | 462,6 |
| обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения | 4 846,8 | 4 817,5 | 5 208,5 | 5 924,4 | 6 315,3 |
| производство бумаги и бумажных изделий | 4 592,1 | 5 545,6 | 6 260,4 | 5 560,8 | 5 055,4 |
| деятельность полиграфическая и копирование носителей информации | 102,6 | 144,3 | 104,8 | 120,2 | 112,6 |
| производство кокса и нефтепродуктов | 535,6 | 13 544,9 | 1 224,0 | 992,6 | 928,6 |

| | | | | | |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| производство химических веществ и химических продуктов | 14 257,8 | 38 731,6 | 45 972,1 | 42 250,1 | 55 127,7 |
| производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях | 1 026,7 | 35,4 | 27,8 | 316,4 | 203,1 |
| производство резиновых и пластмассовых изделий | 273,2 | 271,0 | 250,8 | 291,7 | 406,7 |
| производство прочей неметаллической минеральной продукции | 25 184,5 | 15 110,4 | 19 928,9 | 14 875,5 | 8 481,9 |
| производство металлургическое | 190 626,0 | 150 802,2 | 136 065,2 | 155 308,7 | 135 889,9 |
| производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования | 3 434,8 | 3 304,2 | 1 000,4 | 1 391,8 | 906,1 |
| производство компьютеров, электронных и оптических изделий | 2 099,2 | 304,9 | 378,1 | 777,7 | 278,4 |
| производство электрического оборудования | 5 291,9 | 242,2 | 526,9 | 1 366,8 | 222,9 |
| производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки | 772,9 | 788,7 | 1 015,7 | 1 219,5 | 580,3 |
| производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов | 1 304,0 | 1 518,9 | 1 483,5 | 1 607,4 | 1 573,0 |
| производство прочих транспортных средств и оборудования | 798,9 | 976,0 | 1 460,1 | 1 499,4 | 1 080,6 |
| производство мебели | 160,2 | 1 129,0 | 131,6 | 185,5 | 147,4 |

| | | | | | |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| производство прочих готовых изделий | 82,0 | 83,0 | 101,7 | 608,5 | 78,3 |
| ремонт и монтаж машин и оборудования | 149,9 | 146,2 | 147,4 | 161,6 | 150,3 |
| обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха | 20 509,3 | 20 548,4 | 20 105,1 | 20 185,2 | 17 475,9 |
| водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений | 7 281,3 | 9 937,6 | 10 606,0 | 10 688,6 | 8 395,1 |

Объем утилизации и обезвреживания отходов существенно ниже, чем в странах Запада. Согласно сайту Федеральной службы государственной статистики, общий объем утилизации и обезвреживания отходов, за 2020 год, составил 3 429 000 т. (таблица 2).

Таблица 2

Образование, утилизация, обезвреживание и размещение отходов производства и потребления в РФ [по данным РПН]
(млн. тонн)

| Год | Образование отходов производства и потребления - всего | в том числе опасных | Утилизация и обезвреживание отходов производства и потребления | Размещение отходов производства и потребления на объектах, принадлежащих предприятию - всего | из них в местах: | |
|------|--|---------------------|--|--|------------------|-------------|
| | | | | | хранения | захоронения |
| 2010 | 3734,7 | 114,4 | 1738,1 | 2227,5 | 1634,5 | 593,0 |
| 2011 | 4303,3 | 120,2 | 1990,7 | 2584,4 | 1919,4 | 665,0 |
| 2012 | 5007,9 | 113,7 | 2348,1 | 2912,0 | 2109,1 | 777,3 |
| 2013 | 5152,8 | 116,7 | 2043,6 | 4897,7 | 4071,8 | 814,9 |
| 2014 | 5168,3 | 124,3 | 2357,2 | 2951,4 | 2426,2 | 524,5 |
| 2015 | 5060,2 | 110,1 | 2685,1 | 2333,1 | 1978,1 | 354,6 |
| 2016 | 5441,3 | 98,3 | 3243,7 | 2620,8 | 2105,3 | 503,8 |
| 2017 | 6220,6 | 107,2 | 3264,6 | 3204,5 | 2378,5 | 826,0 |
| 2018 | 7267,1 | 98,1 | 3818,4 | 3575,4 | 2546,2 | 1030,8 |
| 2019 | 7750,9 | 100,6 | 3881,9 | 3800,8 | 2621,9 | 1178,9 |
| 2020 | 6955,7 | 98,1 | 3429,0 | 3706,4 | 2874,1 | 832,5 |

1.3. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ

Ухудшение экологической обстановки в мире одна из основных проблем мирового сообщества. Актуальность проблемы заключается в увеличении количества отходов, которые практически не разлагаются в естественных условиях. Реальную угрозу для современного и будущего поколения населения представляет собой бесконтрольный рост бытовых и промышленных отходов. Сложившаяся ситуация с образующимися отходами производства и потребления требует пересмотра мировой политики в пользу ресурсосбережения. Ресурсосбережение представляет собой комплексное использование ресурсов природных и материальных, максимальное устранение потерь и нерациональных расходов, вовлечение вторичных материальных ресурсов и сопутствующих продуктов, образующихся при производстве основного продукта в хозяйственный и производственный оборот. На всех этапах производства и использования ресурсов необходимо осуществлять программу ресурсосбережения. Основной уклон ресурсосбережения — это строгий учет ресурсов, контроль за их движением, расходом, использованием и бережное обращение со стороны пользователей. При взаимодействии и объединении усилий со стороны государства, товаропроизводителей и населения возможно последовательное становление политики ресурсосбережения.

Поддержка утилизации отходов является, в период нарастания экологической напряженности, одной из приоритетных задач государственного регулирования. На саммите «Группы восьми» (G8), проходившем в 2004 г., японским премьер-министром была предложена инновационная парадигма «Инициатива 3R» в сфере обращения с отходами. «Инициатива 3R» — это вектор в сфере обращения с отходами, основанный на 3-х базовых и ключевых «координатах»: Reduce — сокращение, Reuse — повторное использование отходов, Recycle — использование в качестве вторичных ресурсов. Странами-

участницами саммита это направление было принято положительно. После чего на международной конференции в Токио, в апреле 2005 г., которая была посвящена проблемам использования и утилизации отходов, обсуждалась возможность стран в реализации инициативы на территории своих государств и оказания помощи развивающимся странам в сфере управления с отходами. «Инициатива 3R» была официально утверждена и введена в действие на этой конференции.

Основная цель «Инициативы 3R» — создание модели общества, которое будет направлено на ресурсосбережение, на охрану окружающей среды и от последствий неблагоприятного воздействия.

Для реализации поставленных целей «Инициативы 3R», были выявлены первостепенные задачи:

1. Минимизация накопления отходов;
2. Эффективное использование ресурсов;
3. Укрепление международного сотрудничества для отслеживания через государственные границы перемещение отходов;
4. Совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы, которая регулирует сферу обращения с отходами;
5. Разработка и внедрение национальных стратегий и новых научных технологий в сфере «Инициативы 3R»;
6. В целях минимизирования ущерба экологии содействовать научным исследованиям в сфере обращения с отходами;
7. В целях обмена опытом в реализации «Инициативы 3R» содействовать международному и межрегиональному сотрудничеству;
8. Для населения внедрять образовательные программы по экологии с целью формирования общественного сознания на ресурсосбережение и воспитания эко культуры.

Непрерывный мониторинг движения отходов является важной частью успешной реализации политики «Инициативы 3R». Ввоз на территорию развивающихся стран под видом дарения отходов и вышедших из эксплуатации

товаров вызывает большую встревоженность во всем мире. Причиной негативного воздействия на экологическую обстановку в мире может быть импорт пригодных для рециклига (переработки) материалов в страны, у которых нет возможности их переработки.

Создания такого общества, в котором будет достигаться эффект ресурсосбережения, где отходы от одного производства станут ресурсами другого, будет способствовать созданию «общества или организма с замкнутой системой», что и является главной идеей «Инициативы 3R».

Во многих странах европейская парадигма обращения с отходами заключается в следующем: «предотвратить, сократить, повторно использовать, утилизировать, обезвредить, безопасно разместить в природной среде, захоронить». На стадии проектирования, предотвращения образования отходов возможно ужесточением экологических требований, а так же полный отказ от использования материалов, которые наносят серьезный вред экологии.

Сокращение образования отходов можно достичь лишь следующими способами:

1. Нормированием или установлением лимитов образования отходов, то есть разработка нормативов образования отходов для производств.
2. Разработкой и внедрением безотходных и малоотходных технологий.
3. Внедрением новых энергосберегающих технологий, которые позволяют снизить стоимость готовой продукции. Затраты на энергию и топливо составляют около 20-30% от себестоимости продукции [Ферару Г.С., с. 8-9]
4. Повторное возвращение отходов в процессы рециклинга (переработки) и их утилизации, является важным звеном в новой концепции обращения с отходами, которая направлена на бережное отношение к ресурсам.

Следовательно, основными составляющими предложенной концепции обращения с отходами, ориентированной на соблюдение принципов ресурсосбережения, является тесное взаимодействие государства, населения и

товаропроизводителей, а также соблюдение основных аксиом и принципов «Инициативы 3R» [Маркова Т.Э., с. 25-30].

Одной из целей международного сотрудничества является повышение эффективности правового регулирования управления и обращения с отходами. В статье 15 Конституции РФ закреплён приоритет ратифицированных международных договоров российскими законами, следовательно, российское законодательство, в том числе и законодательство в области обращения с отходами, должно основываться на нормах международного права [журнал Биофайл, с.85-95].

Особо остро стоит проблема управления отходами. Причина этому огромные масштабные образования отходов. Для их размещения и утилизации не достаточно производственных мощностей, а так же не хватает земельных ресурсов подходящих для строительства специализированных полигонов.

