

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»

Юридический факультет
Кафедра государственно-правовых дисциплин

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

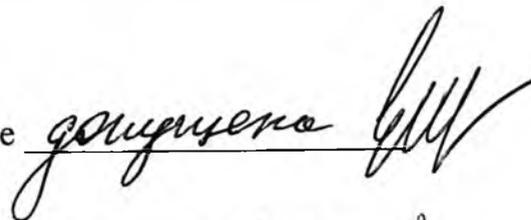
Тема: **Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления в деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы**

Выполнил:
слушатель 662 группы 6 курса
майор внутренней службы
Ефимов Дмитрий Владимирович

Научный руководитель:
начальник кафедры
кандидат юридических наук, доцент
полковник внутренней службы
Зиньков Евгений Николаевич

Рецензент:
Заместитель начальника ФКУ ИК-10
УФСИН России по Самарской
области
подполковник внутренней службы
Малолеткин Денис Александрович

Решение начальника кафедры о допуске к защите



Дата защиты: 02.07.2021

Оценка 4 (хорошо)

Самара
2021

Оглавление

Введение	3
ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ОБРАЩЕНИИ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ	6
1.1. Организационно-правовые основы государственного регулирования деятельности в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления	6
1.2. Эколого-правовые особенности осуществления государственного надзора при обращении с отходами производства и потребления в деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы	13
ГЛАВА 2. ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕРЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ОБРАЩЕНИИ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ	30
2.1. Правовое регулирование установления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов	30
2.2. Правовая основа экономического стимулирования деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы в области обращения с отходами	42
Заключение	53
Библиографический список	56

Введение

Актуальность темы. Реализация конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ) является важнейшей основой любой экономической деятельности, имеющей негативные экологические последствия, в том числе в сфере производственно-хозяйственной деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы (далее – УИС).

На сегодняшний день в Российской Федерации ежегодно образуется примерно 4 млрд. тонн отходов производства и потребления, из которых 55–60 млн. тонн составляют твердые коммунальные отходы. Увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а размещаются на полигонах и свалках, что приводит к загрязнению почв, выводу продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота, накоплению загрязняющих веществ в недрах, водных объектах. Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию общей площадью примерно 4 млн. гектаров, и эта территория ежегодно увеличивается на 300–400 тыс. гектаров¹. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года также относит к внутренним вызовам экологической безопасности увеличение объема образования отходов производства и потребления при низком уровне их утилизации (пп. «г» п. 20).

В свою очередь, среди основных механизмов реализации государственной политики в указанной сфере особенно выделяется создание удовлетворяющих современным экологическим требованиям и стандартам объектов, используемых для размещения, утилизации, переработки и обезвреживания отходов производства и потребления, увеличение объема повторного применения отходов за счет субсидирования и предоставления

¹ Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., утв. указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. Ст. 2546.

налоговых и тарифных льгот, других форм поддержки (пп. «п» п. 27).

Решение проблемы обеспечения экологически безопасной утилизации и обезвреживания отходов возможно только путем применения комплексного подхода, включающего в себя систему мер различного характера – экологических, технологических, экономических и правовых, одно из центральных мест в которой занимают именно правовые меры. Вместе с тем следует отметить отсутствие в настоящее время комплексного правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления, что обусловлено прежде всего отсутствием закрепленной в праве системы экологических требований специального характера к различным видам деятельности по обращению с отходами, а также к объектам, на которых указанная деятельность осуществляется. Отсутствие специальных исследований проблем правового обеспечения охраны окружающей среды в области обращения с отходами производства и потребления, которые могли бы послужить основой для дальнейшего совершенствования законодательства в данной сфере, обуславливает чрезвычайную актуальность темы настоящей работы.

Объектом исследования являются общественные отношения в области охраны окружающей среды, возникающие при обращении с отходами производства и потребления в деятельности учреждений УИС.

Предметом исследования являются нормы экологического и иных отраслей права, регулирующие общественные отношения в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления в деятельности учреждений УИС.

Целью исследования является формирование обоснованных подходов к совершенствованию правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления в деятельности учреждений УИС.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие

задачи:

- исследовать систему правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления в деятельности учреждений УИС;
- изучить специфику эколого-правового регулирования в рамках деятельности учреждений УИС в области обращения с отходами;
- проанализировать правоприменительную и судебную практику применения норм экологического и иных отраслей права в сфере охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления в деятельности учреждений УИС;
- сформулировать обоснованные предложения по совершенствованию законодательства в сфере охраны окружающей среды, в частности, в области обращения с отходами, в том числе и в деятельности учреждений УИС.

Методы исследования. При проведении исследования использовались общие и частные научные методы познания, в том числе диалектический, исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой, социологический, а также другие методы научного познания: анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, обобщение и др.

Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы. Основу работы составляют научные труды, в том числе монографии, учебники и учебные пособия, публикации в периодических изданиях по экологическому праву. Проблемам применения законодательства в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе в деятельности учреждений УИС, посвящены работы Н.А. Енисейской, И.А. Игнатъевой, Н.В. Кичигина, М.Н. Мишнина, О.Л. Радчик, О.И. Раимовой, В.С. Степаненко, С.С. Трофимца, Т.Г. Цукановой, О.А. Ястребковой.

Структура работы определена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих четыре параграфа, заключения, библиографического списка.

ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ОБРАЩЕНИИ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

1.1. Организационно-правовые основы государственного регулирувания деятельности в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления

Охрана окружающей среды – одна из важнейших и приоритетных сфер государственного управления и контроля. Едва ли стоит говорить об особой стратегической значимости правильной организации деятельности органов государственной власти в данной области, особенно в сфере обращения с отходами производства и потребления.

В России сфера обращения с отходами регулируется в основном с помощью административного механизма, посредством таких инструментов, как лицензирование, государственный надзор, нормирование, отчетность. Такая ситуация сложилась исторически и отражает закономерности развития экологического права вообще и законодательства в области обращения с отходами в частности. Задачами публично-правового механизма регулирования деятельности в области обращения с отходами являются охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение права каждого на благоприятную окружающую среду.

Отдельные элементы публично-правового механизма, такие как государственный надзор в области обращения с отходами, лицензирование и нормирование в области обращения с отходами, тесно связаны между собой, взаимно дополняют друг друга, хотя в ряде случаев допускается

дублирование в применении указанных инструментов государственного регулирования.

Деятельность органов государственной власти призвана стоять на защите публичных интересов – интересов государства и интересов общества. Защита государственных и общественных интересов особенно актуальна в условиях политического, экономического, экологического или любого иного кризиса в стране. Особое место в данном случае занимает защита экологических прав и интересов граждан, особенно защита права на благоприятную окружающую среду, которое очень часто нарушается несоблюдением требований законодательства в области обращения с отходами. Более того, обеспечение эффективности государственного управления природоохранной деятельностью, а в особенности в сфере обращения с отходами производства и потребления, является одной из важнейших задач государственной экологической политики.

Значительную роль в обеспечении экологических интересов общества, направленных на реализацию права каждого на благоприятную окружающую среду, провозглашенного ст. 42 Конституции РФ, играет государство. Как указывает С. А. Боголюбов, человек, общество, государство должны быть взаимно заинтересованы в благоприятной окружающей среде и эффективном использовании надлежащих средств обеспечения этих взаимных интересов². При этом М. И. Васильева отмечает, что именно государство определяет и проводит национальную экологическую политику, призванную соединять общественные и экологические закономерности развития³.

Государственная экологическая политика должна отражать, а государственное управление в сфере охраны окружающей среды, в особенности в области обращения с отходами, должно обеспечивать баланс

² Боголюбов С. А. Правовое обеспечение национальных интересов: Материалы научно-практической конференции (Москва, 25–26 октября 2005 г.) / Под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. С. 185.

³ Васильева М. И. Государство как субъект экологического права // Экологическое право. 2008. № 6.

между экологическими и экономическими интересами отдельных групп. С.А.Боголюбов отмечает, что соперничество экологии и экономики идет с переменным для участвующих сторон успехом и зависит во многом от исполнительной деятельности, политической воли законодателя, от общественного мнения, от доминирования друг над другом земельных, аграрных, лесных, водных и иных экологических приоритетов. Это соперничество, проявляемое в единой государственной экологической политике, постоянно в той или иной степени проецируется на правовые, управленческие, юрисдикционные и прочие решения⁴.

Следует отметить, что задача обеспечения экологически безопасного обращения с отходами производства и потребления, увеличения объемов их утилизации, вовлечения во вторичный оборот и вторичное использование в качестве материальных и энергетических ресурсов является одним из важнейших приоритетов государственной политики, что неоднократно отражалось в основополагающих документах программного характера.

В свою очередь, деятельность государства в качестве главного субъекта экологической политики имеет свои правовые формы и реализуется посредством осуществления экологической функции⁵. Именно обеспечение последовательной реализации государством своей экологической функции в сфере обращения с отходами производства и потребления должно привести к повышению эффективности государственного управления в данной сфере.

Как указывает М.И. Васильева, деятельность государства в качестве главного субъекта экологической политики имеет правовые формы и реализуется посредством осуществления экологической функции⁶. О

⁴ Боголюбов С. А., Кичигин Н. В. Законодательное регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности. М.: Норма, 2007. С. 25–26.

