

Легкорастворимые соли, применяемые в качестве антигололедных средств, могут приводить к засолению почвы и вызывать стресс у растений весной, вплоть до их гибели.

Игнатьева И.А.

Концептуальные проблемы правового регулирования в области обращения с отходами производства и потребления

Правовые основы обращения с отходами производства и потребления определяются в ФЗ от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»¹, как это установлено в его преамбуле. Таким образом, названный законодательный акт имеет довольно длительную историю, и обширная практика его применения позволяет говорить о некоторых недостатках правового регулирования как о концептуальных недочетах.

Известно, что к числу значимых факторов в законодательстве, позволяющих выявить степень эффективности его реализации, установить наличие пробелов в правовом регулировании, оценить слаженность нормативных правовых актов в единой системе, относится комплекс положений, позволяющих четко и однозначно установить ориентиры правового регулирования (цель, задачи, принципы, определения правовых понятий)². Ведущее место в ряду этих ориентиров занимает цель правового регулирования.

В Законе об отходах цели структурно не были выделены в отдельную статью, но в преамбуле закреплена целевая направленность определения соответствующих правовых основ. Это *цели* предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья. В то же время в Законе об отходах нет определения *задач* правового регулирования, которые позволили бы развить понимание сформулированных целей, очертить основные направления их реализации, но это происходит в русле общей тенденции снижения внимания законодателя к постановке задач при осуществлении правового регулирования. Полагаем, что отсутствие задач правового регулирования определенным образом восполняется закреплением *приоритетных направлений государственной политики* в области обращения с отходами в ст. 3 Закона об отходах.

¹ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009. Тексты нормативных правовых актов, законопроектов и актов судебной практики в данной статье использованы при информационной поддержке компании «КонсультантПлюс».

² Подробнее см.: Игнатьева И.А. Теория и практика систематизации экологического законодательства России. М., 2007. С. 314-381.

Известно, что ряд современных законодательных актов системы экологического законодательства отличает наличие перечня принципов, на основании которых осуществляется конкретное правовое регулирование. Так, *принципы законодательства* сформулированы в ЗК РФ (ст. 1), ВК РФ (ст. 3), ФЗ от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. 2) и т. д.

В Законе об отходах не определены принципы законодательства, но изложены *основные принципы государственной политики* в области обращения с отходами (ст. 3). Тем самым принципиальные положения оказались адресованы главным образом органам государственной власти, а не всем субъектам деятельности по обращению с отходами.

В то же время вопрос о применении, например, принципов охраны окружающей среды в правоотношениях по обращению с отходами не может быть решен однозначно положительно, так как в Законе об отходах формально не закреплена в самом общем плане связь с законодательством об охране окружающей среды: согласно ст. 2 этого закона правовое регулирование в области обращения с отходами осуществляется наряду с Законом об отходах другими законами и иными нормативными правовыми актами РФ, субъектов РФ, а также муниципальными нормативными правовыми актами. Почему в данном случае абстрактно называются некие законы в этой сфере, но не называется конкретный закон, регулирующий в том числе отношения в области обращения с отходами, – ФЗ «Об охране окружающей среды», остается загадкой (например, в ФЗ «Об экологической экспертизе» в такой же ситуации ФЗ «Об охране окружающей среды» прямо обозначен в ст. 2). В этой ситуации особенно интересно, что законодательство об охране окружающей среды или ФЗ «Об охране окружающей среды» упоминаются в ряде конкретных положений Закона об отходах в ст. 1, 18, 23, 25, 26.

Положительно характеризует Закон об отходах наличие пространного перечня *правовых понятий и их определений*, само наличие которого в законодательстве в целом свидетельствует о повышении качества правового регулирования соответствующих общественных отношений. Ю.А.Тихомиров отмечает эту связь: если «в законах дается определение нормативного значения понятий, то качество правовых норм улучшается»¹.

Однако базовое правовое понятие «отходы производства и потребления» (далее также — «отходы»), как свидетельствует практика его применения в конкретных правоотношениях, до сих пор является проблемным, его определение отличает неполнота, незавершенность, что затрудняет в итоге уяснение остальных норм Закона об отходах. В соответствии с ФЗ от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ анализируемая дефиниция была изменена, отходы определены как «вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения

¹ Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: Учебное и научно-практическое пособие. М., 2000. С. 80.

работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с настоящим Федеральным законом».

Прежняя редакция определения отходов, просуществовавшая с момента принятия Закона об отходах более 16 лет (!), раскрывала понятие отходов производства и потребления как остатков сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товаров (продукции), утративших свои потребительские свойства. Длительный период существования в законодательстве именно такого определения наложил отпечаток на ряд подзаконных нормативных правовых актов, иных правовых актов и нормативно-техническую документацию, в том числе действующих поныне, которые используют для раскрытия понятия «отходы» либо все, либо отдельные признаки из утратившего силу определения отходов. Примечательно, что и после 1 января 2015 г., когда изменения в определении отходов вступили в силу, принят акт, опирающийся фактически на нормативные признаки из ранее используемого определения¹. Таким образом, изменение содержания базового определения в Законе об отходах пока не повлекло за собой формальной унификации юридически значимых признаков отходов, применяемых в подзаконных нормативных правовых актах, нормативно-технической документации.

Ныне действующее определение практически повторяет принципиальные подходы к пониманию отходов, изложенные в ст. 2 Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (г. Базель, 22 марта 1989 г.)². Можно было бы только порадоваться подобной унификации норм российского законодательства с положениями международного договора, если бы определение Базельской конвенции исходило из настолько же широкого предмета правового регулирования, как в Законе об отходах.