На уровне Европейского Союза и на уровне каждой из стран- членов ЕС жестко зарегулировано управление отходами. Для всех членов ЕС создаются юридические рамки, которые являются обязательными. Они реализуются на основе директив ЕС, правил, инструкций и решений.

Основными стратегическими целями в сфере управления отходами в ЕС являются:

- снижение объемов образования отходов в технологическом процессе производства за счет предотвращения образования отходов;
- повторное использование отходов в производственных процессах;
- использование выделенных отходов, из общего потока отдельных фракций, в качестве вторичных материальных и энергетических ресурсов;
- сведение к минимуму отходов, размещаемых на полигонах;
- использование новых технологий для унификации методов обращения с отходами.

Ключевые принципы в сфере управления отходами в ЕС можно классифицировать следующим образом:

1. Использование иерархического порядка обращения и управления с отходами. При этом в качестве приоритета определено «сокращение количества образования отходов в источнике их образования для снижения негативного воздействия на окружающую среду», а в качестве наименее благоприятного варианта - «размещение отходов на специализированных полигонах».

2. Самостоятельность предприятий для обезвреживания, утилизации и размещения отходов в каждой стране, заключающаяся в том, что образующиеся отходы должны обезвреживаться, утилизироваться и размещаться в той стране, где они образовались, а не экспортироваться в другие страны.

3. Внедрение прогрессивных и новых технологий на предприятиях для утилизации и размещения отходов.

4. Максимальное сближение предприятий и оборудования для обезвреживания, утилизации и размещения отходов к источникам образования отходов.

5. Проведение всех превентивных мероприятий для предупреждения рисков для окружающей среды.

6. Полная ответственность производителя в участии во всей цепочке жизненного цикла произведенной ими продукции, в том числе и на последней стадии, то есть на стадии превращения продукции в отход, и предпринимать все меры по сбору, обезвреживанию и утилизации своей продукции, которая перешла в отходы.

7. «Загрязнитель всегда платит», заключающийся в том, что хозяйствующие субъекты, ответственные за образование отходов, обязаны покрывать затраты на утилизацию, обезвреживание и размещение отходов [Зуев В.А., с. 2-3].

22 марта 1989 года в городе Базеле была заключена еще одна Конвенция «О контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением», которая является бесспорно важнейшим международным документом в сфере обращения с отходами. Россия ратифицировала Базельскую конвенцию 1 мая 1995 года.

Участники Базельской конвенции преследуют следующие цели:

1. Усилить контроль за трансграничной перевозкой опасных отходов, а именно:
 - запрет экспорта опасных отходов в направлении стран, которые ввели запрет на импорт;
 - запрет экспорта отходов в развивающиеся страны и на территории, расположенные южнее 60° южной широты с целью их удаления и размещения;
 - разрешение транспортировки отходов, только если государство-экспортер не располагает мощностями для переработки и утилизации опасных отходов или отходы необходимы государству-импортеру в качестве особого сырья;
 - транспортировка грузов при строгом наличии сопроводительных документов международного образца и соблюдении международных правил перевозки;
 - обязательное страхование перевозок опасных отходов.
2. Сокращение подобной перевозки до минимума.
3. Приоритет защиты здоровья человека и окружающей среды от негативного воздействия отходов.

Участники Базельской конвенции приняли обязательства необходимые для достижения поставленных целей: заинтересованным государствам предоставлять всю необходимую информацию касательно трансграничных перевозок опасных отходов, запрещать транспортировку и утилизацию отходов лицам, которые не получили все разрешения на такие действия. За соблюдением норм Базельской конвенции, должен быть назначен свой

компетентный орган, в каждом государстве, согласно ст. 5 Базельской конвенции. В настоящий момент в Конвенцию входят более 170 стран. В РФ компетентным органом является Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 1 июля 1995 г. № 670 [Собрание законодательства РФ, ст. 2691], а выделенным центром является Федеральное государственное унитарное предприятие «Государственный центр экологических программ» [Собрание законодательства РФ, ст. 3012]. Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2003 года № 442 «О трансграничном перемещении отходов» было установлено, что лицензию выдает Министерство промышленности и торговли РФ на основании разрешения Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов на трансграничное перемещение опасных отходов.

Так же следует коснуться Модельного закона об отходах производства и потребления [Информационная бюллетень..., с.45], принятом 15 июня 1998 года в Санкт-Петербурге на 11-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. Цель данного закона - это гармонизированное, с международными нормами, регулирование деятельности по обращению с отходами производства и потребления и сближение национального законодательства участников СНГ.

Законом определены следующие основные принципы государственной политики в области обращения с отходами:

1. Планирование деятельности по обращению с отходами.
2. Обеспечение экологической и санитарно-гигиенической безопасности населения при обращении с отходами.
3. Научно обоснованное сочетание правовых, экологических, социально-экономических интересов общества и имеющихся технологических возможностей в целях обеспечения устойчивого развития общества. Этот принцип означает, что одной из важнейшей функцией государства следует признавать обеспечение согласованного взаимоотношения экономических и

экологических интересов общества [Анисимов А. П., Кодолова А. В. и др., с. 118-132].

4. Конъюнктура потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной деятельности, связанной с образованием опасных отходов и необходимостью безопасного и ресурсосберегающего обращения с ними.

5. Обеспечение приоритета утилизации отходов над их захоронением.

6. Использование новейших НДТ в целях реализации малоотходных технологий, а также комплексной переработки материально-сырьевых ресурсов в целях уменьшения количества отходов.

7. Возложение груза расходов по обращению с отходами на их производителей.

8. Платность захоронения и обезвреживания отходов на объектах их размещения и обезвреживания.

Федеральный закон № 89-ФЗ повторяет многие положения Модельного закона и его структуру.

Во всех рассмотренных Международных Соглашениях закреплены основные направления сотрудничества сторон в области охраны окружающей среды, в том числе по утилизации, обезвреживанию, переработке и размещению промышленных и бытовых отходов, а также по контролю за трансграничным перемещением опасных отходов.

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

2.1. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

В соответствии со статьей 42 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. Согласно статье 72 Конституции РФ вопросы регулирования охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности находятся в ведении Российской Федерации и ее субъектов. Главным исполнительным органом является Правительство РФ. Правительство РФ – это высший орган федеральной исполнительной власти. Как высший орган государственной исполнительной власти Правительство РФ осуществляет государственную политику по охране окружающей среды, как указано в статье 114 Конституции РФ. Порядок деятельности и полномочия Правительства РФ определяются Федеральным конституционным законом от 06.11.2020 N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Правительство РФ как высший орган федеральной исполнительной власти возглавляет единую систему исполнительной власти в РФ, которая обеспечивает в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной исполнительной власти на всей территории РФ. Правительство координирует работу министерств или иных федеральных органов исполнительной власти. Согласно статье 22 Конституционного закона № 4-ФКЗ в полномочия Правительства РФ входят область охраны окружающей среды, проведение государственной политики, а также обеспечение экологической безопасности; предотвращение, уменьшение и ликвидация последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф с помощью координации своих действий; реализация прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия; развитие минерально-

сырьевой базы, по исполнению деятельности по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования.

В статье 5 Закона № 89-ФЗ закреплены полномочия РФ в области обращения с отходами. Эти полномочия заключаются в следующем: в разработке и издании федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ в области обращения с отходами; в проведении государственной политики в области обращения с отходами; проведении лицензирования деятельности по сбору, обработке, утилизации, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов I — IV класса опасности и прочее и т.д.

В 6 статье Закона № 89-ФЗ рассказывается о полномочиях субъектов РФ. Это участие в подготовке, реализации и выполнении федеральных и региональных программ в области обращения с отходами; участие на территории соответствующего субъекта РФ в проведении государственной политики в сфере обращения с отходами.

Также полномочия органов местного самоуправления в области обращения с отходами утверждены в статье 8 Закона № 89-ФЗ: создание и содержание мест (площадок) накопления ТКО, определение схемы размещения мест (площадок) накопления ТКО и ведение реестра мест (площадок) накопления ТКО — это полномочия органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.1998 №1594 «О специально уполномоченных государственных органах Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды» было установлено, что Министерство природных ресурсов РФ и его территориальные органы являются специально уполномоченными государственными органами РФ в области охраны окружающей природной среды. Они регулируют, в рамках своей компетенции, деятельность специально уполномоченных государственных органов РФ в области охраны окружающей

природной среды и их территориальных органов, осуществляющих эти функции в соответствующих областях управления.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ (положение утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии РФ» [Собрание законодательства РФ, ст. 5712]) является главным специально уполномоченным органом в сфере обращения с отходами производства и потребления. При этом оно является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на установление тарифов на захоронение радиоактивных отходов. В его полномочия входят разработка нормативных актов, которые будут создавать методические указания по разработке НООЛР; правила инвентаризации объектов размещения отходов и учета в сфере обращения с отходами; критерии, с помощью которых отходы относятся к классам опасности с I - V по степени негативного воздействия на окружающую среду и порядок отнесения отходов I - IV классов опасности к конкретному классу опасности; введение государственного кадастра отходов и государственного реестра объектов размещения отходов и т.д.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства по недропользованию.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) действующая на основании Положения, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 400, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный экологический надзор.

Основная цель Федеральной службы по надзору в сфере природопользования — это обеспечение экологической и экономической

безопасности РФ, соблюдение рационального, неистощительного, экологически безопасного природопользования, сохранение всех компонентов окружающей среды от деградации и уничтожения. Главными задачами государственного контроля и надзора в сфере природопользования являются выявление, пресечение и профилактика правонарушений, связанных с незаконным и нерациональным использованием природных ресурсов, с негативным воздействием на ОС при осуществлении всех видов природопользования, в том числе экологически опасных.