⁵ Васильева М. И. Право и государственная экологическая политика: вопросы соотношения // Правовое обеспечение национальных интересов: Материалы научно-практической конференции (Москва, 25–26 октября 2005 г.) / Под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. С. 198–199.

⁶ Васильева М. И. Государство как субъект экологического права // Экологическое право. 2008. № 6.

значимости экологической функции государства говорилось достаточно в правовой литературе⁷. Ранее и в настоящее время ведутся и теоретические споры о ее существовании вообще. Однако Р. Х. Гиззатуллин утверждает, что задача юридической науки в части исследования экологической функции государства заключается не в дискуссии по поводу того, есть или нет у государства экологическая функция, задача заключается в том, чтобы выработать оптимальный, эффективно действующий механизм ее осуществления⁸.

С. А. Балашенко, подчеркивая значимость обеспечения эффективности управленческой деятельности в природоохранной сфере, отмечает, что выполнение намеченных экологических преобразований и мероприятий требует приведения в действие системы правовых, экономических и других рычагов, обеспечивающих эффективное управление природопользованием. В этой связи необходимо завершить формирование единой системы органов государственного управления охраной природы⁹.

Управление охраной окружающей среды и природопользованием за многие годы советской и российской истории осуществлялось совершенно различными по правовому статусу и компетенции органами государственной власти. Между тем развитие их системы имеет вполне определенные закономерности. Вопросы закономерностей и тенденций развития органов государственной власти в данной сфере затрагивались некоторыми учеными и ранее¹⁰, в частности, М. М. Бринчук говорит о «деэкологизации»

⁷ Хабриева Т. Я. Охрана окружающей среды как функция государства // Сборник докладов научно-практической конференции «Правовые проблемы охраны окружающей среды». .: Изд. «Наука и кооперативное образование», 2003. С. 9–13.

⁸ Гиззатуллин Р. Х. Некоторые аспекты теории экологической функции государства / Право собственности на природные ресурсы и эффективность природопользования: Сборник тезисов докладов и выступлений на научно-практической конференции 13–14 апреля 2006 г. / Сост. С. А. Боголюбов, И. И. Широкопад, Д. О. Сиваков. М.: ИЗиСП, ГУЗ, 2006. С. 293.

⁹ Балашенко С. А. Государственное управление в области охраны окружающей среды. Минск: Изд-во БГУ, 2000. С. 57.

¹⁰ Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М.: Изд-во МГУ, 1992. С. 30–33.

государственной власти как устойчивой тенденции¹¹. При этом в эколого-правовых исследованиях под «деэкологизацией» государственного управления предлагается понимать совмещение государственных функций экологического контроля и хозяйственного использования природных ресурсов при одновременном сокращении полномочий природоохранных органов власти и их финансово-организационных возможностей¹².

Система органов исполнительной власти, осуществляющих управление деятельностью в сфере обращения с отходами, являясь частью общей системы государственного управления в области охраны окружающей среды, по нашему мнению, является менее сложной и имеющей гораздо менее сложную структуру, включающую в себя меньшее количество взаимосвязей между отдельными ее элементами – органами государственной власти различного уровня. Соответственно, обеспечение ее эффективности должно быть гораздо менее сложным процессом, который, несмотря на изложенные соображения, должен иметь надежную теоретическую основу.

Очевидно, что неоднократное перераспределение полномочий в сфере обращения с отходами производства и потребления как между федеральными органами исполнительной власти, так и между федеральными органами и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ, создававшее определенные сложности и негативно влиявшее на эффективность государственного управления в данной сфере, и было одним из проявлений «деэкологизации», о которой говорит М.М. Бринчук.

Система государственного экологического управления в настоящее время не обеспечивает эффективное и результативное управление в данной сфере, характеризуется незавершенностью процесса разграничения предметов ведения и полномочий в природоохранной сфере как между федеральными органами исполнительной власти, так и между федеральными

¹¹ Бринчук М. М. Исполнительная власть и охрана природы // Экологическое право. 2001. № 2. С. 22.

¹² Талевлин А. А. Проблемы правового регулирования обращения с радиоактивными отходами: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 10.

органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Отсутствие четкого разграничения полномочий в вопросах охраны окружающей среды между различными уровнями государственной власти, неясность в объемах полномочий не позволяют четко установить ответственность за возможные просчеты в рассматриваемой сфере, не возлагая ответственность на федеральные органы исполнительной власти либо на органы государственной власти субъектов РФ.

Деятельность федеральных органов исполнительной власти является важнейшей составляющей механизма государственного управления в сфере охраны окружающей среды, в особенности в сфере обращения с отходами. По мнению М. И. Васильевой, образование и обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление охраной окружающей среды, является самостоятельной и важнейшей функцией государственного экологического управления¹³. Федеральные органы государственной власти, преимущественно исполнительной, осуществляют в настоящее время широкий спектр полномочий в данной сфере, который в свете тенденции лишения органов государственной власти субъектов РФ большого количества собственных полномочий в области охраны окружающей среды диктует необходимость оптимизации и повышения эффективности их деятельности.

Большая часть полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере экологического управления, и в особенности в сфере обращения с отходами производства и потребления, реализуется в рамках деятельности сразу нескольких органов государственной власти, что, в свою очередь, приводит к рассредоточению усилий государственного аппарата в обеспечении экологической безопасности, к деформации отношений

¹³ Васильева М. И. О совершенствовании системы и структуры органов государственного экологического управления (к предложениям о создании Федерального агентства по охране окружающей среды) // Экологическое право. 2006. № 5.

управленческого персонала и граждан и в целом к снижению эффективности выполнения государством экологической функции.

Как отмечает М. И. Васильева, наблюдается общая тенденция выстраивания системы природоохранной компетенции – перераспределение полномочий федеральных и региональных органов власти, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями или правом решения вопросов местного значения – в зависимости от наличия финансового обеспечения на соответствующих уровнях публичной власти¹⁴.

Кроме того, постоянные преобразования, происходящие в структуре природоохранных органов, непоследовательность и нечеткость в распределении полномочий между ними приводит к дублированию функций в сфере охраны окружающей среды, утрате способности своевременно и качественно осуществлять экологическое управление, разрушению взаимных связей между федеральными и региональными органами, выполняющими функцию экологического управления, что, в свою очередь, создает благоприятную почву для коррупции и нарушения прав природопользователей¹⁵.

В связи с этим представляется важным создание консолидированной системы государственного управления в сфере обращения с отходами производства и потребления, в частности, объединение полномочий в сфере обращения с отходами в рамках единого федерального органа исполнительной власти. В настоящее время такими полномочиями наделено Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России) как орган, осуществляющий выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в указанной сфере, и находящаяся в его

¹⁴ Там же. С. 79.

¹⁵ Боголюбов С. А., Кичигин Н. В., Хлуденева Н. И. Концепция развития экологического (природоохранного) законодательства // Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 469-470.

ведении Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), осуществляющая контроль и надзор в указанной сфере.

1.2. Эколого-правовые особенности осуществления государственного надзора при обращении с отходами производства и потребления в деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы

Ключевую роль в системе государственного управления в сфере обращения с отходами производства и потребления играет государственный надзор в указанной сфере. Отмечается, что в условиях, когда хозяйственная деятельность учреждений УИС нередко осуществляется без учета экологических и социальных интересов общества, только государственный контроль способен обеспечить принуждение должностных лиц, осуществляющих деятельность в области обращения с отходами, к исполнению требований законодательства.

Обеспечение исполнения экологических требований при осуществлении учреждениями УИС деятельности по обращению с отходами является одним из ключевых условий соблюдения конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и гарантируется путем реализации целой совокупности правовых мер, центральное место в которой занимают контроль и надзор в области обращения с отходами, а также меры юридической ответственности за нарушение законодательства в указанной сфере. Значимость его роли в системе государственного управления подчеркивается многими учеными-юристами, в том числе и исследующими проблемы экологического права.

Роль государственного контроля (надзора) в качестве функции управления подчеркивается многими учеными, в частности, отмечается, что

контроль (надзор) опосредует собой обратную связь между субъектами и объектами управления. Через это взаимодействие субъекты управления получают информацию о реализации заданных параметров функционирования системы управления, выполнении своих полномочий объектами управления, о состоянии дел на подконтрольных производственно-хозяйственных объектах.

Как известно, государственный экологический контроль занимает одно из ведущих мест в системе административных механизмов охраны окружающей среды и обеспечения рационального природопользования. Именно меры государственного экологического контроля и деятельность контролирующих органов позволяют обеспечить неукоснительное соблюдение экологического законодательства и привлечение виновных в его нарушении к юридической ответственности.

Вопросы организации государственного экологического контроля в области обращения с отходами производства и потребления заслуживают особого внимания, в особенности в части создания теоретических предпосылок совершенствования системы органов, его осуществляющих, и повышения эффективности контрольной деятельности.

Для определения места государственного надзора в области обращения с отходами в общей системе видов экологического контроля следует более детально разобраться с содержанием, задачами экологического контроля и соотношением его видов.

