



**ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО;
ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО**

УДК 349.6

Беркумбаев Нурлан Серикович

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

Юридический факультет

Россия, Москва

berkumbaev.n@yandex.ru

Собецкая Алина Руслановна

Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева

Институт права и предпринимательства

Россия, Екатеринбург

alinasbck@gmail.com

Berkumbaev Nurlan Serikovich

Lomonosov Moscow state university

Faculty of law

Russia. Moscow

Sobetskaya Alina Ruslanovna

Ural state law university named after V.F. Yakovlev

Institute of law and entrepreneurship

Russia. Ekaterinburg

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ПРАВОВОГО

РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТХОДОВ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

Аннотация: в статье авторы рассматривают основные актуальные проблемы, которые касаются правового регулирования отходов производства и потребления. Авторами проанализированы особенности оборотоспособности отходов, тенденции судебной практики и разъяснений органов по надзору в



сфере природопользования, а также актуальные проблемы, касающиеся объектов накопленного вреда.

Ключевые слова: отходы производства, отходы потребления, оборотоспособность отходов, плата за негативное воздействие, объекты накопленного вреда, судебная практика.

CURRENT PROBLEMS IN THE LEGAL REGULATION OF PRODUCTION AND CONSUMPTION WASTE

Annotation: in the article, the authors consider the main relevant problems, which concern the legal regulation of production and consumption waste. The authors analyze the features of waste negotiability, trends of judicial practice and clarifications of the supervisory bodies in the sphere of nature management, as well as the current problems concerning the objects of accumulated damage.

Key words: production waste, consumption waste, waste negotiability, payment for negative impact, objects of accumulated damage, judicial practice.

Экономическая деятельность человека оказывает большое влияние на окружающую среду. Влияние это активно росло последние несколько столетий и продолжает расти темпами, пропорциональными темпам развития производства и потребления. Ни для кого не секрет, что основной проблемой промышленного сектора экономики является проблема обращения с отходами.

По мере исторического развития общества, увеличения количества людей, плотности их проживания, объемов производства и потребления, а также усложнения технологий, отходы постепенно стали важнейшим фактором, влияющим на многие аспекты жизни общества. Соответственно, обозначилась необходимость в регулировании отношений, связанных с производством, сбором и переработкой мусора.

В истории России мы видим такую потребность еще с XIX века. Например, в Правилах «О размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных и иных заведений в Санкт-Петербурге» от 1833 г.



были предусмотрены требования о выбросах вредных газов производств: «все вредные газы, могущие отделяться при производстве работ, должны быть непременно поглощаемы или сжигаемы» [5]. Кроме этого, согласно первому уголовному кодексу России – «Уложению о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г., утвержденному Николаем I, был установлен запрет на деятельность загрязняющую воду и воздух в городе [3].

Разумеется, с того времени экологическое право претерпело большое развитие, правовое регулирование стало совершеннее, однако все еще остается масса проблем, требующих обозначения и проработки. В современной России Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Закон об отходах) был принят одним из самых последних в списке законов, регулирующих защиту экологии [10]. По мнению некоторых авторов, связано это было со сложностью разработки и организации правового механизма регулирования общественных отношений по обращению с отходами [6].

Несмотря на принятие столь важного для регулирования экологических отношений закона, многие аспекты были затронуты лишь частично и требуют детальной проработки в целях обеспечения эффективного законодательного регулирования. Далее мы рассмотрим некоторые из проблем.

1. Проблемы объектов накопленного вреда.

Стремительное изменение окружающей среды делает необходимостью не только оперативную реакцию законодателя на изменение общественных отношений, но и разработку долгосрочных концепций охраны окружающей среды.

В России Распоряжением Правительства РФ от 14 июля 2021 г. N 1912-р были утверждены цели и основные направления устойчивого развития. В рамках данной концепции РФ предприняла ряд мер по экологизации хозяйственной деятельности [12]. Иными словами, по сокращению негативного



воздействия экономической деятельности человека на окружающую среду (переход к «зеленой» экономике).

