

ЕРЯШЕВА И.В., ЖОЧКИНА И.Н.

**ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ
С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ
РОССИИ**

Аннотация: В настоящей статье рассмотрены отдельные проблемы правового регулирования обращения с отходами производства и потребления. Авторами затронуты проблемы законодательного и доктринального определения понятия «отходы». В статье выделены проблемы реализации инструментов административно-правового механизма в рассматриваемой сфере отношений таких, как лицензирование, контроль, нормирование, а также гражданско-правовой аспект – вопросы перехода права собственности на отходы.

Ключевые слова: законодательство, проблемы, окружающая среда, негативное воздействие, безотходное производство, лицензирование, нормирование, контроль.

ERYASHEVA I.V., ZHOCHKINA I.N.

**SOME ISSUES OF LEGAL REGULATION OF PRODUCTION AND CONSUMING
WASTE MANAGEMENT IN RUSSIAN FEDERATION**

Abstract: The paper deals with some issues of legal regulation of production and consuming waste management. The authors touch upon the problem of legislative and scholarly defining of ‘waste’ concept. The study focuses on the problems of administrative and legal mechanisms realization in the area regarded. Particularly, the authors consider waste management licensing, supervision, regulation as well as transferring of waste ownership in the framework of civil law.

Keywords: waste legislation , the problems , the environment , the negative effects of pollution, waste-free production , ownership, licensing , regulation and control.

Правовое регулирование в области обращения с отходами имеет целью предотвращение вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую природную среду. Состояние окружающей среды на территории России определяется высокой техногенной нагрузкой, долговременным и непрерывным негативным воздействием на природные комплексы, в том числе в результате образования и накопления отходов производства и потребления. Сложившаяся ситуация является результатом деятельности многочисленных предприятий черной и цветной металлургии,

горнодобывающей промышленности, машиностроения, химической промышленности, энергетического и транспортного комплекса и др.

Сегодня к понятию «отходы» обозначились подходы, сформированные на законодательном уровне в ходе правоприменения, выработанные доктриной экологического права. При этом проблемы в области обращения с отходами производства и потребления можно считать комплексными, поэтому имеет значение не только экологическая наука, но и технические, экономические и т.д. Конституция РФ провозглашает приоритет международных принципов и норм над национальными нормами (ч. 4 ст. 15), в связи с чем необходимо обратиться и к нормам международного права.

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением от 1989 г. использует определение отходов как вещества или предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с положениями национального законодательства [1]. Национальное право дает определение отходам производства и потребления как остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства [2]. Нормативно-технические акты, не имеющие юридического содержания, но обладающие неоспоримой практической значимостью выделяют, помимо понятия «отходы» (остатки продуктов или дополнительный продукт, образующиеся в процессе или по завершении определенной деятельности и не используемые в непосредственной связи с этой деятельностью), «отходы производства» (остатки сырья, материалов, веществ, изделий, предметов, образовавшиеся в процессе производства продукции, выполнения работ (услуг) и утратившие полностью или частично исходные потребительские свойства) и «отходы потребления» (остатки веществ, материалов, предметов, изделий, товаров (продукции или изделий), частично или полностью утративших свои первоначальные потребительские свойства для использования по прямому или косвенному назначению в результате физического или морального износа в процессах общественного или личного потребления (жизнедеятельности), использования или эксплуатации) [3]. Как видим, различие проводится в зависимости от вида и целевого назначения использования отходов. Следует отметить, что, несмотря на значимость рассматриваемой проблемы (причем не только для Российского государства), в юридической литературе встречаются единичные исследования по данному направлению, в которых понятие «отходов» практически идентично вышеуказанным [4].

Таким образом, несмотря на кажущуюся разность, эти определения объединяет одно содержание, то есть отходы – это те вещества и материалы, которые не пригодны для

дальнейшего использования по тому назначению, для которого они использовались первоначально.

Существует достаточно проблем применения норм законодательства об отходах: в области нормирования, предоставления отчетности (государственного учета), лицензирования, экологического контроля. В России деятельность в области обращения с отходами производства и потребления осуществляется с помощью этих инструментов административно-правового механизма. Так, нормирование является эффективным средством ограничения негативного воздействия на окружающую среду. Закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» устанавливает специальные правила лицензирования деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов применительно к территории ее осуществления. До 2008 года (до законодательного закрепления ряда понятий в рассматриваемой сфере отношений «сбор отходов» и др.) возникали спорные ситуации в правоприменительной практике в сфере лицензирования, в частности при проведении мероприятий по государственному экологическому надзору [5, с. 32].

Отдельной проблемой, заслуживающей пристального внимания, является проблема взимания платежей за размещение отходов, и, соответственно вопрос перехода права собственности на отходы при их размещении. Так, до настоящего времени данный вопрос является открытым. Многочисленные научные дискуссии в рамках гражданско-правового аспекта оборота отходов производства и потребления позволяют говорить об актуальности рассматриваемой темы.

Статья 16 Закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года №7-ФЗ указывает на платное негативное воздействие на окружающую среду в результате осуществления деятельности в области обращения с отходами производства и потребления. В данном контексте необходимо отделять понятие размещения отходов как вида негативного воздействия на окружающую среду от понятия размещения отходов как вида деятельности. В первом случае размещение отходов является последствием хозяйственной деятельности, во втором – предметом этой деятельности. Соответственно, платным является размещение отходов как вида негативного воздействия, плательщиком за размещение отходов будет являться организация вследствие, а не в процессе хозяйственной деятельности которой данные отходы образуются. Именно такой организацией является образователь отходов, который может передать право собственности на отходы иному лицу, на которого и будет возлагаться далее обязанность по оплате за размещение отходов. Это дает право говорить о том, что существенным при определении плательщика за размещение отходов является определение собственника отходов. Но при этом следует учитывать, что передача отходов

для последующего обращения с ними специализированным организациям при отсутствии сделки об отчуждении передаваемых отходов не может являться основанием для перемены лиц в обязательстве по оплате за размещение отходов.