Экологический контроль представляет собой разновидность социального контроля, одним из проявлений экологической функции государства и входит в систему экологического управления¹⁶. Понимание экологического контроля в качестве одной из ключевых составляющих экологической функции государства в целом соответствует общепринятому в теории экологического права подходу к определению его места в системе правового регулирования экологических отношений.

¹⁶ Кичигин Н. В. Указ. соч. С. 13.

Экологический контроль также рассматривают как функцию экологического управления, правовую форму экологической деятельности, гарантию работы экономического, организационного и правового механизмов обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей природной среды, рационального природопользования¹⁷.

В теории экологического права принято считать понятие «экологический контроль» более общим понятием, включающим в себя такие его разновидности, как государственный экологический надзор, производственный экологический контроль и общественный экологический контроль. Термины «экологический контроль» и «экологический надзор» нетождественны, так как государственный экологический надзор является всего лишь разновидностью государственного экологического контроля, а он, в свою очередь, наряду с общественным и производственным экологическим контролем является одним из видов контроля¹⁸. Существует достаточно широкое понимание содержания экологического контроля, в соответствии с которым экологический контроль (надзор) включает в себя природоохранный контроль (надзор), природоресурсный контроль (надзор) и контроль (надзор) на отдельных территориях и акваториях¹⁹.

Понятие «экологический контроль» в настоящее время закреплено в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в соответствии с которой под контролем в области охраны окружающей среды (экологическим контролем) понимается система мер, направленная на: а) предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды; б) обеспечение соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями

¹⁷ Гейт Н. А. Экологический контроль и нормирование загрязнения окружающей среды как факторы эффективности природоохранной деятельности // Общество и право. 2011. № 3. С. 159.

¹⁸ Вершило Н. Д. К вопросу о государственном экологическом контроле и надзоре. С. 38.

¹⁹ Кичигин Н. В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): Монография. С. 31.

требований, в том числе нормативов и нормативных документов, федеральных норм и правил, в области охраны окружающей среды²⁰. Исходя из анализа указанного определения, объектом контроля в области охраны окружающей среды (или экологического контроля) является помимо хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, также деятельность по рациональному использованию, сохранению и восстановлению окружающей среды, которая входит в содержание понятия «охрана окружающей среды» (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), что во многом подтверждается системой видов экологического контроля, закрепленной п. 2 ст. 65 указанного Федерального закона.

Государственный экологический контроль (надзор) занимает в системе видов экологического контроля особое место. По мнению Н.А. Енисейской, государственный контроль в области охраны окружающей среды является наиболее эффективным видом экологического контроля, так как осуществляющие его органы наделены правом применения мер принуждения²¹. Государственный надзор в области охраны окружающей среды является одной из важнейших функций экологического управления, способной содействовать сохранению природы для настоящего и будущих поколений²². Он представляет собой установленную нормативными актами деятельность органов государственной власти и управления по выявлению, предупреждению и пресечению нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности²³.

²⁰ Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 9 марта 2021 г.

²¹ Енисейская Н. А. Государственный контроль в области обращения с отходами производства и потребления: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. – 200 с.

²² Зиновьева О. А. Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве // *Lex russica*. 2013. № 6. С. 618.

²³ Чхутиашвили Л. В. Совершенствование государственного экологического контроля (надзора) // *Lex russica*. 2016. № 9. С. 157.

Действенный государственный экологический контроль позволяет не только своевременно вскрывать, но и устранять недостатки в деятельности экономических субъектов в сфере охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности, а также объяснять порождающие эти недостатки причины, обнаруживать связанные с ними скрытые, неявные тенденции и предпринимать меры, предотвращающие их²⁴.

Государственный надзор в области охраны окружающей среды является одной из важнейших функций экологического управления, способной содействовать сохранению природы для настоящего и будущих поколений. Он представляет наибольший интерес, поскольку именно в результате мероприятий по государственному экологическому надзору возможно привлечение нарушителей к различным видам юридической ответственности, что, на наш взгляд, играет одну из основных ролей при выполнении превентивной функции экологического контроля. С.С. Трофимец указывает, что именно в его рамках решаются задачи и достигаются цели данной функции государственного управления, поскольку он осуществляется непосредственно органами, созданными для этого и наделенными специальными полномочиями²⁵.

По мнению А. В. Савина, контроль представляет собой реальную гарантию обеспечения выполнения функций государства. По этой причине определение субъектами государственного экологического контроля государственных органов исполнительной власти не должно вести к снижению внимания к вопросам контрольной деятельности иных

²⁴ Там же. С. 158.

²⁵ Трофимец С. С. Обращение с отходами: вопросы государственного контроля // Экологическое право. 2007. № 1. С. 28.

государственных органов, также способствующей выполнению экологической функции государства²⁶.

Порядок и особенности проведения государственного экологического надзора закреплены нормами гл. XI Федерального закона «Об охране окружающей среды». По мнению Л.В. Чхутиашвили, наиболее важными задачами государственного экологического контроля являются:

– контроль выполнения правовых требований, планов и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды от загрязнения всеми государственными органами, предприятиями, организациями и гражданами;

– контроль соблюдения нормативов предельно допустимых воздействий на природу;

– контроль выполнения иных требований законодательства об окружающей среде и др.²⁷.

Государственный надзор в области обращения с отходами согласно п. 2 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» является одним из направлений государственного экологического надзора. По нашему мнению, содержание экологического контроля в сфере обращения с отходами производства и потребления значительно уже, поскольку он направлен на предупреждение, выявление и устранение нарушений требований законодательства об охране окружающей среды в целом и законодательства об отходах в частности. Обращаясь к практике, приходится констатировать, что органы государственного экологического контроля недостаточно внимания уделяют вопросам организации контроля в области обращения с отходами²⁸.

²⁶ Савин А. В. Административно-правовой статус субъектов государственного экологического контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 66.

²⁷ Чхутиашвили Л. В. Указ. соч. С. 159.

²⁸ Материалы преддипломной практики в ФКУ ЛИУ-7 УФСИН России по Чувашской Республике – Чувашии / Ефимов Д.В. (неопубликованный акт).

Непосредственно порядок и особенности осуществления государственного экологического надзора в области обращения с отходами в деятельности учреждений УИС установлен нормами гл. VI Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также рядом нормативных правовых актов подзаконного характера, среди которых основным является Положение о федеральном государственном экологическом надзоре, утв. постановлением Правительства РФ от 8 мая 2014 г. № 426²⁹, а также Критерии определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, утв. постановлением Правительства РФ от 28 августа 2015 г. № 903³⁰.

Основной инструментарий контрольно-надзорных действий в рамках мероприятий по государственному экологическому надзору осуществляется должностными лицами уполномоченных органов исполнительной власти – государственными инспекторами в области охраны окружающей среды, в соответствии с их служебной иерархией, предусмотренной ст. 23.29 КоАП РФ и иными нормативными правовыми актами. При этом, как отмечает Н.А. Енисейская, государственный инспектор в области охраны окружающей среды должен проверять выполнение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, предусмотренных не только федеральным, но и региональным законодательством в области обращения с отходами³¹.

По ее мнению, на практике инспекторы не всегда контролируют исполнение вынесенных постановлений, в результате чего смысл проведенной ими работы теряется. Для достижения целей контроля в области

²⁹ Положение о федеральном государственном экологическом надзоре: постановление Правительства РФ от 8 мая 2014 г. № 426 (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 21 марта 2019 г.

³⁰ Об утверждении Критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору: постановление Правительства РФ от 28 августа 2015 г. № 903 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 28 августа 2015 г.

³¹ Енисейская Н. А. Государственный контроль в области обращения с отходами производства и потребления: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. – 200 с.

охраны окружающей среды государственным органам, осуществляющим такой контроль, следует вести отчетность о проведенных мероприятиях, их результатах. В силу указанных и иных факторов организации контрольно-надзорной деятельности, многими авторами высказываются суждения о ее недостаточной эффективности.

Относительно производственно-хозяйственной деятельности учреждений УИС стоит отметить, что здесь экологический надзор осуществляется кустовыми лабораториями по охране окружающей среды (далее – КЛООС). К 2020 г. из созданных при территориальных органах ФСИН России 51 КЛООС функционирует 38. КЛООС предназначена для обеспечения выполнения исправительными учреждениями, следственными изоляторами и лечебными исправительными учреждениями природоохранного законодательства³². Основные задачи кустовой лаборатории:

- осуществление контроля за соблюдением в учреждениях ФСИН России установленных норм и требований по охране окружающей среды, а также достоверностью сведений, составляющих государственную статистическую отчетность по охране природы;

- подготовка исходных данных для расчета нормативов природопользования в учреждениях ФСИН России и контроль за их соблюдением.

Кустовые лаборатории выполняют следующие функции:

- производят необходимые замеры и расчеты для разработки планов мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов;

- проводят отбор проб сточных вод, атмосферного воздуха и почв, анализ содержания загрязняющих веществ, выбрасываемых предприятиями в окружающую природную среду;

³² Материалы преддипломной практики в ФКУ ЛИУ-7 УФСИН России по Чувашской Республике – Чувашии / Ефимов Д.В. (неопубликованный акт).