Из полномочий Росприроднадзора по управлению с отходами можно выделить: государственный надзор; утверждение НООЛР; осуществление подтверждения отнесения отходов I - IV классов опасности к конкретному классу опасности; реализует учет и контроль выполнения установленных нормативов утилизации в отношении отходов от использования товаров, произведенных на территории РФ или ввезенных в РФ; согласовывает заявления о выдаче лицензий на экспорт или импорт товаров, а также оформляет другие разрешительные документы.

Правительство РФ согласно статье 5 Федерального закона от 11.07.2011 № 190 «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Собрание законодательства РФ, ст. 5712] обладает следующими полномочиями: определяет национального оператора по обращению с радиоактивными отходами; принимает решения о проектировании, размещении, об эксплуатации, о выводе из эксплуатации пунктов хранения радиоактивных отходов; устанавливает порядок регулирования тарифов на захоронение радиоактивных отходов; контролирует выполнение обязательств РФ по международным договорам и реализует международное сотрудничество в рамках обращения с радиоактивными отходами.

Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [Собрание законодательства РФ, ст. 5712], содержит в статье 5 полномочия органов государственной власти РФ, в статье 6 полномочия

органов государственной власти субъектов РФ, в статье 7 полномочия органов местного самоуправления и в статье 9 разграничение полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ в области охраны окружающей среды.

Полномочия органов государственной власти РФ, согласно Закону № 7-ФЗ, которые относятся к сфере обращение с отходами — это установление порядка обращения с радиоактивными отходами; установление порядка лицензирования отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды и его осуществление.

В последнее время Правительство Тюменской области активно развивает программу по управлению и обращению с отходами в соответствии с Законом Тюменской области от 11 июня 2015 года N 68 «Об отходах производства и потребления в Тюменской области» [Собрание законодательства РФ, ст. 5712]. К полномочиям исполнительных органов государственной власти Тюменской области в сфере обращения с отходами относятся:

1) проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возникших при осуществлении деятельности в сфере обращения с отходами;

2) разработка, утверждение и реализация региональных программ в сфере обращения с отходами, в том числе с ТКО, участие в разработке и выполнении федеральных программ в сфере обращения с отходами;

3) участие в проведении государственной политики в сфере обращения с отходами в Тюменской области;

4) принятие в соответствии с законодательством РФ нормативных правовых актов Тюменской области, в том числе устанавливающих правила осуществления деятельности региональных операторов по обращению с ТКО, контроль за их исполнением;

5) утверждение предельных тарифов в сфере обращения с ТКО;

6) утверждение производственных программ в сфере обращения с ТКО;

7) установление нормативов накопления ТКО;

8) регулирование деятельности региональных операторов по обращению с ТКО;

9) осуществление регионального государственного контроля в области регулирования тарифов в сфере обращения с ТКО в соответствии с положением, утвержденным Правительством Тюменской области.

Распоряжение Правительства Тюменской области от 26 октября 2011 года N 1941-рп «Об утверждении Региональной программы в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, в Тюменской области до 2027 года» закрепило обеспечение надлежащего уровня санитарного состояния территорий Тюменской области и совершенствования системы контроля и учета в сфере сбора, вывоза, размещения, обезвреживания и переработки коммунальных отходов. Эта программа разработана с целью создания эффективной региональной системы управления отходами в Тюменской области, обеспечивающей минимизацию накопленного экологического ущерба, а также с целью снижения загрязнения окружающей среды отходами производства и потребления, предупреждения и сокращения образования отходов, и вовлечения их в повторный хозяйственный оборот.

2.2. ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ КАК ОСОБЫЙ ВИД ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

Деятельность по обращению с опасными отходами подлежит обязательному лицензированию.

Обязательным условием лицензирования деятельности по обращению с опасными отходами является строгое соблюдение требований охраны здоровья человека и охраны окружающей среды. Порядок лицензирования деятельности по обращению с опасными отходами определяет -Правительство РФ.

Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [Российская газета, с. 10-12], регулирует отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности. Лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия народов РФ, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности.

Суть лицензирования — это деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля (надзора), приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, а также по предоставлению в установленном порядке информации и консультации по вопросам лицензирования.

Лицензия — это специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного

вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа.

Лицензируемый вид деятельности — вид деятельности, на осуществление которого на территории РФ и на иных территориях, над которыми РФ осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством РФ и нормами международного права, требуется получение лицензии в соответствующих сферах деятельности.

В статье 12 Закона № 99-ФЗ приведен перечень видов деятельности, на которые необходима лицензия. Пункт 30 данной статьи указывает на то, что деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности подлежит лицензированию.

Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2020 года № 2290 «О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности» [Собрание законодательства РФ, ст. 1781], закрепляет порядок лицензирования деятельности по сбору, транспортированию, обработке, обезвреживанию, утилизации, размещению отходов I - IV классов опасности.

Лицензирование деятельности по обращению с отходами осуществляется Росприроднадзором.

Обязательные лицензионные требования:

1. Наличие у соискателя лицензии, на праве собственности или ином законом основании, строений, зданий, помещений для выполнения заявленных работ.
2. Наличие у соискателя лицензии, на праве собственности и ином законом основании, оборудования и установок, для выполнения заявленных работ.
3. Наличие у соискателя лицензии, заключенных трудовых договоров

с работниками на осуществление деятельности в сфере обращения с отходами, профессиональной подготовки, которая подтверждается свидетельствами на право работы с опасными отходами.

4. Наличие у лицензиата санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, помещений и оборудования, которые используются или которые планируется использовать для выполнения заявленных работ, составляющих деятельность по обращению с опасными отходами.

5. Наличие у соискателя лицензии специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств, принадлежащих ему на праве собственности или ином законном основании, необходимых для выполнения заявленных работ.

6. Наличие у соискателя лицензии положительного заключения государственной экологической экспертизы, на заявленное специализированное оборудование.

Согласно Закону № 99-ФЗ лицензиат направляет заявление, в соответствии с Приказом Росприроднадзора от 26.07.2021 N 464 «Об утверждении Административного регламента Росприроднадзора предоставления государственной услуги по лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности» [Собрание законодательства РФ, ст. 5712] о предоставлении лицензии. Заявление должно содержать требуемые выше документы.

Лицензиат, который решает осуществлять лицензируемый вид деятельности по адресу места его осуществления, который не указан в лицензии, или выполнять новые работы, направляет в лицензирующий орган заявление о переоформлении лицензии, в котором указывает новый адрес или сведения о новых работах, и прикладывает пакет документов.

Лицензирующий орган проверяет сведения, которые содержатся в заявлении лицензиата и прилагаемых к нему документов, запрашивает

необходимые сведения, которые необходимы в области лицензирования.

Сведения о принятии решения лицензирующим органом о предоставлении лицензии или об отказе в предоставлении лицензии, переоформлении или об отказе в переоформлении лицензии, приостановлении, возобновлении, прекращении, аннулировании лицензии размещается в федеральной государственной информационной системе. Лицензия действительная бессрочно.

Отношения в области обращения с радиоактивными отходами, с выбросами вредных веществ в атмосферу и со сбросами вредных веществ в водные объекты регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации. Также отметим основные различия, устанавливаемые этим законом между опасными отходами и радиоактивными отходами. Если в области обращения с отходами еще допускается установление каких-либо правил нормативными актами субъектов РФ, то в области правового регулирования обращения с радиоактивными отходами в связи с их специфичностью и особой опасностью не только для населения, но и для государства в целом, устанавливается исключительное правовое регулирование РФ.

Ответственность за выдачу лицензии бизнесу, который осуществляет деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности, несет Росприроднадзор, а за сбор, сортировку, переработку, кондиционирование, транспортирование и временное хранение радиоактивных отходов осуществляет Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом".

ГЛАВА 3. СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ БИЗНЕСА ПРИ ОБРАЩЕНИИ С ОТХОДАМИ

3.1. ПРОБЛЕМЫ ПРИ ПОЛУЧЕНИИ ЛИЦЕНЗИИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ

На сегодняшний день согласно п. 30 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" лицензированию подлежит деятельность по сбору, транспортированию, обработке, обезвреживанию, утилизации и размещению отходов I - IV классов опасности.

Однако на протяжении всего периода существования лицензирования в области обращения с отходами производства и потребления менялось не только наименование лицензируемой деятельности, но и ее содержание, а также содержание выполняемых работ в составе лицензируемой деятельности, менялись лицензирующие органы и лицензионные требования.

Анализ действовавших и действующих нормативных правовых актов в сфере лицензирования деятельности в области обращения с отходами производства и потребления позволяет выделять следующие этапы развития указанного лицензируемого вида деятельности:

1) с 1994 г. по 1998 г. лицензированию подлежала деятельность по перемещению, утилизации, складированию, размещению, захоронению, уничтожению промышленных и иных отходов (материалов, веществ);

2) с 1998 г. по 2001 г. разными нормативными правовыми актами по-разному определялся лицензируемый вид деятельности:

- деятельность по обращению с опасными отходами;
- деятельность по утилизации отходов производства и потребления;

3) с 2001 г. по 2005 г. лицензированию вновь подлежала деятельность по обращению с опасными отходами;

4) с 2005 г. по 2009 г. лицензированию подлежала деятельность по сбору, обезвреживанию, использованию, транспортировке, размещению опасных

ОТХОДОВ;

5) с 2009 г. по 2011 г. лицензированию подлежала деятельность по сбору, обезвреживанию, использованию, транспортировке, размещению отходов I - IV классов опасности;

6) с 2011 г. по июнь 2012 г. лицензированию подлежала деятельность по сбору, обезвреживанию, использованию и размещению отходов I - IV классов опасности;

7) с июня 2012 г. по июль 2015 г. лицензированию подлежала деятельность по размещению и обезвреживанию отходов I - IV классов опасности;

8) с июля 2015 г. по настоящее время лицензированию подлежит деятельность по сбору, транспортированию, утилизации, обработке, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности.

