

О НЕКОТОРЫХ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ МЕРАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ

Круглов Виктор Викторович

Профессор кафедры земельного, градостроительного и экологического права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), доктор юридических наук, профессор, ORCID: 0000-0002-0779-5200, e-mail: ecoland@usla.ru

Гаевская Екатерина Юрьевна

Доцент кафедры земельного, градостроительного и экологического права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), кандидат юридических наук, ORCID: 0000-0001-9723-1486, e-mail: ekaterinagaevskay@yandex.ru

Рассматриваются современные направления государственной экологической политики и основные механизмы реализации обеспечения экологической безопасности в России. Акцентируется внимание на таких организационно-правовых мерах обеспечения экологической безопасности, как выдача комплексных экологических разрешений, установление системы наилучших доступных технологий и механизма расширенной ответственности производителей товаров и упаковки.

Ключевые слова: экологическая безопасность, комплексное экологическое разрешение, наилучшие доступные технологии, расширенная ответственность производителей, экономика замкнутого цикла

Для цитирования: Круглов В. В., Гаевская Е. Ю. О некоторых организационно-правовых мерах обеспечения экологической безопасности в России // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2020. № 5. С. 65–70. DOI: <https://doi.org/10.34076/2219-6838-2020-5-65-70>.

ON SOME ORGANISATIONAL AND LEGAL MEASURES TO ENSURE ENVIRONMENTAL SAFETY IN RUSSIA

Kruglov Viktor

Professor, Ural State Law University (Yekaterinburg), doctor of legal sciences, ORCID: 0000-0002-0779-5200, e-mail: ecoland@usla.ru

Gaevskaya Ekaterina

Associate professor, Ural State Law University (Yekaterinburg), candidate of legal sciences, ORCID: 0000-0001-9723-1486, e-mail: ekaterinagaevskay@yandex.ru

The modern directions of the state environmental policy and the main mechanisms for the implementation of ensuring environmental safety in Russia are considered. Attention is focused on such organisational and legal measures to ensure environmental safety as the issuance of integrated environmental permits, the establishment of a system of best available technologies and a mechanism for extended producer of goods and packaging responsibility.

Key words: environmental safety, integrated environmental permit, best available technologies, extended producer responsibility, circular economy

*For citation: Kruglov V., Gaevskaya E. (2020) On some organisational and legal measures to ensure environmental safety in Russia. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossijskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, 2020, no. 5, pp. 65–70, DOI: <https://doi.org/10.34076/2219-6838-2020-5-65-70>.*

Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» закрепил обязанности Правительства РФ по осуществлению мер, направленных на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным (п. «е.5» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). Тем самым нарушение норм экологического законодательства возведено в ранг конституционных нарушений. В Конституции РФ, конечно, не могут быть закреплены конкретные правовые инструменты и механизмы обеспечения экологической безопасности. Поэтому важную роль в обеспечении экологической безопасности государства и рационального природопользования, а также реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду играет экологическое законодательство.

Президентом РФ 30 апреля 2012 г. были утверждены Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, закрепившие цели, задачи, принципы и правовые механизмы ее реализации. Стратегическая цель государственной экологической политики – решение социально-экономических задач, обеспечивающее экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия объектов животного и растительного мира, сохранение природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации гарантированного Конституцией РФ права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепление правопорядка в обозначенной сфере общественных отношений.

Основные механизмы обеспечения экологической безопасности закреплены Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». Среди них – создание системы экологического аудита, реализация прав граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и ее загрязнении, внедрение комплексных экологических разрешений в отношении экологически опасных производств, использующих наилучшие доступные технологии.

В послании Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. были обозначены первоочередные задачи государственной экологической политики:

формирование полноценно работающей системы экологического мониторинга; осуществление перехода крупных промышленных предприятий к системе наилучших доступных технологий;

введение в действие механизма расширенной ответственности производителей товаров и упаковки;

переход на экономику замкнутого цикла;

завершение внедрения системы раздельного сбора коммунальных отходов.

Цели государственной экологической политики достигаются, в том числе, с помощью комплекса специальных мер, важное место среди которых занимают организационно-правовые меры¹. Хотелось бы остановиться подробнее на некоторых из них.

1. *Внедрение комплексных экологических разрешений (КЭР) в отношении экологически опасных производств.* Предприниматели-природопользователи, осуществляющие деятельность на объектах I категории, включенных в утвержденный приказом Минприроды России от 18 апреля 2018 г. № 154 перечень объектов, вклад которых в суммарные выбросы, сбросы загрязняющих веществ в РФ составляет не менее 60 %, обязаны получить КЭР до 31 декабря 2022 г. Иные предприниматели-природопользователи, осуществляющие деятельность на объектах I категории, обязаны получить КЭР до 1 января 2025 г. КЭР выдается территориальным органом Росприроднадзора.

