

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра уголовного,  
экологического права  
и криминологии

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**магистерской работы**

студентки 2 курса 264 группы  
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета  
**Перминовой Марии Владимировны**

Научный руководитель  
канд. юрид. наук, доцент кафедры  
уголовного, экологического права  
и криминологии  
профессор

\_\_\_\_\_

подпись дата

Н.Т. Разгельдеев

Заведующий кафедрой  
уголовного, экологического права  
и криминологии, д-р. юрид. наук,  
профессор

\_\_\_\_\_

подпись дата

Н.Т. Разгельдеев

Саратов 2018

**ВВЕДЕНИЕ.** Актуальность работы. Глобальное сообщество еще в 1990-х годах пришло к мысли, что дальнейшее развитие человечества невозможно без учета интересов природной среды. Итогом этой мысли стало формирование концепции устойчивого развития, которая в самых общих чертах сводится к нахождению баланса интересов экономики и экологии, невозможности развития одного без другого. Логичным выводом из этого была идея вторичного использования отходов производства и потребления, вместо сбрасывания их в окружающую среду; рассмотрения отходов не только как фактора загрязнения, но и как вторичного природного ресурса.

Вопросы обращения с отходами производства и потребления всегда были предметом пристального внимания со стороны государства, бизнеса и общества. Учитывая высокую степень экологической опасности деятельности по обращению с отходами производства и потребления, стабильный рост объемов их образования (особенно в крупных мегаполисах) и напрямую связанную с этим проблему поиска земельных участков, доступных и пригодных для строительства объектов размещения отходов с соблюдением всех необходимых экологических и санитарных требований, данная сфера остается сферой столкновения различных экономических, экологических и социальных интересов государства, бизнеса и общества, единственным эффективным инструментом обеспечения баланса которых является право.

Целью данного исследования является изучение правового регулирования обращения с отходами, выявление проблемных моментов и предложение способов их разрешения.

Данная цель обуславливает постановку нами следующих задач:

- изучение законодательных источников, научной литературы, материалов судебной практики по заявленной теме;
- выявление правовой природы отходов производства и потребления;

- изучение деятельности по обращению с отходами в аспектах реализации своих правомочий и обязанностей собственниками отходов и иными правообладателями.

- изучение изменений законодательства по обращению с твердыми коммунальными отходами и их реализации;

- изучению вопросов обращения с отходами на муниципальном и региональном уровне и возникающих в ходе этого проблем.

Работа выполнена на 79 страницах машинописного текста, состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В первой главе «Теоретические основы обращения с отходами производства и потребления» рассмотрены понятие, классификация и правовая природа отходов производства и потребления. Отмечено, что возникновение в экологическом и природоресурсном праве такого института как обращение с отходами является не случайным. Количество отходов, истощаемость планетных ресурсов, а также та экологическая опасность, которую несут отходы, обуславливает необходимость осуществления правового регулирования в области обращения с отходами, причем как на национальном, так и на международном уровне.

Перечень мероприятий по охране окружающей среды в сфере обращения с отходами обусловлен местом соответствующего вида отходов в их классификации. Поэтому она имеет важное значение как средство установления определенных связей между отходами с целью определения оптимальных путей их безопасного экологического сбора, использования, транспортировки, обезвреживания и удаления.

Отходы производства и потребления предстают перед нами в виде вторичного природного ресурса, гражданско-правовой статус должен быть в этих целях четко определен. Так, право собственности на отходы подразумевает для собственника как право на извлечение полезных свойств из данного ресурса (здесь прослеживается природоресурсно-правовая природа отходов), так и обязанность его удаления тем или иным образом в соответствии с нормами экологического законодательства (эколого-правовая природа). В данном контексте рассмотрены вопросы взимания экологического сбора, сделан вывод о выходе законодателя за пределы предмета правового регулирования.