В итоге на сегодняшний день согласно внесенным изменениям лицензированию подлежит деятельность по сбору, транспортированию, обезвреживанию, обработке, утилизации, размещению отходов I - IV классов опасности.

При этом делается ясным, что этапы формирования лицензирования во многом были противоречивыми: на протяжении всего периода его развития формировались разные критерии и условия определения лицензируемого вида деятельности, определялись разными лицензирующими органами (Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ; Госкомэкология России; Министерство природных ресурсов России; Ростехнадзор; Росприроднадзор), в определенные периоды одновременно существовало несколько одинаковых по статусу нормативных правовых актов, по-разному регулирующих указанную сферу общественных отношений. За все эти периоды указанные проблемы сопровождалась проблемами в определении характера лицензируемого вида деятельности: какая деятельность должна была лицензироваться, а какая нет; проблемами в правовой регламентации лицензируемых видов деятельности и др.

В виду соответствующих изменений законодательства о лицензировании в целом и законодательства о лицензировании в области обращения с отходами в частности, а также реформирования законодательства об охране окружающей среды и законодательства в области обращения с отходами производства и потребления, правоприменитель при реализации лицензируемого вида деятельности сталкивался и продолжает сталкиваться со всевозможными проблемами, среди которых определение необходимости переоформления ранее выданной лицензии.

На сегодняшний день среди действующих нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы лицензирования деятельности по сбору, транспортированию, утилизации, обработке, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности, можно выделить следующие:

- Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления";

- Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности";

- Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля и муниципального контроля";

- Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2020 г. № 2290 "О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности";

- Приказ Росприроднадзора от 26 июля 2021 г. N 464 "Об утверждении Административного регламента Росприроднадзора по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, утилизации, обработке, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности";

- а также иные нормативные правовые акты, обеспечивающие выполнение и соблюдение лицензионных требований.

Отметим при этом, что ни Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О

лицензировании отдельных видов деятельности", ни Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2020 г. № 2290, ни Приказ Росприроднадзора от 26 июля 2021 г. N 464 не устанавливают перечня нормативных правовых актов, который бы обеспечивал реализацию лицензионных требований на предмет соответствия установленным требованиям зданий, строений, сооружений, установок, транспортных средств, работников.

Также в п. 21 Перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора), утвержденный Приказом Росприроднадзора от 18.10.2016 N 670, содержится перечень нормативных правовых актов, соблюдение которых оценивается при проведении лицензионного контроля деятельности по сбору, транспортированию, обезвреживанию, обработке, утилизации, размещению отходов I - IV классов опасности (общее их количество - 22 НПА). Это подтверждает, что лицензионный контроль не ограничивается соблюдением требований только Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ и Постановления Правительства РФ от 26 декабря 2020г. № 2290.

При этом если соотносить перечень нормативных правовых актов, обозначенных в п. 21 Перечня, с требованиями указанных в нем НПА, становится понятным, что он приблизительный, поскольку проверка соблюдения лицензионных требований предполагает выполнение требований нормативных правовых актов, не указанных в Перечне, например соответствующих требований Федерального закона от 30.03.1999 N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" или требований законодательства о техническом регулировании, определяющих необходимость наличия документов, подтверждающих оценку соответствия транспорта и оборудования, отпускаемых в обращение.

Помимо этого, Росприроднадзор в своих разъяснительных письмах указывает на необходимость проверки соблюдения требований иных нормативных правовых актов и даже стандартов и ГОСТов, обеспечивающих

реализацию лицензионных требований.

Так, например, в п. 5 Методических рекомендаций по порядку предоставления государственной услуги по лицензированию деятельности по обращению с отходами, направленных для руководства территориальным органам письмом Росприроднадзора от 17.11.2015 N AC-03-03-36/20364 "О лицензировании деятельности", даются следующие разъяснения на предмет проверки соответствия соискателей лицензии требованиям в части транспортирования отходов I - IV классов опасности:

- "Основные требования к транспортированию отходов I - IV класса опасности установлены статьей 16 Закона 89-ФЗ.

- Законом N 458-ФЗ определено, что порядок транспортирования отходов I - IV классов опасности, предусматривающий требования в зависимости от вида отходов и класса опасности отходов, требования к погрузочно-разгрузочным работам, маркировке отходов, требования к обеспечению экологической безопасности и пожарной безопасности, будет устанавливаться Минтрансом России по согласованию с Минприроды России.

Росприроднадзору рекомендовано при проверке соответствия соискателей лицензий требованиям подпункта "в" пункта 3 Положения обращать внимание лицензиатов на необходимость соблюдения следующих требований нормативных правовых актов и положений ГОСТ:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2011 N 272 "Об утверждении правил перевозок грузов автомобильным транспортом";

- Приказ Минтранса России от 08.08.1995 N 73 "Об утверждении правил перевозки опасных грузов автомобильным транспортом";

- Приказ Минтранса России от 04.07.2011 N 179 "Об утверждении Порядка выдачи специального разрешения на движение по автомобильным дорогам транспортного средства, осуществляющего перевозку опасных грузов";

- Приказ Минтранса России от 05.09.2008 N 141 "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Правила перевозки опасных грузов

воздушными судами гражданской авиации";

- протокол пятнадцатого заседания Совета по железнодорожному транспорту государств - участников Содружества от 05.04.1996, в соответствии с которым закреплены правила перевозок опасных грузов по железным дорогам;

- Международная конвенция по охране человеческой жизни на море (СОЛАС-74);

- ГОСТ 19433-88 "Грузы опасные. Классификация и маркировка".

Территориальным органам Росприроднадзора при осуществлении проверки соблюдения лицензионных требований и условий, установленных пп. "в" п. 6 Положения, до принятия и вступления в законную силу порядка транспортирования отходов I - IV классов опасности, предполагающего требования в зависимости от вида отходов и класса опасности отходов, требования к погрузочно-разгрузочным работам, маркировке отходов, требования к обеспечению экологической безопасности и пожарной безопасности, рекомендуется обращать внимание лицензиатов на необходимость соблюдения вышеназванных требований нормативных правовых актов и положений ГОСТ при условии, что транспортируемые отходы I - IV классов опасности подпадают под категорию опасных грузов".

При этом, в п. 10 указанных Методических рекомендаций обращается внимание на необходимость соответствия оборудования и специализированных установок, необходимых для выполнения заявленных работ, требованиям ст. 11 Федерального закона от 23.11.1995 N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе" в части проведения государственной экологической экспертизы проектов технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду.

Тем самым рассматриваемые Методические рекомендации разъясняют пределы правового пространства, на предмет соблюдения которого

осуществляется лицензионный контроль.

Таким образом, правовую основу лицензирования определяют не только нормативные акты, непосредственно устанавливающие порядок лицензирования соответствующей деятельности, но и нормативные правовые акты, обеспечивающие выполнение лицензионных требований.

Также важное значение в реализации требований законодательства приобретают разъяснения Росприроднадзора. Несмотря на то, что письма Росприроднадзора не обладают статусом нормативного правового акта, не содержат правовых норм, в то же время нельзя не признать их особую роль в разъяснении требований действующего законодательства, рекомендаций по их реализации. Указанные письма содержат правовые позиции центрального аппарата Росприроднадзора по реализации требований действующего законодательства и указания вектора по их применению, адресованные территориальным органам. Хотя следует признать, что и среди писем Росприроднадзора встречаются расхождения на предмет рассмотрения одного и того же вопроса.

Следовательно Росприроднадзор в своих разъяснительных письмах пытается, во-первых, закрыть существующие дыры правового регулирования путем применения нормы права по аналогии; во-вторых, не учитывает юридическую силу и круг регулируемых отношений указанных нормативных правовых актов; в-третьих, распространяет их действие на неопределенное число ситуаций, т.е. указывает на неоднократность применения.

В частности, отходы упоминаются только в двух перечисленных документах — Постановлении № 272 и ГОСТ 19433-88. В первом случае отходы упоминаются в Перечне грузов, после перевозки которых транспортные средства, контейнеры должны быть промыты и, при необходимости, продезинфицированы. Во втором — в перечне опасных грузов подкласса 9.1, требующих нанесения маркировки, характеризующей вид и степень опасности груза.

Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации», документ по стандартизации — это документ, в котором для добровольного и многократного применения устанавливаются общие характеристики объекта стандартизации, а также правила и общие принципы в отношении объекта стандартизации, за исключением случаев, если обязательность применения документов по стандартизации устанавливается данным Федеральным законом.

При этом, в соответствии с пп. 1 и 2 ст. 4 Федерального закона № 162-ФЗ стандартизация в Российской Федерации основывается в том числе на следующих принципах:

- добровольность применения документов по стандартизации;
- обязательность применения документов по стандартизации в отношении объектов стандартизации, предусмотренных ст. 6 Федерального закона № 162-ФЗ (оборонная продукция (товары, работы, услуги) по государственному оборонному заказу, продукция, используемая в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну, и т.д.).

Таким образом, ссылка на ГОСТ и стандарты в разъяснительном письме Росприроднадзора вовсе не делает его обязательным для применения.

Также подробно остановимся на вопросе применения нормы права по аналогии и разберемся в том, может ли принцип аналогии права быть применен в рамках института лицензирования.

Как мы знаем вопросы аналогии права и аналогии закона рассматриваются различными исследователями. Однако распространение принцип аналогии права получил только в гражданском, семейном и гражданском процессуальном законодательстве. При этом статья 6 Гражданского кодекса РФ, ч. 4 статья 1 Гражданского процессуального кодекса РФ предусматривают применение аналогии права и аналогии закона, а статья 5 Семейного кодекса Российской Федерации — применение аналогии права со ссылкой на нормы и принципы гражданского права.