В послании В. В. Путина Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. было обозначено, что до конца 2020 г. не менее 80 из 300 крупнейших предприятий должны

¹ Круглов В. В., Вагина О. В., Гаевская Е. Ю. Правовой механизм охраны окружающей среды и рационального природопользования // Механизм правового регулирования: история и современность. V Алексеевские чтения: сб. тр. конф. / отв. ред. В. Д. Перевалов. Екатеринбург: УрГЮУ, 2019. Ч. 1. С. 258.

получить комплексные экологические разрешения, что приведет к последовательному сокращению вредных выбросов.

2. *Установление системы наилучших доступных технологий (НДТ).* Термин «наилучшие доступные технологии» был введен директивой 2008/1/ЕС Европейского парламента и Совета от 15 января 2008 г. В российском экологическом законодательстве данный термин был впервые закреплен в 2014 г. в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) «Об охране окружающей среды». В обеспечение реализации данных положений было принято распоряжение Правительства РФ от 19 марта 2014 г. № 398-р (ред. от 29 августа 2015 г.), утвердившее комплекс мер, направленных на отказ от использования устаревших и неэффективных технологий, переход на принципы наилучших доступных технологий и внедрение современных технологий. К таковым в распоряжении отнесены следующие организационно-правовые меры:

создание межведомственного совета по переходу на принципы НДТ и внедрению современных технологий с участием не только исполнительных органов государственной власти специальной компетенции, но и представителей бизнеса в лице таких общественных организаций, как Торгово-промышленная палата РФ, Российский союз промышленников и предпринимателей, «Деловая Россия»;

анализ международного опыта в обозначенной сфере;

формирование и утверждение порядка разработки информационно-технических справочников и реестров НДТ;

разработка и совершенствование нормативно-правовой базы в области внедрения и реализации принципа НДТ.

Постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2014 г. № 1458 (ред. от 9 марта 2019 г.) были утверждены Правила определения технологии в качестве наилучшей доступной технологии, а также разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям.

В соответствии с п. 1 ст. 23 ФЗ «Об охране окружающей среды» предприниматели-природопользователи, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность на объектах I категории, разрабатывают технологические нормативы, устанавливаемые на основе технологических показателей НДТ. Согласно п. 3 ст. 23 ФЗ «Об охране окружающей среды» технологические показатели НДТ устанавливаются нормативными документами в области охраны окружающей среды не позднее шести месяцев после опубликования или актуализации информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям. Обозначенные нормативные документы утверждаются в порядке, определенном постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2019 г. № 866-р «Об утверждении поэтапного графика актуализации информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям». Правила разработки технологических нормативов установлены приказом Минприроды России от 14 февраля 2019 г. № 89.

В целом переход к системе НДТ направлен на реализацию концепции устойчивого развития и, соответственно, на обеспечение экологической безопасности и рационального природопользования. Как отмечает О. И. Крассов, «взаимосвязь общественных отношений по поводу использования природных объектов и их охраны заложена в самом характере пользования природными ресурсами»¹, что, несомненно, должно учитываться экологическим законодательством.

3. *Введение в действие механизма расширенной ответственности производителей товаров и упаковки.* Понятие «расширенная ответственность производителя» (РОП) возникло в начале 1990-х гг. и определялось как «принцип государственной экологической политики ряда европейских стран, направленной на решение актуальной проблемы использования или обезвреживания отходов упаковочных материалов, а затем и многих других отработавших продуктов, таких как автомобили, шины, бумага, химические вещества, батарейки, некоторые электронные и фармацевтические товары»².

¹ Крассов О. И. Экологическое право: учеб. М.: Норма, 2013. С. 29.

² Шимова О. С., Радюк А. Р. От теории к практике реализации расширенной ответственности производителя: эколого-экономический аспект // Белорусский экономический журнал. 2016. № 2. С. 93–108.

Ответственность за выполнение нормативов утилизации лежит на производителях и импортерах товаров, которые включены в перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 28 января 2017 г. № 2970-р (ред. от 16 июня 2018 г.).

Согласно п. 1 ст. 51 ФЗ «Об охране окружающей среды» отходы производства и потребления, радиоактивные отходы подлежат сбору, накоплению, утилизации, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для окружающей среды и регулироваться законодательством Российской Федерации.