Анализ судебной практики в разрез вышесказанному позволяет сделать вывод, что законодательство в сфере охраны окружающей среды не содержит норм, обязывающих вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду в зависимости от того, является ли юридическое лицо собственником отходов. Эта обязанность возникает лишь в том случае, если в результате деятельности такого лица происходит воздействие на окружающую среду, подпадающее под перечисленные в Законе об охране окружающей среды виды негативного воздействия [6].

В связи с чем в юридической литературе высказывается мнение, что это может привести к значительному изменению государственного регулирования не только платежей за размещение отходов, но и всей системы обращения с отходами: нормирования, платы, государственного надзора и отчетности [7, с. 60-64].

Еще одной не менее важной проблемой является реализация полномочий органов местного самоуправления, предоставленных им Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (речь идет об организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, что согласно ст. 7 Закона относится к вопросам местного значения). Закон «Об отходах производства и потребления» устанавливает, что территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями. Порядок сбора отходов на территориях муниципальных образований должен определяться органами местного самоуправления и соответствовать экологическим, санитарным и иным требованиям в области охраны окружающей среды и здоровья человека. Следует отметить, что у органов местного самоуправления полномочий в области обращения с отходами недостаточно, с одной стороны. Тому подтверждение – исключение с 2008 года муниципального экологического контроля. Это значительно снижает эффективность реализации органами местного самоуправления полномочий в рассматриваемой сфере отношений. С другой стороны, у органов местного самоуправления недостаточно финансовых ресурсов к реализации полномочия по организации утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Результатом вышеизложенного является привлечение к административной ответственности, как правило, глав муниципальных образований за непринятие администрацией муниципального образования полных мер по организации сбора и вывоза бытовых отходов [8].

Справедливо отмечено юристами, проводящими исследования в этой области, о возможности решения проблемы отходов только путем комплексного применения

технологических, экономических, идеологических и правовых средств регулирования. При этом необходим поиск новых и внедрение существующих технологий по уменьшению образования отходов (малоотходных и безотходных), а также технологий по их переработке в целях получения вторичных материальных и энергетических ресурсов, которые могут быть использованы в различных отраслях народного хозяйства [9, с. 65-70].

Проблема загрязнения окружающей среды в результате деятельности, связанной с отходами, на наш взгляд, может быть решена не только правовыми нормами, но и путем взаимодействия государственной власти и бизнеса [10, с. 174], а также в результате: устранения дублирования полномочий федеральных и региональных органов власти; стимулирования применения безотходных производств, создания в стране «целой отходоперерабатывающей индустрии» (*терм. С.А. Боголюбова*); ликвидации несанкционированных свалок отходов и увеличением количества мест размещения отходов (полигонов) в соответствии с нормами законодательства; грамотного распределения финансирования, включая и органы местного самоуправления, в чьей непосредственной близости находится решение указанных проблем; устранение неточностей и пробелов в законодательстве об отходах; развитие такого метода экономического регулирования в области охраны окружающей среды, как платность негативного воздействия; усиления мер юридической ответственности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением от 22 марта 1989г. Россия ратифицировала Федеральным законом от 04.11.1993 №1118-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 18. – Ст. 2066.

2. Об отходах производства и потребления: федер. закон от 24 июня 1998 г. №89-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 26. – Ст.3009.

3. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения: Межгосударственный стандарт ГОСТ 30772-2001: Постановление Госстандарта РФ от 28 дек.2001г. №607-ст.

4. См., например: Кичигин Н.В., Пономарев М.В. Правовое регулирование в области обращения с отходами производства и потребления. – Москва, 2010; Новиков О.Н. Основные принципы создания безотходных и бессточных производств// Экологическая группа. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ecolcom.ru/page21> и др.

5. Кичигин Н.В., Пономарев М.В. Правовое регулирование в области обращения с отходами производства и потребления. – Москва, 2010. – 192 с.

6. См., например: Определения ВАС РФ от 13.05.2010 № ВАС-4094/10 по делу № А05-10892/2009, от 22.07.2010 № ВАС-7768/10 по делу № А05-17777/2009, от 08.07.2011 № ВАС-8162/11 по делу № А31-5174/2010. – [Электронный ресурс]. – Доступ из справ. – прав. системы Гарант.

7. Кичигин Н.В. Новые подходы к построению системы государственного регулирования в области обращения с отходами // Законодательство и экономика. – 2013. – № 2. – С. 60-64.

8. См., например: Решение Чамзинского районного суда Республики Мордовия от 24 июля 2013 года по делу № 2-371/2013. – [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.- прав. системы Гарант.

9. Пономарев М.В. Правовое регулирование экологически безопасного обращения с отходами в городах // Законодательство и экономика. – 2013. – № 2. – С. 65-70.

10. Как справедливо отмечено проф. С. А. Боголюбовым «эффективность правового регулирования общественных отношений зависит отнюдь не только от потенциала и качества правовых норм, но и от наличия или отсутствия политической воли, направленной на реализацию различного рода частных или публичных интересов» // Институты экологического права. – Москва, 2010. – 480 с.