– подготавливают на основе проведенных анализов и замеров необходимые исходные данные для расчета нормативов предельно допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, норм водопотребления и водоотведения, осуществляют контроль за их соблюдением;

– проводят первичную обработку и обобщают материалы наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха и сбросов сточных вод;

– осуществляют контроль за наличием и техническим состоянием газоводоочистного оборудования, аппаратуры и других природоохранных сооружений, внедрением и эффективностью новых технологических процессов, позволяющих сократить или прекратить поступление загрязнений в атмосферный воздух и водные объекты;

– принимают участие в разработке мероприятий по сокращению и регулированию выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду, предотвращению аварийных (залповых) выбросов (сбросов) и ликвидации их последствий;

– принимают участие в расследовании случаев аварийных (залповых) выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду, проводимом местными органами Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и санитарно-эпидемиологического надзора;

– участвуют в проведении инвентаризации отходов производства;

– подготавливают исходные данные или выполняют проекты нормативов образования и лимитов размещения отходов, а также занимаются обоснованием условий сброса загрязняющих веществ с поверхностным стоком с территории предприятия;

– занимаются проведением испытаний и внедрений новых технологических средств по отбору и анализу проб воздуха, воды, почвы;

– осуществляют проверку обеспеченности предприятий контрольно-измерительными и аналитическими приборами для природоохранных целей и информируют руководство ФСИН России о результатах;

- ведут в установленном порядке первичный учет данных о вредных воздействиях на окружающую природную среду;
- изучают передовые методы и способы охраны окружающей среды в целях применения их на практике;
- проводят анализ результатов претензионной практики по применению территориальными экологическим службами штрафных санкций к учреждениям ФСИН России и взимаюнию платежей за загрязнение окружающей природной среды; вносят предложения об устранении имеющихся недостатков.

В работе кустовых лабораторий есть немало трудностей. Оснащение лабораторий необходимыми приборами и оборудованием не соответствует существующим нормативным требованиям, периодичность инструментального контроля не всегда соблюдается. Лабораторные базы имеют 16 КЛООС (36,4 %). Материально-техническая оснащенность большинства лабораторий слабая либо ее нет вообще (63,6 %), износ оборудования составляет от 50 до 100 %. Только две лаборатории имеют аккредитацию (ГУФСИН России по Нижегородской области и ГУФСИН России по Красноярскому краю)³³.

Практически во всех регионах для кустовых лабораторий не приобретается и не обновляется программное обеспечение для разработки проектов нормативов выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, в результате чего затраты учреждений на выполнение этих проектов силами сторонних организаций, имеющих соответствующие лицензии, в несколько раз превышают стоимость вышеуказанных программных средств. В целях уменьшения негативного влияния производственно-хозяйственной деятельности учреждений УИС на окружающую среду начальники территориальных органов ФСИН России обязаны:

- рассмотреть вопрос о состоянии работы по предупреждению

³³ Материалы преддипломной практики в ФКУ ЛИУ-7 УФСИН России по Чувашской Республике – Чувашии / Ефимов Д.В. (неопубликованный акт).

вредного воздействия хозяйственной или иной деятельности на окружающую природную среду, улучшению ее качества и обеспечению экологической безопасности в подведомственных учреждениях ФСИН России;

– взять на особый контроль подразделения, к которым были применены штрафные санкции со стороны контролирующих органов за нарушение природоохранного законодательства РФ. По каждому факту применения природоохранными органами штрафных санкций к учреждениям ФСИН России за загрязнение природной среды проводить служебные проверки, привлекать виновных к ответственности;

– при формировании ежегодных планов на капитальный ремонт предусматривать выделение средств для проведения капитальных ремонтов природоохранных объектов;

– активизировать работу по привлечению финансовых средств для выполнения природоохранительных мероприятий.

Помимо кустовых лабораторий в каждом территориальном органе ФСИН России действуют инспекции по охране окружающей среды и технике безопасности, которые являются самостоятельным структурным подразделением и непосредственно подчиняется главному инженеру территориального органа. Работники инспекции осуществляют свою деятельность во взаимодействии с другими структурными подразделениями и службами, Росприроднадзором, Министерством лесного хозяйства охраны окружающей среды и природопользования по субъекту РФ, другими организациями по вопросам соблюдения природоохранного законодательства.

Основными задачами инспекции являются:

– контроль за соблюдением в подразделениях территориального органа действующего экологического законодательства, правил, инструкций, стандартов и нормативов по охране окружающей среды;

– контроль за получением государственных разрешений на выброс и сброс вредных веществ, захоронение отходов;

- контроль за выполнением мероприятий по сокращению и регулированию выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, предотвращением аварийных выбросов;
- информирование и консультирование работников учреждений по вопросам охраны окружающей среды;
- изучение и внедрение передового опыта по охране окружающей среды;
- проверка организации деятельности работников учреждений, отвечающих за соблюдение природоохранного законодательства в области охраны окружающей среды;
- организация деятельности по разработке и согласованию нормативов предельно-допустимых выбросов в атмосферу, лимитов размещения отходов;
- контроль за соблюдением установленных разрешений на выбросы вредных загрязняющих веществ в атмосферный воздух;
- контроль за выполнением установленных лимитов образования и размещения отходов учреждениями;
- организация расследования причин и последствий выбросов вредных веществ в окружающую среду и подготовка предложений по их предупреждению;
- осуществление контроля за проведением аттестации и проверкой знаний в области охраны окружающей среды руководителей и специалистов учреждений;
- организация совещаний, семинаров для руководящих и инженерно-технических работников по соблюдению природоохранного законодательства;
- рассмотрение предложений, жалоб и заявлений от граждан по вопросам, входящим в компетенцию инспекции, организация работы по устранению выявленных недостатков;

– доведение до подразделений лимитов бюджетных обязательств, поступивших на природоохранные мероприятия, контроль за их целевым освоением³⁴.

В числе организационно-правовых проблем построения системы государственного экологического контроля в первую очередь следует отметить проблемы разграничения полномочий органов, его осуществляющих. При этом следует отметить, что определенные трудности возникают как при разграничении полномочий по государственному экологическому контролю по «вертикали» – между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Как известно, государственный надзор в сфере обращения с отходами производства и потребления, как один из видов государственного экологического надзора, осуществляется как на федеральном уровне (федеральный государственный экологический надзор, далее – ГЭН) Федеральной службой по надзору в сфере надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и ее территориальными органами (Департаментами по Федеральным округам и Управлениями по субъектам РФ), а также на региональном уровне (региональный ГЭН) – уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ в пределах своей компетенции (п. 4 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Как отмечает С.С. Трофимец, законодательство об отходах есть сфера совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации должны являться и являются полноправным звеном в системе государственного контроля в рассматриваемой сфере и государственного экологического контроля вообще³⁵.

³⁴ Экологическая безопасность учреждений УИС: Учебное пособие / Цуканова Т. Г., Мишнин М. Н. – Рязань: Академия ФСИН России, 2014. – 159 с.

³⁵ Трофимец С. С. Обращение с отходами: вопросы государственного контроля // Экологическое право. 2007. № 1. С. 34.

При разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере охраны окружающей среды и природопользования необходимо уделить особое внимание порядку и формам их взаимодействия. Обеспечение такого взаимодействия является одной из важнейших и первоочередных задач в данной сфере. Обеспечение согласованного взаимодействия и координация деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный ГЭН в сфере обращения с отходами, возможно путем создания административных регламентов взаимодействия указанных органов, а также путем подписания соглашения о взаимодействии между ними.

Действующим законодательством предусмотрена возможность передачи полномочий органов, осуществляющих федеральный ГЭН, для осуществления органам регионального ГЭН (например, согласно п. 6 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³⁶).

Например, в случае необходимости проведения внеплановой проверки производственно-хозяйственной деятельности учреждения УИС контрольным органам необходимо установить в рамках информационного взаимодействия, подлежит ли объект проверки, явившийся источником причинения вреда окружающей среде, объектом, подлежащим федеральному государственному экологическому контролю или контролю со стороны органа государственной власти субъектов РФ.

Такие источники вредных воздействий на состояние окружающей среды как, например, полигоны твердых бытовых отходов, расположены, как правило, на территории муниципальных образований. Многие

³⁶ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 9 марта 2021 г.

экологические проблемы носят, прежде всего, локальный характер, а потому необходимость существования муниципального контроля в области обращения отходов производства и потребления очевидна.

Муниципальный экологический контроль, в частности, такой его вид, как муниципальный контроль в области обращения с отходами, в особенности с ТКО, позволил бы выявлять и ликвидировать незаконные свалки. Существует муниципальный земельный и муниципальный лесной контроль, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации»³⁷ предусматриваются осуществление природоохранных мер местного значения, участие в охране окружающей среды и т.п.

Особого внимания до сих пор заслуживает проблема соотношения федерального и регионального ГЭН, в особенности в части разграничения объектов по ее уровням, тогда как ее решение является одним из приоритетных направлений оптимизации государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Определенные проблемы в части разграничения полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти возникает из-за трудностей разграничения объектов ГЭН.

Росприроднадзор и его территориальные органы осуществляют федеральный государственный экологический надзор на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и включенных в перечень объектов, подлежащих такому надзору. Перечень таких объектов определяется в соответствии с Критериями определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, утв. постановлением Правительства РФ от 28 августа 2015 г. № 903. В этот

³⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 29 декабря 2020 г.