В п. 1 ст. 24.2 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (ред. от 7 апреля 2020 г.) «Об отходах производства и потребления» сказано, что производители, импортеры товаров обязаны обеспечивать утилизацию отходов от использования этих товаров в соответствии с нормативами утилизации, установленными распоряжением Правительства РФ от 28 января 2017 г. № 2971-р (ред. от 16 июня 2018 г.) «Об утверждении нормативов утилизации отходов от использования товаров на 2018–2020 годы». Нормативы утилизации устанавливаются в процентах от общего количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, выраженного в единицах массы или единицах товаров (п. 12 ст. 24.2 ФЗ «Об отходах производства и потребления»).

По вопросам выполнения нормативов утилизации отходов государственными органами исполнительной власти принимаются разъяснительные положения, дающие официальное толкование законодательных положений. Однако их многообразие и противоречивость не позволяют прийти к единому толкованию эколого-правовых норм, регулирующих обязанность субъектов предпринимательской деятельности по утилизации отходов¹.

В соответствии с письмом Росприроднадзора от 9 января 2018 г. № АС-10-02-36/156 «О направлении разъяснений» исполнение норматива утилизации отходов от использования товаров с целью предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду подтверждается предоставлением декларации о количестве выпущенных в обращение на территории Российской Федерации за предыдущий календарный год готовых товаров, в том числе упаковки, подлежащих утилизации. В письме Росприроднадзора от 28 июня 2017 г. № АС-10-02-36/13739 «О направлении поручения» указывается, что производители товаров, осуществляющие производство товаров по системе «off-take» либо давальческого сырья, должны исходить из того, что изготовитель товара предоставляет обладателю торговой марки на товар услугу по его изготовлению. За это он получает фиксированную плату исходя из стоимости сырья и материалов, а также иных затрат на ее изготовление и не имеет прав распоряжения произведенными товарами (продукцией). В свою очередь обладатель торговой марки после предоставления изготовителем произведенного товара (продукции) сам и по своему усмотрению реализует товары (продукцию), изготовленные изготовителем. Именно обладателю торговой марки в полном объеме принадлежат права на произведенный товар (продукцию), в том числе право на реализацию такого товара (продукции), а следовательно, и обязанности по изъятию его из хозяйственного оборота после утраты товаром потребительских свойств в целях его последующей утилизации.

Тем самым, по мнению Росприроднадзора, обязанность по исполнению расширенной ответственности производителя, а также по предоставлению декларации о количестве выпущенных в обращение на территории Российской Федерации за предыдущий календарный год готовых товаров, в том числе упаковки таких товаров, равно как и отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров, возложена на обладателя торговой марки. При этом изготовитель продукции (товара) по договору может принять на себя обязанности по исполнению расширенной ответственности в отношении изготовленной им продукции. В итоге право лица на реализацию произведенного готового товара влечет за собой и обязанность

¹ Белых В. С., Гаевская Е. Ю. Правовые аспекты выполнения нормативов утилизации субъектами предпринимательской деятельности // Бизнес, менеджмент, право. 2018. № 1. С. 63.

данного лица после утраты таким товаром потребительских свойств изъять его из хозяйственного оборота для утилизации. При этом изготовитель продукции (товара) по общему правилу не обязан обеспечивать утилизацию отходов от использования этих товаров в соответствии с нормативами утилизации.

Иной подход к регулированию правоотношений, касающихся исполнения производителями, импортерами товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, обязанности по обеспечению утилизации отходов от использования этих товаров, включая упаковку, представлен в информации Минприроды России от 28 марта 2017 г. «Об актуальных вопросах исполнения „расширенной“ ответственности производителей, импортеров товаров (далее – РОП)». Так, если производство осуществляется по схеме толлинга, т. е. производство товара под заказ третьего лица и из сырья третьего лица, где право собственности на произведенную продукцию принадлежит третьему лицу – заказчику (торговой марке), который в дальнейшем реализует эту продукцию, обязанность обеспечивать утилизацию данной продукции после ее использования возлагается на заказчика (торговую марку), реализующего продукцию. Если же производитель товаров реализует произведенные товары владельцу торговой марки (если производство товаров осуществляется по схеме «off-take», когда сырье производителю не предоставляется), то именно производитель несет ответственность за утилизацию отходов от использования товаров.

Таким образом, сформулировано две позиции: Росприроднадзор считает, что вопрос ответственности за утилизацию товара вытекает из права на него, а Минприроды России во главу угла ставит право не на готовый товар, а на сырье, из которого он произведен, т. е. способ организации производства.