Однако если перечисленные выше отрасли права предполагают диспозитивный метод регулирования, то в отрасли административного права регулирование носит императивный характер.

При этом, авторы В.А. Микрюков и Г.А. Микрюкова выступают против применения аналогии права при ограничении и обременении гражданских прав, поскольку «в противном случае всегда будет оставаться соблазн задействовать метод аналогии не для восполнения реального правового пробела, а для введения в действие предполагаемых (желаемых), но не принятых законодательных велений в качестве средства сдерживания поведения, прямо не запрещенного законом, но нежелательного в конкретной ситуации с экономической, социальной или политической точки зрения» [Микрюков В.А., Микрюкова Г.А., с. 11–14].

По мнению Осокиной Г.Л. в рамках гражданского судопроизводства, применение закона по аналогии «открывает широкий простор для судьейского усмотрения вплоть до произвола и, как следствие, — нарушение субъективных прав и законных интересов участников судебного разбирательства» [Осокина Г.Л., с. 36].

Применение права по аналогии в административном праве, по мнению таких авторов, как Ю.К. Краснов, В.В. Надвикова, В.И. Шкатулла, Б.И. Шалыгин [Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И., с. 536], недопустимо.

Что касается рассматриваемой в диссертации проблемы, то лицензирование многими авторами отнесено к административному праву в качестве института или особого метода регулирования [Купреев С.С., с. 18 – 21].

По своей природе любой порядок, устанавливающий разрешительную систему осуществления хозяйственной и иной деятельности, представляет собой систему запретов и барьеров, призванных отделить недобросовестных субъектов, не допустить их выхода на рынок товаров и услуг. Пробелы правового регулирования в порядке получения разрешительной документации невозможно заполнить с помощью аналогии права или аналогии закона.

Ответственность за негативные последствия отсутствия необходимого правового регулирования, должен нести орган государственной власти, а не субъект хозяйственной деятельности.

Такой подход — презумпции правоты налогоплательщика — осуществлен в отрасли налогового права. Согласно ч. 7 статьи 3 Налогового кодекса РФ все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика. При этом налоговое право представляет собой систему обязательных к исполнению субъектами хозяйственной деятельности требований, устанавливающих механизмы экономического регулирования.

Институт лицензирования также представляет набор обязательных к исполнению требований к лицензиатам. Неисполнение предъявляемых требований влечет административную ответственность. Для налогового, административного права и института лицензирования характерен строгий порядок отношений. Вариабельность или самостоятельность в указанных отраслях должны быть прямо предусмотрены законом. И даже в этой ситуации в рамках налогового права предусмотрено правило на случай отсутствия необходимого регулирования. Напрашивается вопрос, почему его нет в порядке лицензирования. Почему бы территориальным органам Росприроднадзора не действовать подобным образом: все неустранимые пробелы, недоработки и противоречия законодательства о лицензировании трактуются в пользу лицензиата.

При этом отсутствующий порядок транспортирования отходов I–IV классов опасности должен быть утвержден Минтрансом России, а следовательно, ни у Минприроды России, ни у Росприроднадзора нет полномочий по определению иных «временных» и «подходящих» требований. Сомнительно, что Минтранс России может в данном случае каким-то образом предложить «временно» исполнять требования действующих нормативных правовых актов, регулирующих смежные вопросы, поскольку данное решение

не будет отвечать надлежащему исполнению Минтрансом России своих полномочий.

Также, согласимся с мнением Е.И. Спектор - применение права по аналогии может иметь место только для решения конкретных правовых ситуаций, единичных случаев и не должно заменять отсутствующий, но предусмотренный законодательством нормативный правовой акт, рассчитанный на неоднократное применение в отношении неопределенного круга лиц [Спектор Е.И., с. 49–54].

Одним из лицензионных требований для осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности в соответствии с подп. «г» п. 3 Положения о лицензировании является наличие у соискателя лицензии — трудовые договоры с работниками на осуществление деятельности в области обращения с отходами, профессиональной подготовки, подтвержденной свидетельствами на право работы с отходами I–IV классов опасности.

Согласно ч. 2 статьи 10 Федерального закона № 273-ФЗ образование подразделяется на общее образование, профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение, обеспечивающие возможность реализации права на образование в течение всей жизни (непрерывное образование). В соответствии с ч. 6 указанной статьи дополнительное образование включает в себя такие подвиды, как дополнительное образование детей и взрослых и дополнительное профессиональное образование.

На основании пп. 13 и 14 ст. 2 Федерального закона № 273-ФЗ:

- профессиональное обучение — вид образования, который направлен на приобретение обучающимися знаний, умений, навыков и формирование компетенции, необходимых для выполнения определенных трудовых, служебных функций;

- дополнительное образование — вид образования, который направлен на всестороннее удовлетворение образовательных потребностей человека в

интеллектуальном, духовно-нравственном, физическом и (или) профессиональном совершенствовании и не сопровождается повышением уровня образования.

Также в Федеральном законе № 273-ФЗ нет понятия «сертификат», а понятие «свидетельство» используется в ином контексте, в связи с чем в п. 1 ст. 15 Федерального закона № 89-ФЗ данные документы были заменены документами о квалификации.

Также статья 76 Федерального закона № 273-ФЗ была дополнена п. 17: «Типовые дополнительные профессиональные программы образования лиц, которые допущены к сбору, обработке, транспортированию, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности, утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды» [Алымова В.А., с. 78 – 84].

Так, положение о порядке профессиональной подготовки лиц, допущенных к сбору, обработке, транспортированию, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности, утверждаемом Минобрнауки России по согласованию с Минприроды России, просуществовало всего полгода (с 01.07.2015 по 31.12.2015), а упомянутый порядок так и не был утвержден.

Согласно Методическим рекомендациям, территориальным органам Росприроднадзора до утверждения упомянутого в п. 3 статьи 15 Федерального закона № 89-ФЗ порядка профессиональной подготовки, а также внесения изменений в указанную статью необходимо принимать документы, предусмотренные как действующим законодательством об образовании, так и ранее выданные свидетельства на право работы с отходами I–IV класса опасности, если документы выданы организациями, имеющими полученные в установленном законом порядке лицензии на право осуществления образовательной деятельности, и осуществляющими образовательную деятельность по Примерной программе профессиональной подготовки лиц на

право работы с опасными отходами, утвержденной Приказом Минприроды России от 18.12.2002 № 868, согласованной с Минобразования России.

При этом Примерная программа не была зарегистрирована в Минюсте России и официально опубликована, т.е. по формальным основаниям она не является нормативным правовым актом, обязательным к исполнению.

Рассмотрим еще одну проблему лицензирования. Форма лицензии предполагает необходимость включение в нее места нахождения обладателя лицензии и места осуществления его деятельности. Вполне можно предположить, что при оформлении заявки в эти строки вносятся данные о юридическом и фактическом месте нахождения организации.

Указывать в заявлении что-то еще по моему мнению нет необходимости, тем более что в ч. 2 статьи 9 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ прямо указано: "Юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, получившие лицензию, вправе осуществлять деятельность, на которую предоставлена лицензия, на всей территории РФ и на иных территориях, над которыми РФ осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством РФ и нормами международного права".

Однако, по мнению представителей территориальных управлений Росприроднадзора, лицензиат при подготовке заявления по получению лицензии, должен был заранее вписать туда все места и площадки, на которых он планирует производить деятельность по обращению с отходами, даже если для этого используются мобильные установки без привязки к постоянному месту нахождения. То есть, если такие работы проводятся на месторождениях, в лесу, или в поле – то их координаты все равно должны быть заранее точно указаны.

Если же этого в приложении к лицензии нет, а ее обладатель совершил правонарушение, предусмотренное ч. 3 статьи 14.1 КоАП ("Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)"), то такая организация должна будет уплатить штраф в размере от 30 тыс. до 40 тыс. руб. и переоформить лицензию.

Также такие случаи квалифицируют по ч. 2 статьи 19.20 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, с нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), если такое разрешение (лицензия) обязательно и допускающей в такой ситуации уплату организацией штрафа на юридических лиц в размере от 100 тыс. до 150 тыс. рублей.

Абсурдизм подобных требований и их прямое несоответствие норме закона вполне очевидно. Но надзорные органы лишь составляют протокол об административном правонарушении, а все разбирательства с такими делами направляются в суды.

При вынесении решений по таким делам судьи указывают на наличие письма Росприроднадзора от 19 декабря 2011 г. № ВК-08-03-36/16638, в котором открыто разъяснено, что местом осуществления лицензируемого вида деятельности, не может быть указан город, регион РФ, субъект РФ или РФ в целом. Таким объектом признаются только здания, помещения, сооружения или иные соответствующие объекты, принадлежащие соискателю лицензии на праве собственности либо ином законном основании. Они должны иметь почтовый адрес или другие данные, позволяющие идентифицировать объект.

Природные же объекты и месторождения почтового адреса не имеют и ряд из них, например, моря и реки принадлежать какому-либо юридическому лицу в России не могут.

Аналогичные разъяснения содержит также письмо Росприроднадзора от 17 ноября 2015 г. № АС-03-03-36/20364, в котором также указывается, что при намерении соискателя лицензии осуществлять лицензируемые виды деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию отходов I-IV классов опасности с использованием движимого имущества (транспортные средства, мобильные установки) привязку к месту осуществления лицензируемого вида деятельности необходимо осуществлять исходя из понятия "место осуществления лицензируемого вида деятельности",

которое может совпадать с местом нахождения соискателя лицензии или лицензиата.