Следствием этого является возникновение несанкционированных свалок, что оказывает сильное негативное влияние на состояние окружающей среды и является нарушением экологического законодательства со стороны хозяйствующих субъектов.

В настоящее время принимаемые государством меры имеют достаточно широкий спектр действия, но не имеют системного характера применения. В связи с этим предлагается создание на уровне каждого субъекта РФ концепции системного управления отходами. В основе концепции будут учитываться все особенности субъекта Российской Федерации, а в реализации положений о снижении влияния отходов на загрязнение окружающей среды значительную роль будут выполнять хозяйствующие субъекты как основные производители отходов. Наряду с основными мероприятиями по сокращению объёма отходов и их утилизации, в концепции системного управления отходами предлагается следующее:

- выработка мероприятий по сокращению количества отходов, вторичная переработка их с использованием современных и доступных технологий утилизации;

- принятие и реализация программ, направленных на повышение экологического воспитания и культуры у населения, привлечение общественности к участию в этой работе;

- создание на базе управляющих компаний центров по сбору вторсырья с выработкой для них стимулирующих программ;

- стимулирование субъектов хозяйственной деятельности для создания ими небольших перерабатывающих комплексов по утилизации отходов, с учётом специфики их деятельности.

Во второй главе "Особенности обращения с отходами производства и потребления" отмечено, что правовая природа отходов прямо влияет на специфику обращения с ними, в связи с чем экологическое законодательство предусматривает ряд запретов в данной сфере. Автором рассмотрены данные запреты и ограничения, в частности лицензирование. Подробно изучен вопрос права собственности на отходы и переход этого права. Сделан вывод, что заключение хозяйствующими субъектами договора на оказание услуг по вывозу отходов и на осуществление дальнейших видов деятельности по обращению с ними со специализированными организациями не должно

приводить к переходу права собственности на отходы к данным организациям. Заключение договора на оказание соответствующих услуг не освобождает субъектов хозяйственной деятельности, в результате деятельности которых эти отходы образовались и являющихся «первичными» собственниками отходов, от обязанности вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду за размещение отходов.

Автором сделаны выводы о необходимости комплексного эколого-экономического подхода к разрешению проблемы отходов производства и потребления. Указано, что для снижения негативного влияния отходов на окружающую среду необходимо вовлекать их в качестве вторичного ресурса в экономическую деятельность, таким образом снижая количество отходов в природной среде. В связи с этим автору исследования представляется логичным декларативное закрепление приоритета переработки отходов на их захоронении.

Подробно изучены новеллы федерального законодательства в области обращения с ТКО, рассмотрен правовой статус регионального оператора.. При этом проблема обращения с ТКО однозначно полностью не решена. Автор замечает, что в самом начале реформа законодательства об отходах споткнулась о реализацию. Так, в крайний срок для утверждения в каждом регионе территориальной схемы обращения с отходами – 26 сентября 2016 года – не уложился практически ни один регион, и даже на настоящий момент немногим более половины регионов выполнили свою законодательную обязанность.

В третьей главе " Проблемы обращения с отходами на региональном и муниципальном уровне" обозначены вопросы, с которыми сталкиваются правоприменители при обращении с твердыми коммунальными отходами на уровне субъекта и органов местного самоуправления. Детально рассмотрен вопрос о понуждении граждан - собственников ТКО к заключению договоров на оказание услуг в сфере обращения с ТКО с региональным оператором, а также о мерах ответственности за неисполнение данных предписаний закона.

Указано, что отсутствие заключенного с региональным оператором договора на оказание услуг по обращению с ТКО, когда обязанность по его заключению предусмотрена законом, фактически не означает, что лица, являющиеся собственниками ТКО, не могли быть потребителями указанной услуги и не могли пользоваться мусорными контейнерами, установленными органами местного самоуправления или самим региональным оператором. В таком случае, кроме понуждения к заключению указанного договора в судебном порядке, с указанных граждан может быть взыскана стоимость фактически уже оказанных услуг, а также процентов за пользование чужими денежными средствами. Исследована правовая коллизия с нормой-принципом о свободе договора. Сделан вывод, что изменения в законодательстве об отходах, касающиеся вопросов заключения договоров с организациями, занимающимися вывозом и удалением отходов, следует признавать очень позитивным шагом, поскольку данные нормы способствуют решению той правовой коллизии, о которой мы говорили в начале этой главы.