перечень входят также объекты производственно-хозяйственной деятельности учреждений УИС.

Следует отметить, что указанные Критерии в отношении объектов по обращению с отходами сформулированы недостаточно четким образом. Как известно, одним из таких Критериев в отношении обращения с отходами является осуществление на объекте деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности, подлежащей лицензированию в соответствии со ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»³⁸. Иных критериев для отнесения объектов, на которых осуществляется деятельность по обращению с отходами, к объектам федерального ГЭН в настоящее время не установлено. Вместе с тем в перечень указанных Критериев не попали такие объекты, как объекты размещения отходов, выведенные из эксплуатации либо исключенные из ГРОРО ввиду приостановления или аннулирования лицензии на хранение или захоронение отходов I–IV классов опасности у эксплуатирующего его субъекта хозяйственной деятельности.

Указанные объекты в большинстве случаев должны подлежать выводу из эксплуатации, консервации и (или) ликвидации. Такие объекты представляют не меньшую степень опасности в части возможности причинения вреда окружающей среде в случае непроведения на них мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия на окружающую среду, либо продолжения его эксплуатации в отсутствие необходимой разрешительной документации, и должны оставаться объектами федерального государственного экологического надзора.

³⁸ О лицензировании отдельных видов деятельности: федеральный закон от 4 мая 2011г. № 99-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 31 июля 2020 г.

Вывод по главе 1.

Завершая рассмотрение первой главы работы подчеркнем, что поименные перечни объектов федерального государственного экологического контроля существенно облегчат и упорядочат работу субъектов экологического контроля. Однако на законодательном уровне порядок составления таких перечней не определен. Следует отметить, что в соответствии со сложившейся практикой деятельности органов, осуществляющих ГЭН, такие перечни составляются по каждому субъекту РФ территориальными органами Росприроднадзора.

ГЛАВА 2. ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕРЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ОБРАЩЕНИИ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

2.1. Правовое регулирование установления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов

Плата за негативное воздействие на окружающую среду (далее – Плата) является одним из важнейших экономических инструментов регулирования уровня негативного воздействия производственно-хозяйственной деятельности учреждений УИС, а также стимулирования природоохранной деятельности хозяйствующих субъектов. Как известно, принцип платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде является одним из ключевых принципов охраны окружающей среды (ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Негативное воздействие на окружающую среду, в свою очередь, представляет собой разновидность природопользования. Исходя из положений действующего российского природоохранного законодательства, негативное воздействие на окружающую среду в общем виде можно определить как воздействие хозяйственной и иной деятельности человека на совокупность компонентов природной среды, последствия которой приводят к негативным изменениям состояния окружающей среды во взаимосвязи ее физических, химических, биологических и иных показателей.

Особенность Платы как специального платежа неналогового характера отмечает Конституционный Суд РФ, который указывает, что Плата взимается с хозяйствующего субъекта во исполнение им финансово-правовых обязательств (обязанностей), возникающих из осуществления такой деятельности, которая оказывает негативное воздействие на окружающую среду, и представляет собой форму возмещения экономического ущерба от такого воздействия, производимого в пределах

установленных нормативов под контролем государства. По сути, эти платежи носят компенсационный характер и должны устанавливаться на основе принципа эквивалентности, исходя из вида и объема негативного воздействия на окружающую среду (в пределах допустимых нормативов), право на осуществление которого получает субъект платежа³⁹.

При этом установление Платы имеет целью обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и, следовательно, преследует не столько фискальный интерес государства в наполнении казны, сколько общий интерес в сохранении природы и обеспечении экологической безопасности. Плата является обязательным публично-правовым платежом за осуществление государством мероприятий по охране окружающей среды и ее восстановлению от последствий хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное влияние на нее в пределах установленных государством нормативов такого допустимого воздействия⁴⁰.

В 2016 году были внесены изменения Федеральный закон «Об охране окружающей среды», касающиеся Платы: в частности, были приняты новая редакция ст. 16 и новые ст. 16.1–16.5, установившие: а) новый перечень видов негативного воздействия, за которые взимается плата (теперь это только выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками; сбросы загрязняющих веществ в водные объекты; хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов); б) перечень субъектов, обязанных вносить Плату; в)

³⁹ По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 10 декабря 2002 г.

⁴⁰ Там же.

порядок определения платежной базы для ее исчисления; г) порядок исчисления самой платы, включая ставки и дополнительные коэффициенты к ней; д) порядок и сроки внесения Платы; е) порядок осуществления контроля за правильностью ее исчисления, а также полнотой и своевременностью ее внесения.

Утверждение новых требований к установлению и взиманию Платы привело к повышению степени определенности основных элементов ее правового механизма и должно создать необходимые условия для повышения в дальнейшем уровня платежной дисциплины. Однако стимулирующий эффект для хозяйствующих субъектов, направленный на создание условий экономической заинтересованности в соблюдении ими экологических требований, а также снижения уровня негативного воздействия на окружающую среду, ожидаемый от этих нововведений, на наш взгляд, так пока и не достигнут. Это обусловлено в том числе и тем фактором, что применение ряда повышенных коэффициентов к ставкам Платы (например, 25 и 100, предусмотренных ст. 16.3. ФЗ «Об охране окружающей среды») и отсутствие реально работающего механизма корректировки платы, может оказать далеко не стимулирующий эффект, так как будет способствовать не снижению негативного воздействия от хозяйственной деятельности, а приведет к резкому повышению сумм Платы. Регулярное взимание таких значительных сумм может оказать негативный экономический эффект на деятельность многих предприятий, вплоть до их последующего банкротства. Ставки Платы и их дополнительные коэффициенты были утверждены постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2016 г. № 913⁴¹. Данные ставки были дифференцированы по видам негативного воздействия, за которые взимается плата, в том числе плата за размещение отходов производства и потребления по классу их опасности.

⁴¹ О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах: постановление Правительства РФ от 13 сентября 2016 г. № 913 (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 24 января 2020 г.

Систему управления отходами можно определить как часть общей (интегрированной) системы управления предприятием, которая включает в себя организационную структуру, деятельность по планированию, обязанности и ответственность, практику, процедуры, процессы и ресурсы для формирования, внедрения, достижения, анализа и актуализации (а также оптимизации) политики в сфере обращения с отходами на предприятии. Важным условием устойчивого функционирования такой системы является периодический анализ результатов экологической политики в области обращения с отходами, оценка эффективности системы управления отходами и совершенствование (оптимизация) этой системы.

В общем виде можно представить следующие формулы исчисления экологических платежей. Для платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными источниками и платы за сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты:

итоговая сумма платы за загрязнение = нормативная плата + лимитная плата + сверхлимитная плата, где нормативная плата = фактический объем загрязнения \times ставка платы;

лимитная плата = (фактический объем загрязнения – предельно допустимый объем загрязнения) \times ставка платы;

сверхлимитная плата = (фактический объем загрязнения – установленные лимиты) \times ставка платы \times 5;

ставка платы = соответствующий норматив платы \times экологический коэффициент (\times дополнительный коэффициент).

Для платы за размещение отходов производства и потребления:

итоговая сумма платы за загрязнение = лимитная плата + сверхлимитная плата, где лимитная плата = фактический объем загрязнения \times ставка платы (\times 0,32) (\times 03);

сверхлимитная плата = (фактический объем загрязнения – установленные лимиты) \times ставка платы \times 5;

ставка платы = норматив платы x экологический коэффициент (x дополнительный коэффициент).

Расчет экологических платежей производится ежеквартально и представляется плательщиками в территориальное подразделение Ростехнадзора по местонахождению стационарного объекта негативного воздействия и по месту государственной регистрации передвижного объекта негативного воздействия. Перечисление экологических платежей в доход федерального бюджета осуществляется ежеквартально в два платежа:

- плановые платежи не позднее 20 числа последнего месяца квартала;
- фактические платежи не позднее 20 числа месяца, следующего за отчетным кварталом.

В случае если суммы плановых платежей превышают фактически начисленные, то сумма превышения признается излишне уплаченной и засчитывается в счет платы следующего квартала.

Сумма фактически выплаченных экологических платежей учреждениями УФСИН России по Чувашской Республике - Чувашии за 2020 г. составила 4 825,760 тыс. руб. Плата за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов в пределах допустимых и временно согласованных нормативов составила 3 062,530 тыс. руб., в том числе:

- за сброс в водные объекты – 12,8 %;
- выброс в атмосферный воздух – 13,2;
- размещение отходов 72,8 %.

Плата за сверхнормативные выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов составила 2 763, 23 тыс. руб., в том числе:

- за сброс в водные объекты – 33,8 %;
- выброс в атмосферный воздух – 13,8;
- размещение отходов 51,7 %⁴².

⁴² Материалы преддипломной практики в ФКУ ЛИУ-7 УФСИН России по Чувашской Республике – Чувашии / Ефимов Д.В. (неопубликованный акт).