Определение отходов в Базельской конвенции сделано «для целей настоящей Конвенции», при этом «удаление» согласно ст. 2 означает любую операцию, определенную в Приложении IV к Базельской конвенции. Соответственно, термин «удаление» уместно было бы использовать в Законе об отходах в части регулирования главным образом трансграничной перевозки опасных отходов и их удаления, а не закреплять его как универсальное, но при этом без должной дефиниции.

Поскольку кардинальную переработку определения основополагающего правового понятия нельзя назвать обычным явлением в экологическом праве, очевидно, что такое событие удостоверяет, как

¹ См.: Распоряжение Минприроды России от 16 апреля 2015 г. № 15-р, которым были утверждены Методические рекомендации по проведению добровольной инвентаризации объема выбросов парниковых газов в субъектах РФ.

² Бюллетень международных договоров. 1996. № 7. С. 3—33. Конвенция ратифицирована РФ в ФЗ от 25 ноября 1994 г. № 49-ФЗ «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» // СЗ РФ. 1994. № 31. Ст. 3200.

минимум, недостаточное изначальное исследование вопроса, учитывая, что «определение понятия является ... в сущности не первым действием: оно возможно в качестве формальной редакции или концентрации добытых результатов лишь после того, как исследование... <предмета определяемого понятия – *И.И.*> совершенно закончилось»¹. Более того, работы по пересмотру содержания анализируемого правового понятия, по всей видимости, могут быть продолжены, поскольку в 2017 г. появилось два проекта внесения изменений в Закон об отходах относительно определения отходов производства и потребления, подготовленных соответственно Минприроды России и Минстроем России². Предлагаемые определения схожи между собой и опираются на такие квалифицирующие признаки отходов как образование в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг; утрата товарами и упаковкой потребительских свойств, в том числе в процессе потребления; необходимость последующих обработки, обезвреживания, утилизации или размещения.

Повышение ясности понятия «отходы производства и потребления» возможно с использованием разных правовых приемов. Один из вариантов предполагает его окончательное однозначное *раскрытие через известные, точно определенные правовые понятия*, к которым в настоящее время не в полной мере и не исчерпывающе относится термин «удаление». Другой способ – *перечисление отходов (групп отходов)*, на которые распространяется Закон об отходах и принятые в соответствии с ним подзаконные нормативные правовые акты, а также методическая и иная нормативно-техническая документация, либо, напротив, в перечислении ряда отходов как *исключений* из общего порядка правового регулирования (примером здесь выступают соответствующие положения Базельской конвенции).

Еще один важный аспект концептуального совершенствования Закона об отходах связан с тем, что *перечень субъектов* деятельности по обращению с отходами производства и потребления в отличие от других актов экологического законодательства в Законе об отходах *не определен*. Однако правовое регулирование в сфере обращения с отходами в настоящее время осуществляется таким образом, что субъект предпринимательской и иной деятельности должен изначально, с момента создания и утверждения проектной документации, видеть себя субъектом именно деятельности по обращению с отходами и последовательно совершать предписываемые в связи с этим действия и оформлять необходимую документацию.

Так, в деле о признании незаконными действий по изменению назначения объектов размещения отходов с «захоронения» на «хранение» Восьмым арбитражным апелляционным судом было подчеркнуто, что

¹ Иеринг Р. Юридическая техника. Пер. с нем. СПб., 1905. С. 71.

² URL: <http://regulation.gov.ru/>. Текст проекта, подготовленного Минприроды России приведен по состоянию на 3 апреля 2017 г. Текст проекта, подготовленного Минстроем России, приведен по состоянию на 28 августа 2017 г. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

«информация об объектах размещения отходов, в том числе об их назначении, и характеристика таких объектов в любом случае, вне зависимости от того, кем она определяется и формируется, подлежит установлению..., в том числе, на основании проектной документации на строительство объектов размещения отходов»¹.

Следовательно, для того, чтобы определение понятия «отходы производства и потребления» не вызывало неоднозначных трактовок и сугубо формального подхода при рассмотрении спорных случаев, необходимо совершенствование законодательства об отходах и в аспекте определения *субъектного состава* применительно к деятельности по обращению с отходами. Введение понятия «субъект деятельности по обращению с отходами» позволит обосновать применение/неприменение всего комплекса правил обращения с отходами, установленного Законом об отходах². Перечень субъектов целесообразно соотнести с оценками судов в части признания/непризнания конкретных организаций как субъектов деятельности по обращению с отходами, так как нередко в свете таких спорных, пограничных оценок фигурируют школы и дошкольные образования, учреждения досуга и внешкольного образования, магазины (см., например, апелляционное определение Магаданского областного суда от 12 сентября 2012 г. № 33-906/12; апелляционное определение Красноярского краевого суда от 30 сентября 2013 г. № 33-8534/2013; определение Верховного Суда РФ от 30 ноября 2010 г. № 78-Впр10-33).

Таким образом, отдельные недостаточно проработанные или не сформулированные должным образом положения носят характер концептуальных недостатков, которые в конечном счете не позволяют сформировать единообразную практику применения Закона об отходах, затрудняют его понимание и толкование, не позволяют в должной мере соотнести комплекс закрепленных правовых средств с поставленными целями.

Какителашвили М.М.

Прокурорский надзор за исполнением законов об охране атмосферного воздуха

¹ См.: Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 22 января 2016 г. № 08АП-12947/2015 (дело № А75-4990/2015); Определение Верховного Суда РФ от 12 сентября 2016 г. № 304-КГ16-10576 по делу № А75-4990/2015.

² Сейчас Закон об отходах не содержит статьи о субъектах деятельности по обращению с отходами. Субъекты названы в законодательстве по-разному: это юридические лица и индивидуальные предприниматели «при эксплуатации зданий, сооружений и иных объектов, связанной с обращением с отходами», «в процессе деятельности которых образуются отходы», «осуществляющие деятельность в области обращения с отходами».