Одним из вопросов, которые необходимо разрешить в рамках такой экологизации, это накопление экологического вреда, под которым, согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды» понимается не ликвидированный или не полностью ликвидированный вред, который был причинен окружающей среде в результате многолетней хозяйственной и иной деятельности.

По итогам инвентаризации территорий РФ выявлено 340 объектов накопленного вреда окружающей среде, которые являются источником потенциальной угрозы жизни и здоровью 17 млн человек [11].

Несмотря на принятие подзаконных актов во исполнение упомянутого закона, а также на формирование правовых позиций судами, многие вопросы, связанные с объектами накопленного экологического вреда, до сих пор остаются не решенными.

Одной из основных проблем следует выделить следующее. Ни Федеральный закон «Об охране окружающей среды», ни подзаконные акты не раскрывают критериев, по которым можно определить что именно относится к объектам накопленного вреда окружающей среде. То есть в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде попадают не только шламонакопители и отвалы горных пород, но и свалки и полигоны. Здесь стоит отметить, что вопрос отнесения несанкционированных свалок к таким объектам на законодательном уровне не решен, а в научной литературе высказывается мнение о том, что такие свалки по закону не подпадают под определение отходов, а значит в реестр их включать не надо. Однако вопрос борьбы с несанкционированными свалками и их ликвидацией стоит достаточно остро. Согласно Росприроднадзору за 2021 год количество несанкционированных свалок увеличилось на 10% и продолжает расти.



Следующей проблемой можно отметить разграничение компетенций уполномоченных органов власти, а также отсутствие закрепленной обязанности по выявлению и включению объектов накопленного вреда в реестр. Как ранее заметил Н.Р. Гафаров, в качестве важного упущения со стороны законодателя следует отметить отсутствие обязанности уполномоченных органов власти проводить выявление, оценку и ликвидацию объектов негативного воздействия [2]. В пункте 3 ст. 80.1, п. 2 ст. 80.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» указано, что они лишь вправе проводить выявление, оценку и ликвидацию объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду [9].

Немаловажной проблемой является отсутствие четкой связи между ликвидацией объектов накопленного вреда и защитой прав человека на здоровье и благоприятную окружающую среду, следствием этого мы видим отсутствие механизма возмещения вреда здоровью граждан, проживающих на территории где находится соответствующий объект накопленного вреда.

Однако, стоит отметить, что законодательство Российской Федерации не стоит на месте и Федеральным законом № 446 от 30.12.2021г. «О внесении изменений» были предприняты шаги к решению некоторых проблем в области накопленного вреда. В частности, ранее все экологические платежи «растворялись» при поступлении в бюджет, однако теперь все экологические платежи носят строго целевой характер — ликвидация накопленного вреда или иные природоохранные мероприятия, что несомненно направлено на приведение в действие принципа «загрязнитель платит» и усиление экологической ответственности собственников при закрытии или передаче другому владельцу опасных производственных объектов. Кроме того, с 1 сентября 2022года устанавливается порядок разработки и согласования плана мероприятий субъекта РФ по выявлению и оценке объектов накопленного вреда.



Между тем, решение одних проблем не исключает существование других и для решения экологических проблем, конкретно в сфере наколенного вреда нужен комплекс мер как правового, так и экономического характера. Разумной идеей считаем осторожное заимствование зарубежного опыта и лучших мировых практик в сфере экологии. Примером могут являться скандинавские страны с развитой сферой переработки отходов производства и их последующего использования в промышленности (например, Швеция).

Разработка и закрепление прозрачного механизма ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, а именно отражение в законодательстве четких критериев отнесения объектов к категории накопленного вреда, закрепление предельно ясных обязанностей органов власти по выявлению, оценке и ликвидации таких объектов, надлежащее разграничение полномочий между субъектами Российской Федерации, Российской Федерацией и органами местного самоуправления во многом могут предопределить переход Российской Федерации к стандартам «зеленой» экономики.