Необходимо отметить, что сумма фактически выплаченных экологических платежей учреждениями УИС региона не отражает реально необходимую плату за негативное воздействие на окружающую среду, которую должны выплачивать учреждения УИС согласно проектам нормативов выбросов. Во многих других регионах экологические платежи оплачиваются частично, то есть не всеми учреждениями, а в отдельных регионах плата за негативное воздействие на окружающую среду не предусмотрена. Это обусловлено отсутствием денежных средств у учреждений в связи с неудовлетворительным бюджетным финансированием. При отсутствии платы за негативное воздействие на окружающую среду возникает финансовая задолженность у учреждений, вследствие чего специально уполномоченными государственными органами на учреждения УИС накладываются штрафные санкции. Несвоевременная разработка природоохранной и разрешительной документации влечет за собой административную ответственность, штрафные санкции, а также увеличение платежей в 5 раз за размещение отходов, а в 25 раз за сбросы неочищенных сточных вод, выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Штрафы, взысканные с учреждений УФСИН России по Чувашской Республике – Чувашии в возмещение ущерба, причиненного окружающей среде нарушением природоохранного законодательства составили в 2019 г. 754,3 тыс. руб., что в 1,8 раза больше по сравнению с 2018 г. Штрафные санкции были применены к учреждениям по следующим причинам:

- невнесение платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- отсутствие проектов нормативов выбросов, производственного экологического контроля;
- несанкционированное размещение отходов, невнесение платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- за нарушение земельного законодательства (разлив мазута), несвоевременное внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду;

– отсутствие проектов нормативов выбросов.

Выделенные в 2019 г. подразделениям УФСИН России по Чувашской Республике – Чувашии дополнительные бюджетные средства позволили учреждениям региона оплатить текущие обязательные платежи за негативное воздействие на окружающую среду, а также полностью или частично погасить задолженность по ним. Сумма фактически выплаченных учреждениями экологических платежей в 2019 г. составила 1 978,3 тыс. руб. (произошло увеличение в 3,1 раза по сравнению с 2018 г.).

Руководители многих учреждений региона проводят активную работу по освобождению учреждений от платежей за загрязнение окружающей среды, что позволяет сэкономить бюджетные средства и использовать их на природоохранные цели. В ряде учреждений сэкономленные средства уже используются для разработки пакета природоохранной документации или направляются на проведение природоохранных мероприятий, ремонт имеющихся очистных сооружений, станций и водозаборов⁴³.

Специальные коэффициенты к ставкам Платы, направленные на экономическое стимулирование хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по обращению с отходами, в целях проведения ими мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия, закреплены в настоящее время п. 6 ст. 16.3 Федерального закона «Об охране окружающей среды». С 1 января 2020 г. вступили в силу специальные коэффициенты (0, 1, 25 и 100) к ставкам Платы (п. 5 ст. 16.3 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), направленные на экономическое стимулирование хозяйствующих субъектов, в том числе учреждений УИС, в целях проведения ими мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрения наилучших доступных технологий

⁴³ Там же.

(НДТ), однако указанные коэффициенты будут применяться к ставкам платы за 2020 г.⁴⁴

Введение таких высоких коэффициентов к ставкам Платы, несмотря на отложенный характер их вступления в силу, может оказать и негативный экономический эффект на субъектов хозяйственной деятельности. Как отмечает Н.С. Зиновкин, вместе с пакетом «экологических» мер должен внедряться и целый комплекс специфических экономических инструментов, позволяющих хозяйствующим субъектам достигать нормативы допустимого воздействия без чрезмерных экономических рисков⁴⁵.

В настоящее время для плательщиков законодательством предусмотрена возможность снижения размера Платы путем его самостоятельной корректировки, которая осуществляется путем зачета в него затрат на проведение мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду. В частности, из суммы Платы вычитаются затраты на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, фактически произведенные лицами, обязанными вносить плату, в пределах исчисленной Платы отдельно в отношении каждого загрязняющего вещества, включенного в перечень загрязняющих веществ, класса опасности отходов производства и потребления (п. 10–12 ст. 16.3 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Затратами на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду признаются документально подтвержденные расходы плательщиков в отчетном периоде на финансирование определенных мероприятий, включенных в план мероприятий по охране окружающей среды или программу повышения экологической эффективности. Данные затраты, не учтенные при исчислении

⁴⁴ Письмо Росприроднадзора от 29 августа 2017 г. № АС-06-02-36/19116 «О применении коэффициентов» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 29 августа 2017 г.

⁴⁵ Зиновкин Н.С. Экологическое нормирование и платежи за загрязнение окружающей среды: новый подход // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 1. С. 70.

Платы в отчетном периоде, могут быть учтены в последующие отчетные периоды, но не более чем в течение срока выполнения плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности.

Вступление норм Федерального закона «Об охране окружающей среды», устанавливающих порядок корректировки Платы, в силу привело к тому, что производственная деятельность не сможет вычесть из платы значительную часть расходов на природоохранные мероприятия. Как отмечает Л.П. Берназ, предел корректировки платы теперь ограничивается ее размером по тому загрязняющему веществу или классу опасности отходов, для снижения негативного воздействия которого выполняется мероприятие, тогда как затраты на природоохранные мероприятия значительно превышают размер платы по загрязняющему веществу или классу опасности отхода, негативное воздействие которого снижается. Дополнительно к этому стимулирующее воздействие снижается тем, что итогом природоохранных инвестиций станет снижение размера Платы, соответственно с этим снижаются и шансы на вычет не учтенных ранее затрат. Также снижает экономическую привлекательность и ограничение законодателем срока осуществления корректировки – в пределах выполнения плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности⁴⁶.

Действующее законодательство об охране окружающей среды предусматривает также возможность поэтапного внесения плательщиками Платы за отчетный период (календарный год) в виде квартальных авансовых платежей. Данные платежи должны вноситься ежеквартально (кроме четвертого квартала) не позднее 20-го числа месяца, следующего за последним месяцем соответствующего квартала текущего отчетного периода,

⁴⁶ Берназ Л. П. Стимулирует ли корректировка платы за негативное воздействие на окружающую среду экологическое развитие? // Legal Insight. 2017. № 4 (60). С. 12.

в размере одной четвертой части суммы Платы, уплаченной за предыдущий год (ст. 16.4 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Плательщики сталкиваются с определенными трудностями и при появлении необходимости зачета или возврата излишне уплаченной (взысканной) Платы. Несмотря на то что п. 2 ст. 16.3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» четко установил, что излишне уплаченные суммы Платы подлежат возврату по заявлению лиц, обязанных вносить плату, или зачету в счет будущего отчетного периода, в настоящее время Правила исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, утвержденные постановлением Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 255, порядок такого зачета или возврата не устанавливают⁴⁷, а соответствующий порядок только разрабатывается Росприроднадзором.

В связи с возникновением подобных трудностей Росприроднадзор разъяснил ряд спорных моментов, в частности, указав, что излишне уплаченные суммы Платы подлежат возврату по заявлению лиц, обязанных вносить плату, или зачету в счет будущего отчетного периода, а недоимки по Платы за отчетный период подлежат уплате лицами, обязанными вносить плату. При этом зачет, возврат излишне уплаченных сумм Платы осуществляется территориальными органами Росприроднадзора только по письменным заявлениям лиц, обязанных вносить плату (с приложением ими документов, подтверждающих переплату, и документов, необходимых для проведения сверки по платежам), по результатам рассмотрения которых принимается решение о зачете или возврате излишне уплаченных сумм платы. Однако при выявлении излишне уплаченных сумм платы лиц, вносящих ежеквартальные авансовые платежи, приоритетным является принятие решения о зачете денежных средств в счет платежей будущего периода; а возврат излишне уплаченных сумм платы оформляется только

⁴⁷ Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду: постановление Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 255 (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 17 августа 2020 г.

после зачета сумм излишне уплаченной платы в счет погашения задолженности, пеней, начисленных на сумму задолженности.

Территориальный орган Росприроднадзора вправе отказать в возврате добровольно исчисленной и внесенной лицом, обязанным вносить плату, ежеквартальной авансовой Платы, в таком случае заинтересованное лицо вправе обратиться в судебные инстанции, а оформление возврата будет возможно по исполнительному документу. Также согласно позиции Росприроднадзора, поскольку Платы признана обязательным публично-правовым неналоговым платежом (фискальным сбором), то никаких компенсационных выплат (процентов, неустоек) при возврате данных платежей законодательством Российской Федерации не предусмотрено⁴⁸. Ранее Росприроднадзором указывалось, что до принятия соответствующего порядка зачета и возврата Платы вопросы зачета (возврата) излишне уплаченной (взысканной) Платы могут быть рассмотрены территориальным органом Росприроднадзора только после представления лицами, обязанными вносить плату, Декларации о Плате. Указанный орган вправе отказать в возврате добровольно исчисленной и внесенной лицом, обязанным вносить плату, ежеквартальной авансовой Платы. При этом заинтересованное лицо за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов вправе обратиться в судебные инстанции⁴⁹.

Модернизированный правовой механизм установления и взимания Платы содержит ряд изъянов, которые препятствуют полноценной реализации данного механизма экономического регулирования природоохранной деятельности, в особенности в части стимулирования плательщиков к снижению негативного воздействия на окружающую среду. К числу основных недостатков следует отнести:

⁴⁸ Письмо Росприроднадзора от 14 октября 2016 г. № ОД-06-01-35/21270 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 14 октября 2016 г.