Также в данной главе рассмотрены вопросы о ликвидации незаконных свалок и субъекта, обязанного в этой сфере. Установлено, что при невозможности выявить лиц, незаконно разместивших отходы на той или иной территории, требования о ликвидации незаконной свалки следует предъявлять к собственнику земельного участка. Предложено включить данные положения в муниципальные нормативные акты.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ.** Тезисно подводя итоги исследования автор установил следующее:

1) Отходы производства и потребления можно рассматривать в аспектах двух отраслей права: экологического и природоресурсного. Соответственно, в одном случае отходы представляются как фактор загрязнения окружающей среды, в втором - как вторичный природный ресурс. При этом оба эти аспекта тесно взаимосвязаны.

2) Разрешение проблемы отходов производства и потребления возможно только путем комплексного подхода, отражающего как экологический, так и экономический аспект. Подход заключается в снижении негативной нагрузки отходов на природную среду путем уменьшения их количества за счет вовлечения в экономический процесс в качестве вторичного природного ресурса.

3) В законодательстве об отходах имеются определенные недоработки, в частности то, что Федеральный Закон "Об отходах производства и потребления" выходит за рамки своего предмета правового регулирования в вопросах взимания экологического сбора. На наш взгляд, это должно быть закреплено в налоговом законодательстве Российской Федерации, а не в Законе об отходах и принятых в соответствии с ним подзаконных актах правительства.

4) Современное законодательство, регулирующее обращение с твердыми коммунальными отходами (ТКО) позволяет разрешить актуальную в течение длительного времени проблему, когда граждане, проживающие в частном секторе, не заключают договора с организациями, осуществляющими вывоз отходов, а пользуются в этих целях муниципальными контейнерами либо создают несанкционированные свалки. Это наносит ущерб как окружающей среде, так и законным интересам других граждан, добросовестно заключающим договора. На настоящем этапе положения Закона об отходах позволяют обязать граждан заключить договор с оператором по вывозу отходов, а также привлечь их к ответственности за уклонение от исполнения возложенной законом обязанности.

5) Обнаружено проблемное поле, связанное с обязанностью муниципальных органов обеспечивать ликвидацию незаконных свалок. В правоприменительной практике имелись случаи, когда контрольно-надзорные органы пытались возложить на органы местного самоуправления обязанность ликвидировать свалки, находящиеся на земельных участках, неподконтрольных муниципалитету. Полагаем, во избежание дальнейших

подобных случаев, закреплять в нормативных актах обязанности собственника земельного участка по ликвидации незаконных свалок, а также сроки, в которые это должно быть осуществлено.

6) Недостаток инфраструктуры по утилизации отходов производства и потребления препятствует реализации в установленные сроки и в нужном качестве реформы по обращению с ТКО. Проблемы возникают в регионах при создании территориальных схем: в частности, Саратовская область столкнулась с потенциальным кратным ростом тарифов на вывоз отходов в отдельных удаленных районах области. В других субъектах РФ возникают проблемы по выбору регионального оператора: в регионе может просто отсутствовать хозяйствующий субъект, способный по своим экономическим показателям справляться с обязанностями регионального оператора.

7) Необходимо масштабно внедрять технологии раздельного сбора отходов. Это позволит, во первых, повысить уровень экологической культуры населения, во вторых, подготовить более качественное вторсырье для переработки на заводах, что снизит себестоимость переработки, а значит, и тарифов на вывоз отходов, что отвечает интересам граждан. В третьих, снизится количество отходов, попадающих в окружающую среду.