2. Оборотоспособность отходов. Проблема перехода прав на отходы производства и потребления.

Под оборотоспособностью объектов гражданских прав обычно понимается возможность свободного отчуждения объектов путем совершения сделок участниками гражданского оборота.

По мнению Е.А. Суханова, «оборотоспособность - это способность служить объектом имущественного оборота (различных сделок) и менять своих владельцев (собственников)» [4].

Как известно, отходы производства и потребления также являются объектами гражданских прав, имеющими специфический правовой режим, особенностью которого является специальное правовое регулирование экологического законодательства по отношению к деятельности, связанной с их



обращением. Ограниченный характер оборотоспособности обусловлен потенциальной опасностью, которые несут за собой различные классы отходов. При неправильном обращении с отходами и случайном их попадании в окружающую среду, они могут нанести существенный вред окружающей среде и человеку.

Принципиальными вопросами, которые вызывали интерес как ученых-правоведов, хозяйствующих субъектов, так и правоприменителей, являлись возможность перехода права собственности, момент такого перехода, а также определение лица, за которым закреплялись обязанности по уплате платежей за негативное воздействие на окружающую среду.

Ранее особенности перехода права собственности на отходы устанавливались экологическим законодательством напрямую. Так, например, Закон об отходах гласил, что отчуждение отходов I-IV класса возможно лишь лицам, имеющим соответствующие лицензии. Данная норма регулировала условия и особенности передачи права собственности на отходы и отдельных правомочий собственника другим лицам, а также устанавливала, что собственник может отчуждать отходы лицу, у которого имеется лицензия на осуществление деятельности по использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов. Отсутствие указанной нормы в настоящее время подразумевает, что собственник отходов может отчуждать их любому лицу, то есть наличие определенной лицензии не является обязательным условием [7].

Также заметим, что такие понятия как «бремя содержания» и «обязанность по уплате за негативное воздействие на окружающую среду» в настоящее время разведены. Ранее судебные инстанции и ведомства толковали обязанность по уплате за негативное воздействие как часть бремени содержания собственником отходов. Так, например, Росприроднадзор указывал, что обязательства по внесению платы могут возлагаться на нового



собственника отходов [13]. Однако, наличие титула собственника отходов еще не означает, что лицо было природопользователем, в результате деятельности которого отходы возникли, то есть ранее существовавшая позиция была не совсем корректной и не соответствовала целям экологического законодательства.

Так, например, решением Верховного Суда РФ от 9 февраля 2016 г. N АКПИ15-1379 по иску ОАО «МОСГАЗ» данные положения были признаны недействующими [16]. Истец в обоснование своих требований обращал внимание на то, что письмо Росприроднадзора давало нормативное толкование и было обязательным для территориальных органов, что влияло на права неопределенного круга лиц. Основным нарушением ответчик считал то, что Росприроднадзор давал расширительное толкование, не основанное на законе, чем и нарушал права истца.

Верховный Суд РФ признал, что Росприроднадзор своим актом толкования, обязательным для применения территориальными органами, нарушал права неопределенного круга лиц в части обязанности по уплате за негативное воздействие. Позднее, Росприроднадзор изменил свою позицию и установил, что вопросы приобретения права собственности на отходы, как и вопросы определения стороны, ответственной за исполнение обязанностей в области обращения с отходами, могут быть урегулированы субъектами хозяйственной деятельности в рамках договорных отношений [14]. Таким образом, следуют разделять передачу отходов организации, оказывающей услуги по транспортировке и размещению отходов от передачи отходов с переходом права собственности на них, поскольку заключение договора на оказание услуг по обращению с отходами, в частности, на транспортировку и размещение, не освобождает плательщиков от внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду, размер которой зависит от количества и класса опасности отходов.