По вышеуказанным основаниям, в подобных ситуациях, оснований для привлечения к административной ответственности как по ч. 3 статьи 14.1, так и по ч. 2 статьи 19.20 КоАП РФ судами однозначно не усматривается, а предписания представителей управления Росприроднадзора о необходимости переоформления лицензии признаются нарушающими права и охраняемые законом интересы обладателя лицензии.

Как видим, подобное решение для рассматриваемой ситуации вполне очевидно и не только соответствует позиции Росприроднадзора, но и соответствует буквальному изложению действующей нормы закона.

3.2. СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПО ВОПРОСАМ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ

Анализ правоприменительной практики позволяет выделить следующие судебные процессы и конкретные выводы судебных органов на предмет рассмотрения отдельных вопросов в части лицензирования деятельности по обращению с отходами.

1. Предметом обжалования и судебных разбирательств становился отказ в выдаче лицензий.

Можно выделить следующие судебные решения, которыми действия Управления по отказу в выдаче лицензии признавались законными и обоснованными:

1) Определение Верховного Суда РФ от 15.11.2017 N 303-КГ17-16896, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 25.07.2017 N Ф03-2345/2017 по делу N А51-23258/2016, Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 24.04.2017 N 05АП-703/2017 по делу N А51-23258/2016, в которых указывалось на необходимость проведения государственной экологической экспертизы технической документации новой технологии;

2) в Определении Верховного Суда РФ от 21.12.2017 N 310-КГ17-19693 по делу N А14-6513/2016, Постановлении Арбитражного суда Центрального округа от 27.09.2017 N Ф10-3685/2017 по делу N А14-6513/2016, Постановлении Девятнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 28.06.2017 N 19АП-3794/2017 по делу N А14-6513/2016 суды пришли к выводу о том, что правовых оснований для предоставления лицензии у лицензирующего органа не имелось, поскольку у соискателя лицензии отсутствуют здания, строения и помещения для осуществления деятельности по сбору перечисленных в заявлении видов отходов I - IV классов опасности, а также соискателем лицензии не представлено транспортное средство по транспортированию этих отходов.

2. Предметом обжалования и судебных разбирательств становился отказ в переоформлении соответствующей лицензии.

Можно выделить следующие решения судебных органов, которыми соответствующие решения органов Росприроднадзора признавались законными и обоснованными:

1) Постановление Четырнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 28.02.2017 по делу N A13-7089/2015, в котором суд приходит к следующему выводу: "Наличие у соискателя лицензии необходимого для выполнения заявленных работ объекта размещения отходов, принадлежащего ему на праве собственности или ином законном основании и соответствующего установленным требованиям к расположению за пределами границ водоохранных зон, запретных полос лесов, является одним из лицензионных требований".

Арбитражный суд Северо-Западного округа в Постановлении от 10.05.2016 по делу N A13-7089/2015 пришел к следующему выводу: "Вывод судов о том, что истребование лицензирующим органом документов о переводе земельного участка из одной категории в другую выходит за пределы предмета проверки соискателя лицензии является ошибочным, как основанной на неправильном применении норм материального права".

3. Решение о возврате заявительных документов о переоформлении соответствующей лицензии также становилось предметом обжалования и судебных разбирательств.

1) Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03.08.2017 N Ф01-3120/2017 по делу N A38-8329/2016, в котором суд пришел к следующему выводу: "Договор аренды полигона промышленных отходов от 02.04.1990 сроком на 25 лет не является документом, подтверждающим наличие у лицензиата принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании зданий, строений, сооружений и помещений, необходимых для выполнения заявленных работ";

2) Постановление Семнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 11.12.2017 N 17АП-16279/2017-АК по делу N А71-9027/2017, в котором суд отмечает следующее:

- "... заявителем при переоформлении лицензии не представлены доказательства соответствия лицензионным требованиям помещения, в качестве места осуществления деятельности по сбору, утилизации и обезвреживанию отходов I - IV классов опасности с применением мобильных установок, возможности использования мобильных установок, для выполнения заявленных работ по указанному адресу с соблюдением условий использования данных мобильных установок, установленных экспертными заключениями";

- "таким образом, из представленных экспертных заключений следует, что для эксплуатации указанных мобильных установок для переработки отходов необходимо в том числе наличие подготовленной площади с соблюдением установленных расстояний от определенных объектов и санитарных зон".

4. Предметом обжалования и судебных разбирательств становились и предписания органов Росприроднадзора в части возложения обязанности осуществлять деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности на основании соответствующих лицензий.

В Постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 05.09.2017 N Ф01-3618/2017 по делу N А28-10639/2016 отмечается, что суды пришли к обоснованному выводу о том, что отходы общества относятся не к V, а к IV классу опасности и ему необходимо осуществлять деятельность по размещению отходов на основании соответствующей лицензии.

Также самостоятельным объектом обжалования становятся вынесенные по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении постановления о назначении административного наказания по ч. 2 статьи 14.1 КоАП РФ (осуществление предпринимательской деятельности без лицензии) или ч. 4 статьи 14.1 КоАП РФ (осуществление предпринимательской

деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных лицензией).

Следует отметить, что при разрешении споров по вопросам лицензирования деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности вопрос определения статуса новой техники, технологии, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, новых веществ, которые могут поступать в природную среду, проекты технической документации / техническая документация которых в силу требований п. 5 ст. 11 Федерального закона от 23.11.1995 N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе" подлежит государственной экологической экспертизе, в судебной практике разрешается по-разному.

Анализ имеющейся судебной практики по вопросам лицензирования деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности позволяет выделить одну из основных причин удовлетворения жалоб хозяйствующих субъектов - недоказанность органами Росприроднадзора обратного:

1) в Определении Верховного Суда РФ от 19.12.2016 N 307-КГ16-16818 по делу N 21-2026/2014, Постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23.09.2016 N Ф07-7879/2016 по делу N А21-2026/2014 формулируется следующий вывод: "Судами установлено, что границы населенного пункта в спорный участок не входят (участок находится вне пределов границ населенного пункта), и предприятие не осуществляет на нем деятельность по захоронению отходов, учитывая недоказанность Управлением обратного, суды пришли к выводу о недоказанности отказа предприятию в предоставлении лицензии на осуществление деятельности по обезвреживанию и размещению отходов I - IV классов опасности". Судами отмечается, что Управлением не представлены доказательства того, что общество осуществляет на указанном полигоне деятельность по захоронению отходов;

2) важными для обоснования настоящего Заключение являются Определение Верховного Суда РФ от 29.11.2016 N 301-КГ16-15570, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 01.09.2016 N Ф01-3554/2016 по делу N А82-18287/2015, Постановление Второго Арбитражного апелляционного суда от 08.06.2016 N 02АП-3490/2016 по делу N А82-18287/2015, в которых судебные органы приходят к следующим выводам:

- "формулировка выявленного и отраженного в предписании нарушения не отвечает принципам конкретности и исполнимости, поскольку не содержит перечня действий, которые общество должно совершить или от совершения которых должно воздержаться";

- "предписание должностного лица, содержащее законные требования, должно быть реально исполнено и содержать конкретные указания, четкие формулировки относительно конкретных действий, которые необходимо совершить исполнителю и которые должны быть направлены на прекращение и устранение выявленного нарушения";

- "Управление не привело правового обоснования невозможности отнесения рассматриваемого объекта (свалки) к числу подлежащих сооружений";

- "Суды установили, что Управление в предписании от 20.11.2015 N 107/4032 возложило на общество обязанность обеспечить именно наличие объекта размещения отходов IV класса опасности (при его фактическом наличии), а не привести объект в соответствие с требованиями законодательства. Какие именно действия необходимо совершить ОАО "Чистый город плюс" в целях устранения нарушений, из предписания не усматривается. На основании вышеизложенного суды пришли к обоснованному выводу о том, что оспариваемое предписание не отвечает принципам конкретности и исполнимости, и правомерно удовлетворили требования".

Приведенные правовые позиции судебных органов по делу N А82-18287/2015 подтверждают, что требований Положения о лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации,

обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности, утв. Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2020 г. № 2290, недостаточно для проверки соответствия лицензионным требованиям. Указанные в Положении о лицензировании требования носят общий неконкретный характер. Лицензионный контроль должен охватывать проверку выполнения требований природоохранного законодательства, законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и др. в части соответствия необходимых для выполнения заявленных работ зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств, работников указанным требованиям.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

XXI век может стать переломным моментом в обращении человечества с миллионами тонн отходов. Активное развитие в России промышленности и сельского хозяйства приводит к появлению все большего количества отходов.

Один из способов навести порядок в сфере обезвреживания, размещения, утилизации и переработки отходов государство видит в применении схем лицензирования. В статье 49 части 1 ГК РФ указано, что отдельными видами деятельности, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения - лицензии. Обращение с отходами, на данный момент, одна из наиболее сложных и масштабных экологических проблем.

На данный момент необходимо выделить основные вопросы экологии и бизнеса:

- Это вопрос утилизации и переработки, в частности проблема отходов, которая накладывает существенное ограничение на выпуск продукции.

- Это монополизация рынка через новое законодательное требование о лицензировании, в результате чего происходит выключение малого и среднего бизнеса из множества областей, таких как переработка драгоценных металлов, электронного оборудования, переработка пластика, бумаги, картона и прочее.

- Это общее системное развитие экологической грамотности, которое бы сделало экологические программы не только нужными, но и выгодными.

В настоящее время, требования к экологической безопасности в РФ ужесточаются, а необходимость их строго соблюдения накладывает на бизнес дополнительные расходы и обязательства. В настоящее время оказывается, что внедрение экологической безопасности — это балансирование на грани. С одной стороны, нам нужно развивать производство, потому что мы хотим жить в достатке, а с другой стороны — мы понимаем, что чем больше промышленности, тем больше воздействие на окружающую среду.