Закон (ст. 24.2 ФЗ «Об отходах производства и потребления») связывает возникновение обязанности по обеспечению выполнения нормативов утилизации в отношении товаров, производимых на территории РФ, со следующими обстоятельствами:

товар находится в специальном перечне товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, утвержденном Правительством РФ;

такая обязанность производителя товара возникает с момента его первичной реализации на территории РФ.

Ни о каких дополнительных условиях, включая использование данного товара для производства другого, обладание правом собственности на торговую марку и пр., закон не упоминает.

Нередко при производстве сложных товаров у предпринимателей возникает желание переложить обязанности по утилизации отходов от использования товаров на иного производителя (в случае наличия производителя непосредственно сложного товара и производителя комплектующих к нему). Если комплектующие детали (например, кабельно-проводниковая продукция) признаются законодателем товаром и включены в специальный перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, утвержденный Правительством РФ, на производителя таких товаров возлагается обязанность по их утилизации. При этом не имеет значения цель дальнейшего использования произведенного товара – для личного или производственного потребления, поскольку норматив утилизации отходов устанавливается в процентном соотношении от общего количества выпущенного в обращение товара.

Международный опыт реализации института расширенной ответственности производителей показывает, что «наиболее эффективным способом создания экономики замкнутого цикла является возложение ответственности в рамках РОП на производителя товара в упаковке с возможностью самостоятельного исполнения данной ответственности»¹.

Полагаем, что только комплексная оценка и системная реализация рассмотренных в статье организационно-правовых мер всеми уполномоченными органами

¹ Овсянникова Д. К. Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере внедрения механизма расширенной ответственности производителей // Естественно-гуманитарные исследования. 2020. № 29. С. 281.

государственной власти позволят достичь заявленных в Основах государственной политики в области экологического развития России целей и обеспечить экологическую безопасность России.

Список литературы

Белых В. С., Гаевская Е. Ю. Правовые аспекты выполнения нормативов утилизации субъектами предпринимательской деятельности // Бизнес, менеджмент, право. 2018. № 1. С. 63–68.

Крассов О. И. Экологическое право: учеб. М.: Норма, 2013. 624 с.

Круглов В. В., Вагина О. В., Гаевская Е. Ю. Правовой механизм охраны окружающей среды и рационального природопользования // Механизм правового регулирования: история и современность. V Алексеевские чтения: сб. тр. конф. / отв. ред. В. Д. Перевалов. Екатеринбург: УрГЮУ, 2019. Ч. 1. С. 256–264.

Овсянникова Д. К. Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере внедрения механизма расширенной ответственности производителей // Естественно-гуманитарные исследования. 2020. № 29. С. 279–282.

Шимова О. С., Радюк А. Р. От теории к практике реализации расширенной ответственности производителя: эколого-экономический аспект // Белорусский экономический журнал. 2016. № 2. С. 93–108.

References

Belykh V. S., Gaevskaya E. Yu. (2018) Pravovye aspekty vypolneniya normativov utilizatsii sub"ektami predprinimatel'skoi deyatel'nosti [Legal aspects of waste disposal by the subjects of entrepreneurial activity]. In *Biznes, menedzhment, pravo*, no. 1, pp. 63–68.

Krassov O. I. (2013) *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law]. Moscow, Norma, 624 p.

Kruglov V. V., Vagina O. V., Gaevskaya E. Yu. (2019) Pravovoi mekhanizm okhrany okruzhayushchei sredy i ratsional'nogo prirodopol'zovaniya [Legal mechanism of environmental protection and rational environmental use]. In Perevalov V. D. (Ed.) *Mekhanizm pravovogo regulirovaniya: istoriya i sovremennost'*. V *Alekseevskie chteniya*. Yekaterinburg, UrGYuU, vol. 1, pp. 256–264.

Ovsyannikova D. K. (2020) Problemy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii v sfere vnedreniya mekhanizma rasshirennoi otvetstvennosti proizvoditelei [Problems of improving the legislation of the Russian Federation in the field of implementing a mechanism of extended producer responsibility]. In *Estestvenno-gumanitarnye issledovaniya*, no. 29, pp. 279–282.

Shimova O. S., Radyuk A. R. (2016) Ot teorii k praktike realizatsii rasshirennoi otvetstvennosti proizvoditelya: ekologo-ekonomicheskii aspekt [From theory to practice of implementing extended producer responsibility: environmental and economic aspects]. In *Belorusskii ekonomicheskii zhurnal*, no. 2, pp. 93–108.