Также отдельно стоит отметить Определение Верховного суда РФ от 04.02.2015 по делу N 301-КГ14-1670, в котором были сделаны важные выводы по поводу судьбы права собственности на отходы [15]. В данном судебном решении Верховный суд РФ выработал подход, согласно которому право собственности на отходы производства и потребления всегда принадлежит природопользователю, при этом в бремя содержания имущества должна входить плата за негативное воздействие на окружающую среду.

Однако не все разделяют подобную логику. Так, например, с критикой подхода высшей судебной инстанции выступил Г.С. Васильев. Он отметил, что вывод о сохранении права собственности на отходы при их передаче специализированной организации недостаточно обоснован и не может быть принят [1]. В пример автором приводится правомочие природопользователя как собственника имущества в любой момент истребовать свои отходы, что может говорить, по мнению автора, об абсурдности правовой позиции. В качестве основного фактора принятия данного решения исследователь называет принятие Федерального закона от 21.07.2014 N 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды». Согласно данному закону с 1 января 2016 г. обязанность внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов не увязана с наличием права собственности на них. Плательщиками являются хозяйственные субъекты, в результате деятельности которых и образовались отходы.

В связи с указанным изменением подхода к внесению платы Росприроднадзор отметил, что плата за негативное воздействие на окружающую среду за размещение отходов, осуществленное с 1 января 2016 г., подлежит исчислению и внесению непосредственно природопользователями.

Таким образом, вопросы правового регулирования отходов производства и потребления остаются и будут оставаться важными и актуальными всегда,



пока промышленное производство будет производить отходы. Отметим, что регулирование общественных отношений в данной сфере является одним из ключевых моментов экологической политики любого государства. Качество правового регулирования, экономическая заинтересованность государства и хозяйствующих субъектов в разрешении экологических проблем, а также инициативность общества должны быть фундаментом устойчивого развития регионов, стран и всего мира.

Список литературы

1. Васильев Г.С. О собственнике отходов - разворот судебной практики // Закон. 2015. N 12. С. 106 - 112.
2. Гафаров Н.Р. Выявление и критерии оценки объектов накопленного вреда окружающей среде // Актуальные проблемы российского права. 2022. N 1. С. 189 - 197.
3. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1992. С. 13.
4. Гражданское право: Учебник: В 4 т. Общая часть / Под ред. Е.А. Суханова. М.: Волтерс Клувер, 2008. Т. 1.
5. Малышко Н.И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха. Киев, 1982. С. 19 - 20.
6. Островский Н. В. Реализация федерального Закона «Об отходах производства и потребления» // Вопросы управления. 2014. №1 (7). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-federalnogo-zakona-ob-othodah-proizvodstva-i-potrebleniya> (дата обращения: 02.10.2022).
7. Пономарев М.В. Право собственности на отходы: правовые проблемы реализации и перехода // Журнал российского права. 2017. N 8. С. 53 - 64.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ // СПС КонсультантПлюс



9. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СПС КонсультантПлюс
10. Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // СПС КонсультантПлюс
11. Распоряжение Правительства РФ от 25.01.2018 N 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года»
12. Распоряжение Правительства РФ от 14.07.2021 N 1912-р «Об утверждении целей и основных направлений устойчивого (в том числе зеленого) развития Российской Федерации» // СПС Консультант-Плюс
13. Письмо Росприроднадзора от 03.06. 2013 N ВК-06-01-36/7676 «О плате за размещение отходов».
14. Письмо Росприроднадзора от 29.03.2016 N АА-06-01-36/5099 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду за размещение отходов»
15. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 04.02.2015 по делу N 301-КГ14-1670, А79-4567/2013 // СПС КонсультантПлюс
16. Решение Верховного Суда РФ от 09.02.2016 N АКПИ15-1379 «О признании недействующими абзацев второго, седьмого, восьмого и тринадцатого письма Федеральной службы в сфере природопользования от 03.06.2013 N ВК-06-01-36/7676 «О плате за размещение отходов» // СПС КонсультантПлюс