Предприятия, в результате работы которых образуются отходы I-IV классов опасности, «самостоятельно определяют политику обращения с

отходами в соответствии с действующим законодательством». По закону, предприятия до 11 месяцев имеют право хранить отходы на своей территории. Но далее встает вопрос об утилизации отходов, и как раз, занимаются таким родом деятельности только лицензированные фирмы-предприятия.

На основании представленной диссертации можно сформировать основные выводы по лицензированию на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности:

1. При получении лицензии на осуществление деятельности в области обращения с отходами добросовестные природопользователи хозяйственной деятельности сталкиваются с неоднозначностью правоприменения, а также в некоторых случаях с превышением государственным органом своих полномочий.

2. Рассмотренные в магистерской диссертации случаи применения аналогии закона в рамках института лицензирования привели к ужесточению существующих требований в отношении хозяйствующих субъектов.

3. Аналогия закона при определении категорических требований может привести к совершенно противоположным решениям государственных органов — от ужесточения требований до их полного обезличивания. Использование аналогии закона в отношении неопределенного количества случаев и лиц приводит к подмене полноценного правового регулирования временными мерами.

4. Принятие государственным органом нормативного правового акта в отсутствие на то полномочий, требование об исполнении хозяйствующими субъектами неопубликованных правовых актов, а также дезинформация субъектов хозяйственной деятельности со стороны государственного органа не позволяют оптимизировать процесс оказания государственной услуги, создают дополнительные административные барьеры и основания для обращения субъектов хозяйственной деятельности в судебные органы для защиты своих прав.

Для наведения порядка в сфере лицензирования по обращению с отходами необходимо популяризировать, как за рубежом, понятие экологически ответственного бизнеса. Внести изменение в действующее законодательство в сфере обращения с отходами:

1. Раскрыть, как можно подробнее, перечень всех документов необходимых для получения лицензии;

2. Утвердить полный список отдельных нормативно правовых актов, регулирующих деятельность по получению лицензии на деятельность по сбору, обработке, транспортированию, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности;

3. Приравнять специализированные мобильные установки по утилизации и обезвреживанию отходов к передвижным средствам без привязки к определенному месту, указанному в лицензии. Разрешить эксплуатацию мобильных установок без переоформления лицензии, обязав лицензиатов лишь уведомлять соответствующее МУ РПН о начале деятельности на соответствующей территории.

Реализация указанных мер позволит более детально контролировать сферу обращения с отходами. Облегчит бизнесу, а именно добросовестным природопользователям осуществлять деятельность по обращению с отходами.

В работе достигнуты цели и решены задачи, которые были поставлены перед научным исследованием, рассмотрена судебная практика и внесены предложения по усовершенствованию законодательства в сфере обращения с отходами.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативно-правовые акты

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г.: по состоянию на 04.07.2020 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 4. – Ст. 4398.

2. Базельская Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением от 22 марта 1989 г. Россия ратифицировала федеральным законом от 04.11.1993 №1118-ФЗ // собр. Законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 18. — Ст. 2066

3. Конвенция о ядерной безопасности // бюллетень международных договоров. — 2007. — № 9. — С. 3 — 14.

4. Модельный закон об отходах производства и потребления: принят в г. Санкт-Петербурге 15.06.1998 постановлением 11-9 на 11-ом пленарном заседании межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств - участников содружества независимых государств. — 1998. — № 18. — с. 170 — 184.

5. О правительстве Российской Федерации: федеральный Конституционный закон от 06.11.2020 N 4-ФКЗ: Официальный текст по состоянию на 06.11.2020 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 22.12.1997. — № 51. — Ст. 5712.

6. Гражданский Кодекс Российской Федерации (Часть первая): Федеральный Закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ: Официальный текст по состоянию на 28.06.2021 // Собрание законодательства Российской Федерации — 05.12.1994. — № 32. — Ст. 3301.

7. Гражданский Кодекс Российской Федерации (Часть вторая): Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ: Официальный текст по состоянию на 28.06.2021// Собрание законодательства Российской Федерации - 29.01.1996.-№ 5. - Ст. 410.

8. Уголовный Кодекс Российской Федерации: Федеральный Закон от

13.06.1996 № 63-ФЗ: Официальный текст по состоянию на 22.08.2021//
Собрание законодательства Российской Федерации — 17.06.1996. — № 25. —
Ст. 2954.

9. Налоговый Кодекс Российской Федерации (Часть вторая):
Федеральный Закон от 05.08.2000 №117-ФЗ: Официальный текст по состоянию
на 02.07.2021// Собрание законодательства Российской Федерации. —
07.08.2000. — №32. — Ст. 3340.

10. Кодекс Российской Федерации об Административных
Правонарушениях: Федеральный Закон от 01.12.2001 №195-
ФЗ:Официальный текст по состоянию на 01.07.2021 // Российская газета -
31.12.2001. — № 256.

11. Трудовой Кодекс Российской Федерации: Федеральный Закон от
30.12.2001 № 197-ФЗ: Официальный текст по состоянию на 28.06.2021 //
Российская газета - 31.12.2001. — № 256.

12. Градостроительный Кодекс Российской Федерации: Федеральный
Закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ: Официальный текст по состоянию на
02.07.2021// Российская газета.- 30.12.2004. - № 290.

13. Об использовании атомной энергии: Федеральный закон от 21.11.1995
№170-ФЗ: Официальный текст по состоянию на 30.04.2021 // Собрание
законодательства Российской Федерации. - 27.11.1995. - № 48. - Ст. 4552.

14. Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23.11.1995 №
174- ФЗ: Официальный текст по состоянию на 02.07.2021 // Собрание
законодательства Российской Федерации. - 27.11.1995. - № 48. - Ст. 4556.

15. О радиационной безопасности населения: Федеральный закон от
09.01.1996 № 3-ФЗ: Официальный текст по состоянию на 11.06.2021 //
Собрание законодательства Российской Федерации. - 05.01.1996. -№ 3. -Ст. 141.

16. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от
24.06.1998г. № 89-ФЗ: Официальный текст по состоянию на 02.07.2021 //
Российская газета. — № 121. — 30.06.1998.

17. Об охране атмосферного воздуха: Федеральный закон от 04.05.1999

№ 96-ФЗ:Официальный текст по состоянию на 29.12.2014 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 03.05.1999. — № 18. - Ст. 2222.

18. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ: Официальный текст по состоянию на 11.06.2021 // Российская газета. - №6.- 12.01.2002.

19. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ: Официальный текст по состоянию на 02.07.2021 // Российская газета. - №6.- 12.01.2002.

20. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ: Официальный текст по состоянию на 02.07.2021 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 30.07.2007. — № 31. — Ст. 4006.

21. О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ: Официальный текст по состоянию на 02.07.2021// Собрание законодательства Российской Федерации. — 03.12.2007. — № 49. — Ст. 6078.

22. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении Государственного контроля (надзора) и Муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ: Официальный текст по состоянию на 11.06.2021 // Российская газета. — № 266. — 30.12.2008.

23. Об организации предоставления Государственных и Муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ: Официальный текст по состоянию на 02.07.2021 // Российская газета. — № 168. — 30.07.2010.

24. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ: Официальный текст по состоянию на 02.07.2021 // Российская газета. — № 97. — 06.05.2011.

25. Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 11.07.2011 № 190-ФЗ: Официальный текст по состоянию на 08.12.2020 //

Парламентская газета. — № 34. — 15—21.07.2011.

26. О специально уполномоченных Государственных органах Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.1998 № 1594: Официальный текст по состоянию на 17.12.2001 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 11.01.1999. - № 2. — Ст. 302.

27. О трансграничном перемещении отходов: Постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.2003 № 442: Официальный текст по состоянию на 20.03.2018 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 21.07.2003. - № 29. — Ст. 3012.

28. Об утверждении положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2004 № 370: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2007 № 400: Официальный текст по состоянию на 30.10.2021 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 09.08.2004. — № 32. — Ст. 3347.

29. О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 г. № 401: Официальный текст по состоянию на 27.02.2021 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 09.08.2004. — № 32. — Ст. 3348.

30. О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 404: Официальный текст по состоянию на 31.05.2021 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 02.06.2008. — № 22. — Ст. 2581.

31. О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности: Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2020 N 2290: Официальный текст по состоянию на 26.12.2020 // Собрание

- законодательства Российской Федерации. - 09.04.2012. — № 15. — Ст. 1781.
32. Об утверждении порядка паспортизации и типовых форм паспортов отходов I - IV классов опасности: Постановление Правительства Российской Федерации от 08.12.2020 N 1026 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 26.08.2013. — № 34. — Ст. 4443.
33. Об отходах производства и потребления в Тюменской области: Постановление Правительства Тюменской области от 11 июня 2015 года N 68: Официальный текст по состоянию на 18.02.2016 // Вестник Тюменской областной Думы. — № 5. — 28.05.2015.
34. Об утверждении Региональной программы в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, в Тюменской области до 2027 года: Распоряжение Правительства Тюменской области от 26 октября 2011 N 1941-рп: Официальный текст по состоянию на 04.10.2019 // Вестник Тюменской областной Думы. — № 6. — 28.05.2018.
35. Об утверждении критериев отнесения отходов к I - V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду: Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 04.12.2014 N 536 // Природно-ресурсные ведомости. — № 45. — 2001.
36. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования предоставления Государственной услуги по лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности: Приказ Росприроднадзора от 26.07.2021 N 464 // Бюллетень нормативных актов Федеральных органов исполнительной власти. — № 15. — 14.04.2008.
37. О направлении разъяснений по лицензированию: Письмо Росприроднадзора от 19 декабря 2011 г. № ВК-08-03-36/16638// Экономика и жизнь (бухгалтерское приложение). — №38. — 26.09.2014.
38. О направлении разъяснений по лицензированию: письмо Росприроднадзора от 17 ноября 2015 г. № АС-03-03-36/20364// Экономика и

жизнь (бухгалтерское приложение). — №38. — 26.09.2014.