⁴⁹ Письмо Росприроднадзора от 29 декабря 2016 г. № ОД-06-01-31/26477 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 29 декабря 2016 г.

1) отсутствие специальных коэффициентов к ставкам Платы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, в том числе учреждений УИС, находящихся в границах Арктической зоны, тогда как посредством применения подобных коэффициентов можно было бы обеспечить снижение хозяйствующими субъектами уровня негативного воздействия на уязвимые арктические экосистемы;

2) отсутствие на сегодняшний день четкого порядка зачета и возврата излишне уплаченной Платы, что создает дополнительные основания для возникновения спорных ситуаций в правоприменительной практике;

3) необходимость совершенствования порядка корректировки размера Платы путем зачета затрат на природоохранные мероприятия в части возможного пересмотра ограничений, связанных с возможностью зачета в размер Платы стоимости мероприятий, направленных на снижение воздействия только конкретного загрязняющего вещества или класса опасности отходов, а также ограничения срока осуществления корректировки периодом выполнения плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности.

Несмотря на изложенные суждения, совершенно очевидно, что осуществляемое реформирование механизма Платы является позитивным шагом в направлении создания действенной системы правового регулирования природоохранной деятельности. Изменение данного механизма должно привести к повышению эффективности экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, направленного на обеспечение снижения ими уровня негативного воздействия на окружающую среду и соблюдения ими экологических требований.

2.2. Правовая основа экономического стимулирования деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы в области обращения с отходами

Экономическое развитие государства во многом зависит от создания благоприятной среды для ведения хозяйственной деятельности, в том числе и в местах лишения свободы, заключающегося как в принятии комплексных мер по развитию национального предпринимательства, обеспечение которых возможно путем снижения избыточных административных барьеров, снятия определенных экономических ограничений, создания транспарентных и понятных условий для ведения приносящей доход деятельности. По нашему мнению, для обеспечения уменьшения образования отходов и обеспечения вовлечения их во вторичный оборот, в том числе путем повышения объемов их утилизации и снижения объемов из захоронения, требуется создание реальных условий экономической заинтересованности субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с обращением с отходами.

Для обеспечения уменьшения образования отходов и обеспечения вовлечения их во вторичный оборот, в том числе путем повышения объемов их утилизации и снижения объемов из захоронения, требуется создание реальных условий экономической заинтересованности субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с обращением с отходами.

Для создания таких условий требуется не только закрепить в законодательстве конкретные меры экономического стимулирования, но и предусмотреть конкретные стимулы в виде налоговых, кредитных, ценовых льгот, налоговых дискриминаций и т.д., что, в свою очередь, требует внесения изменений и дополнений и в налоговое законодательство.

Вместе с тем российская налоговая система не предусматривает налоговых платежей природоохранного характера, а к числу основных обязательных платежей, регулярно взимаемых с производственного сектора учреждений УИС за хозяйственную и иную деятельность в области

обращения с отходами, следует отнести плату за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов, предусмотренную как Федеральным законом «Об охране окружающей среды», так и специальным Федеральным законом «Об отходах производства и потребления», а также экологический сбор и утилизационный сбор, установление и взимание которых предусмотрено лишь последним Законом.

Указанные платежи имеют различную правовую природу, субъектный состав, а также основания, условия и порядок взимания. Два последних платежа были введены в систему экономического регулирования отношений в области обращения с отходами сравнительно недавно, и практика их установления и взимания в силу указанных причин является не столь обширной, в особенности это касается экологического сбора.

При этом необходимо отметить, что с момента упразднения системы внебюджетных экологических фондов в начале 2000-х гг. целевой компенсационный характер у платы за негативное воздействие на окружающую среду (в том числе и при размещении отходов) фактически отсутствует.

Соответственно отсутствуют специальные экономические механизмы, направленные на обеспечение централизованного финансирования природоохранных мероприятий, в том числе и в сфере обращения с отходами.

Все это ведет к тому, что, как отмечают в юридической литературе, государственная экологическая политика в сфере обращения с отходами России направлена в основном не на их переработку, а на взимание платежей за размещение, ведение отчетности, выдачу лицензий. В результате множится количество несанкционированных свалок, бизнес на отходах криминализуется.

Решение указанной проблемы видится в необходимости создания государством системы правовых, экономических и организационных условий для развития индустрии переработки отходов, стимулирования их

вторичного использования на предприятиях, поддержки бизнеса по их переработке. Вместе с тем, достижение поставленных целей возможно только путем одновременного сбалансированного использования как административных мер, так и мер экономического стимулирования. Однако в настоящее время следует констатировать усиление мер административного регулирования в данной сфере в ущерб применению последней группы методов.

Вопросы установления и взимания Платы при обращении с отходами производства и потребления долгое время достаточно «остро» вставали как перед субъектами, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность в данной сфере, так и перед органами государственной власти, которые пытаются регулировать и администрировать указанные отношения. Достаточно длительное время в данной сфере наблюдалось наличие ряда весьма существенных правовых пробелов и юридических неопределенностей, а также предпринимались неоднократные попытки их решения, которые в совокупности приводили к возникновению многочисленных споров и разбирательств в правоприменительной (включая судебную) практике⁵⁰.

Низкий уровень эффективности государственного управления, и недостаточный уровень предсказуемости направлений развития государственного регулирования, и ограниченная эффективность государственных инвестиций, и недостаток оперативной и статистической информации – все эти и многие другие положения напрямую влияют на эффективность охраны окружающей среды. По нашему мнению, данные факторы, в том числе через создание условий для снижения эффективности природоохранной деятельности, негативно влияют и на состояние инвестиционного климата.

⁵⁰ Материалы преддипломной практики в ФКУ ЛИУ-7 УФСИН России по Чувашской Республике – Чувашии / Ефимов Д.В. (неопубликованный акт).

Создание благоприятных экономических условий для привлечения инвестиций в отдельные отрасли экономики, в частности в добывающую, перерабатывающую промышленность, в отрасль по обращению с отходами, должно заключаться в законодательном закреплении четких и понятных для инвесторов условий экономического стимулирования.

Экономическое стимулирование как предпринимательской деятельности, направленной на внедрение и развитие природоохранных технологий (так называемое зеленое предпринимательство) (например, развитие новых технологий по утилизации и, в частности, переработке отходов), так и предпринимательской деятельности, в рамках которой применяются такие технологии, снижающие ее негативное воздействие (направленные, например, на уменьшение содержания загрязняющих веществ в выбросах в атмосферный воздух, в сбросах сточных вод в водные объекты, снижения объемов образования отходов и класса их опасности), должно реализовываться в рамках общей системы экономического регулирования экологических отношений, называемых в теории экологического права экономическим механизмом охраны окружающей среды. В целях установления места мер экономического стимулирования в системе экономического механизма охраны окружающей среды следует определить содержание и набор элементов, входящих в состав экономического механизма.

Т.В. Петрова понимает экономический механизм как правовую категорию в двух плоскостях: во-первых, как механизм реализации эколого-правовых норм и всего экологического права в целом и, во-вторых, в качестве опосредованного правового механизма регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды с использованием таких экономических инструментов, как платежи, налоги, льготы, цены, субсидии и т.п.⁵¹

⁵¹ Петрова Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000. С. 17.

Н. В. Кичигин включает в экономический механизм охраны окружающей среды совокупность правовых средств (элементов экономического механизма), с помощью которых у субъектов хозяйственной деятельности стимулируется экономическая заинтересованность в проведении экологических мероприятий, принятии мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду и обеспечении рационального природопользования⁵².

И.А. Игнатьева, основываясь на исследованиях в данной сфере, к мерам экономического регулирования в указанной сфере относит:

а) экономическое стимулирование (включая плату за природопользование);

б) особенности и порядок финансирования деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования;

в) правовое закрепление особого статуса «экологического предпринимательства»⁵³.

Вместе с тем успешность реализации основных мер экономического регулирования в области охраны окружающей среды у некоторых ученых вызывает определенное сомнение. Так, Н.В. Кичигин отмечает, что в настоящее время в Российской Федерации экономический механизм охраны окружающей среды реализуется недостаточно эффективно. Одной из причин этого является то, что в законодательстве вышеперечисленные элементы экономического механизма только декларируются⁵⁴.

Экономическое стимулирование природоохранной деятельности занимает одно из ключевых мест в системе основных мер экономического регулирования в области охраны окружающей среды. Создание условий экономической заинтересованности хозяйствующих субъектов в соблюдении

⁵² Кичигин Н. В. Законодательное обеспечение экономического механизма охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 46.

⁵³ Игнатьева И. А. Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М., 2001. С. 182.

⁵⁴ Кичигин Н. В. Там же.

экологических требований и снижении негативного воздействия на окружающую среду в период активного развития рыночных отношений является гораздо более эффективным природоохранным механизмом, чем административное регулирование отношений в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Оценка эффективности соблюдения субъектами хозяйственной деятельности, в том числе учреждениями УИС, требований экологического законодательства свидетельствует о том, что наиболее результативными на сегодняшний день являются именно административные методы – нормирование, лицензирование, государственная экологическая экспертиза и государственный экологический надзор, применение мер юридической ответственности, однако эффективность экономических методов в настоящее время еще недостаточно оценена.