2. Материалы судебной практики

39. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 25.07.2017 N Ф03-2345/2017 по делу N А51-23258/2016. – Доступ из справочно-правовой системы Консультант-Плюс. – Режим доступа: по подписке.

40. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 27.09.2017 NФ10-3685/2017 по делу N А14-6513/2016. – Доступ из справочно-правовой системы Консультант-Плюс. – Режим доступа: по подписке.

41. Определение Верховного Суда РФ от 24.10.2017 N 308КГ17-15153 по делу N А77-404/2016. – Доступ из справочно-правовой системы Консультант-Плюс. – Режим доступа: по подписке.

42. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 13.06.2017 N Ф08-3511/2017 по делу N А77-404/2016. – Доступ из справочно-правовой системы Консультант-Плюс. – Режим доступа: по подписке.

43. Постановление Четырнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 28.02.2017 по делу N А13-7089/2015. – Доступ из справочно-правовой системы Консультант-Плюс. – Режим доступа: по подписке.

44. Постановление Первого Арбитражного апелляционного суда от 20.06.2017 по делу N А43-32732/2016. – Доступ из справочно-правовой системы Консультант-Плюс. – Режим доступа: по подписке.

45. Постановление Семнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 11.12.2017 N 17АП-16279/2017-АК по делу N А71-9027/2017. – Доступ из справочно-правовой системы Консультант-Плюс. – Режим доступа: по подписке.

46. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03.08.2017 N Ф01-3120/2017 по делу N А38-8329/2016. – Доступ из справочно-правовой системы Консультант-Плюс. – Режим доступа: по подписке.

47. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.02.2018 N 18-АП-412/2018 по делу N А76-8688/2017. – Доступ из

справочно-правовой системы Консультант-Плюс. – Режим доступа: по подписке.

48. Постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23.09.2016 N Ф07-7879/2016 по делу N А21-2026/2014. – Доступ из справочно-правовой системы Консультант-Плюс. – Режим доступа: по подписке.

49. Решение Арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 11 февраля 2019 г. по делу № А81-10243/2018. – Доступ из справочно-правовой системы Консультант-Плюс. – Режим доступа: по подписке.

50. Решение Арбитражного суда Тюменской области от 17 декабря 2019 г. по делу № А70-19293/2019. – Доступ из справочно-правовой системы Консультант-Плюс. – Режим доступа: по подписке.

51. Постановление Мирowego судьи судебного участка N 2 г. Нового Уренгоя Ямало-Ненецкого автономного округа от 23 ноября 2016 г. N 5-466/16. – Доступ из справочно-правовой системы Консультант-Плюс. – Режим доступа: по подписке.

3. Научная и учебная литература

52. Алексеев С.С. Теория права. - М: Издательство БЕК, 1995.

53. Балашенко С.А. Государственное управление в области охраны окружающей среды. Минск: Изд. БГУ, 2000.

54. Боголюбов С.А. Экологическое право – 6 – е изд., перераб. и доп. / С.А. Боголюбов // М.: Издательство Юрайт; ид Юрайт. – 2018. - 281 с.

55. Боголюбов С.А., Кичигин Н.В., Хлуденева Н.И. Концепция развития экологического (природоохранного) законодательства // Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 463 - 478.

56. Бринчук М.М. Экологическое право – 4 – е изд., перераб. и доп. / М.М. Бринчук // М.: Издательство Эксмо. – 2010. – 624 с.

57. Власенко Н.А. Проблемы правовой неопределенности: Курс лекций. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при

Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015.

58. Гуцин А.В. Лицензирование как институт административного права // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 4–9

59. Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Юридическая техника: учебник. М.: Юстицинформ, 2014. 536 с.

60. Купреев С.С. Лицензирование как административно-правовой метод государственного управления: современное состояние / С.С. Купреев // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 18–21

61. Микрюков В.А., Микрюкова Г.А. Проблемы применения гражданского законодательства по аналогии / В.А. Микрюков, Г.А. Микрюкова // Юрист. 2016. № 4. С. 11–14.

62. Огородникова С.Ю. Отходы производства и потребления: Учеб. – метод. пособие / С.Ю. Огородникова // Киров. – 2012. – 94с.

63. Рахилин в.к. общество и живая природа. Крат. Очерк истории взаимодействия / в.к. рахлин // м.: наука. - 1989. - 213 с.

64. Российское законодательство X—XX веков, т.8, м.: юрид.лит. - 1991. - 496 с.

65. Спектор Е.И. Некоторые аспекты применения института аналогии в административном законодательстве / Е.И. Спектор // Право и экономика. 2002. № 7. С. 49–54.

66. Фаюстов А.А. Модельный закон как основа для новой редакции Федерального закона «Об отходах производства и потребления» / А.А. Фаюстов // Твердые бытовые отходы. 2009. № 6. С. 52.

67. Хабриева Т.Я., Лазарев В.В., Габов А.В. и др. Судебная практика в современной правовой системе России: Монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой, В.В. Лазарева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма: ИНФРА-М, 2017.

4. Диссертации и авторефераты диссертаций:

68. Львович С.В. Правовое регулирование обращения с отходами

производства и потребления: Дисс. канд. юрид. наук. Саратов, 2000.

69. Пономарев М.В. Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления: Дисс. канд. юрид. наук. Москва, 2019.

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

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

5. Научные статьи

72. Бабич М.Е. Лицензирование деятельности по обращению с отходами: проблемы правоприменения // Справочник эколога. 2019. № 7. С. 89–104;

73. Зрелов А.П. Как быть с абсурдными требованиями проверяющих к содержанию лицензий? - Специально для системы Гарант, 2019 г.

74. Зуев В.А. Организационно-правовые проблемы обеспечения реализации общественной и производственной экологической политики в сфере обращения с отходами / В.А. Зуев // Проблемы законности. - Выпуск № 125. - 2014. - С. 2 - 3.

75. Маркова Т.Э. Основные составляющие концепции обращения с отходами, ориентированной на ресурсосбережение / Т.Э. Маркова // Научно—информационный журнал вопросы экономики и права. Выпуск № 7. - 2014. - С. 1 - 3.

76. Полянинов Л.Я. источники правового регулирования при обращении с опасными медицинскими отходами / Л.Я. Полянинов, И.М. Черевчина // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. - выпуск № 5. — 2011. - С. 1 - 2.

77. Пономарев М.В., Кичигин Н.В., Енисейская Н.А. Комментарий к федеральному закону "Об отходах производства и потребления" (постатейный). - "Деловой двор", 2009 г.

78. Степанова С.А. Создание общества, ориентированного на ресурсосбережение. Инициатива 3R / С.А. Степанова // Рециклинг отходов специализированный информационно - Аналитический журнал. - 2011. - № 6. - С.3-4.

79. Тагаева Т.О., Казанцева Л.К., Коржубаева А.А. Система управления отходами производства и потребления в России // Экологический вестник России. 2016. № 6.

80. Тангиев Б.Б. Правовое регулирование отношений в области охраны окружающей среды / Б.Б. Тагиев // Гражданин и право. — № 1. - 2011. - С. 44.

81. Тихомирова Л.А. лицензирование деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности: особенности и проблемы правового регулирования. - Специально для системы Гарант, 2018 г.

82. Ферару Г.С. Проблемы, тенденции и способы регулирования деятельности по обращению с отходами / Г.С. Ферару // Научные ведомости Белгородского Государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. - Выпуск № 7-1 (102). - том 18.- 2011. - С. 8 - 9.

6. Электронные ресурсы

83. Научно-информационный журнал «Биофайл». Понятие и Классификация отходов производства и потребления. Url: <http://biofile.ru/geo/23712.html> (дата обращения 10.10.2021).

84. Научно-информационный журнал «Биофайл». Международный опыт государственного обращения с отходами. Url: <http://biofile.ru/geo/23714.html> (дата обращения 10.10.2021).

85. Сапожникова Г.П Конец «мусорной цивилизации»: пути Решения проблемы отходов. - 2010. Url: http://www.clicr.ru/uploads/images/file_public_497.pdf (дата обращения 10.10.2021).

86. Журнал «Слово». Мусор: коллекция фактов. Краткая история

мусора. Мусорный ветер. Избавление от отходов. Url: <http://www.Moldova.ru/i№dex.php?id=3755&ow№er=58&tab№ame=articles> (дата обращения 12.10.2021).

87. Зарубежный опыт - утилизация. Url: <http://www.bid.ru/i№ter№al.php?id=1470> (дата обращения 13.09.2021).

88. Отраслевой портал unipack.ru. Как избавиться от свалок: французский опыт. Url: <http://article.un2ipack.ru/en2g/6168/> (дата обращения 15.10.2021).

89. Отраслевой ресурс. Деньги вторичной переработки. Самарина Н. Url: <http://www.solidwaste.ru/publ/view/319.html> (дата обращения 13.09.2021).

90. Российский промышленно-экологический форум. Обращение с Отходами - сопоставительный анализ процесса сближения законодательства России и Европейского союза. Url: <http://rospromeco.com/expertk2oe-m№e№ie/28-a№alytic/expert№oe-m№e№ie/90-m№e№ie-3> (дата обращения 15.10.2021).

91. Газета аргументы и факты. Какие указы Петра I остаются Актуальными сегодня? - 12.09.2014. Url: [Http://www.aif.ru/don2tkn2ows/file/1334877](http://www.aif.ru/don2tkn2ows/file/1334877) (дата обращения 20.10.2021).

92. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. Url: <http://rpn.gov.ru> (дата обращения 25.10.2021).

93. Картоoteca арбитражных дел. Url: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения 25.10.2021).