Следует отметить, что многие исследователи сходятся во мнении о пробельности правового регулирования отношений в данной сфере. По мнению Н. И. Хлуденева, рыночные инструменты регулирования воздействия на окружающую среду до настоящего времени не получили широкого применения, и, как следствие, правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды в России фрагментарно и малоэффективно⁵⁵.

И.А. Игнатьева отмечает, что при отсутствии норм, обеспечивающих механизм экономического стимулирования экологически значимой деятельности, нормы экологического законодательства выступают лишь декларациями, выражающими намерения государства на будущее⁵⁶.

В настоящее время законодательство в области охраны окружающей среды содержит достаточно ограниченный набор инструментов

⁵⁵ Хлуденев Н.И. Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 6.

⁵⁶ Игнатьева И.А. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды и природопользования и инструменты «зеленой» экономики: точки пересечения в праве // Экологическое право. 2012. № 4. С. 40.

экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, в том числе учреждений УИС, к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению наилучших доступных технологий – это применение понижающих и повышающих коэффициентов к Плате (п. 5 и 6 ст. 16.3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»). Основными принципами экономического регулирования в области обращения с отходами в настоящее время являются уменьшение количества отходов и вовлечение их в хозяйственный оборот; платность размещения отходов и экономическое стимулирование деятельности в области обращения с ними (ст. 21 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»⁵⁷).

Необходимо отметить, что в действовавшей до 1 января 2015 г. и утратившей в настоящее время силу редакции ст. 14 указанного Федерального закона в числе методов экономического регулирования природоохранной деятельности также выделялось предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды.

По мнению Н. И. Хлуденевой, в настоящее время остается неясным, что конкретно подразумевается под экономическим стимулированием в области охраны окружающей среды, а также какие именно меры по охране

⁵⁷ Об отходах производства и потребления: федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 7 апреля 2020 г.

окружающей среды, кроме прямо перечисленных в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», являются эффективными⁵⁸.

Вызывает определенные сомнения эффективность существующего набора мер экономического стимулирования, закрепленных только законодательством об охране окружающей среды, без возможности применения способов, предусмотренных иными отраслями законодательства, например льгот по налогам и сборам и иных методов.

Одной из ключевых проблем в рассматриваемой сфере является необходимость внедрения эффективных способов экономического стимулирования субъектов, в результате хозяйственной деятельности которых образуются отходы, направленных на достижение следующих целей:

а) снижение объемов регулярно образуемых отходов;

б) обеспечение внедрения их отдельного (селективного) сбора и накопления (например, по отдельным фракциям, подлежащим промышленной переработке);

в) производство товаров, продукции и упаковки для них из вторичного сырья (вторичных материальных ресурсов), получаемого в результате утилизации и переработки отходов, или биоразлагаемых материалов.

Одной из ключевых проблем в сфере экономического стимулирования деятельности в сфере обращения с отходами является также фактическое отсутствие стимулирующего эффекта у Платы, который позволял бы обеспечить снижение хозяйствующими субъектами, в том числе учреждениями УИС, объема негативного воздействия, внедрение ими новых технологий и проведение различного рода природоохранных мероприятий.

В настоящее время одной из мер экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами является понижение размера Платы при размещении отходов юридическим лицам, осуществляющим

⁵⁸ Хлуденева Н. И. Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды. С. 7.

деятельность, в результате которой образуются отходы, при внедрении ими технологий, обеспечивающих уменьшение их количества (п. 1 ст. 24 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

К мерам экономического стимулирования указанных субъектов согласно п. 3 ст. 24 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» относятся предоставление налоговых льгот, льгот в отношении платы за выбросы при размещении отходов и в отношении уплаты экологического сбора, а также предоставление средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в соответствии с бюджетным законодательством РФ.

Большое значение для развития отходоперерабатывающей индустрии имеет не только обеспечение отдельного (селективного) накопления отходов, но и обеспечение использования при производстве товаров, продукции или упаковки для них материалов, полученных в результате переработки отходов (вторичных материальных ресурсов, вторсырья). К сожалению, данное направление в настоящее время не реализовано достаточным образом ни в законодательстве об отходах, ни в российской природоохранной практике.

В настоящее время норма п. 11 ст. 24.5 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» предусматривает целевой характер средств, поступающих в федеральный бюджет, от экологического сбора. Несмотря на это, бюджетных механизмов обеспечения такого целевого расходования указанных средств, например в форме специальных целевых бюджетных или внебюджетных фондов, в настоящее время нет, что позволяет выразить определенную долю сомнения в возможности последовательного обеспечения целевого характера использования средств, поступивших в счет взимания экологического сбора.

Немаловажным механизмом экономического стимулирования субъектов хозяйственной и иной деятельности в целях снижения уровня негативного воздействия на окружающую среду при обращении с отходами

является предоставление налоговых и иных льгот. В настоящее время такие меры не закреплены в законодательстве об охране окружающей среды, а предусмотрены исключительно налоговым законодательством.

Вместе с тем Н. В. Кичигин отмечает, что применение налоговых льгот и иных мер стимулирования в данной сфере невозможно без их закрепления в налоговом и бюджетном законодательстве⁵⁹. В настоящее время налоговым законодательством предусмотрена возможность освобождения от уплаты налога на добавленную стоимость деятельности, связанной с реализацией лома и отходов драгоценных металлов для производства драгоценных металлов и аффинажа (ст. 149 части второй Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ)⁶⁰. Из суммы материальных расходов организаций, применяемых при расчете налога на прибыль организаций, например, вычитается стоимость возвратных отходов, т.е. отходов, вовлекаемых во вторичный оборот.

Эти способы налогового стимулирования снижения объемов образуемых отходов и вовлечения во вторичный оборот, по нашему мнению, не являются исчерпывающими и достаточными для создания эффективных условий экономической заинтересованности в этом субъектов хозяйственной деятельности. Следует согласиться с мнением Н. И. Хлуденевой о том, что специальных природоохранных норм-стимулов, установленных в действующем налоговом законодательстве РФ, недостаточно⁶¹.

Вывод по главе 2.

Таким образом, следует признать, что система методов экономического стимулирования субъектов хозяйственной и иной деятельности, направленных на снижение негативного воздействия на окружающую среду от деятельности по обращению с отходами, на сегодняшний день является

⁵⁹ Кичигин Н. В. Указ. соч. С. 56.

⁶⁰ Налоговый кодекс РФ: часть вторая: федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 апреля 2021 г.

⁶¹ Хлуденева Н. И. Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды // Журнал российского права. – № 2. – 2013. – С. 48..

недостаточно развитой. Однако новые формы экономического стимулирования могут быть реализованы только лишь при условии предварительной оценки их возможных экономических и правовых последствий, что, в свою очередь, должно обеспечить эффективность их применения в последующем.

Заключение

Проведенный анализ юридической литературы и изучение материалов правоприменительной практики позволяют сделать вывод о том, что обеспечение соблюдения требований в области охраны окружающей среды при осуществлении деятельности по обращению с отходами производства и потребления является одним из важнейших приоритетов государственной экологической политики России.

Действующее законодательство об отходах нуждается в системном совершенствовании, направленном на модернизацию основных его институтов, формированию и внедрению системы методов экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, в том числе и учреждений УИС, к внедрению малоотходных технологий и оборудования, регулированию особенностей обращения с отдельными видами отходов в целях их экологически безопасной утилизации, а также развитию отходоперерабатывающей индустрии. В первую очередь нуждается в совершенствовании законодательно закрепленный понятийный аппарат, в частности, для установления юридически корректного содержания понятия «отходы производства и потребления» и его фиксации в нормах экологического права следует законодательно закрепить определение понятия «удаление отходов», что должно способствовать формированию последовательной правоприменительной практики и позволит избежать двоякого и неоднозначного толкования указанного понятия.

Система государственного экологического управления в области обращения с отходами в настоящее время не обеспечивает эффективное и результативное управление в данной сфере, характеризуется незавершенностью процесса разграничения предметов ведения и полномочий в природоохранной сфере как между федеральными органами исполнительной власти, так и между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Также отмечается, что в настоящее время недостаточно урегулирован правовой режим объектов утилизации отходов. Отсутствие законодательного определения понятия «объект утилизации отходов» и правовых норм, регулирующих особенности их эксплуатации, а также требования к процессам их проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации, не позволяет достаточно четко определить юридически значимые характеристики указанных объектов. Дальнейшее развитие индустрии по утилизации, в частности, переработке и вторичному использованию отходов, невозможно без определения системы как экологических, так и санитарно-эпидемиологических требований к указанным объектам, а также процессам их проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации.

Отсутствие указанных требований, закрепленных нормами законодательных и иных нормативных правовых актов, не позволит обеспечить большей степени юридической обоснованности процесса выбора земельных участков для размещения таких объектов, а также эффективности государственного экологического надзора при осуществлении на нем соответствующей деятельности.

Отмечается также отсутствие специальных коэффициентов к ставкам Платы, в том числе платы за размещение отходов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности учреждений УИС в границах Арктической зоны, тогда как посредством применения подобных коэффициентов можно было бы обеспечить снижение хозяйствующими субъектами уровня негативного воздействия на уязвимые арктические экосистемы. Указывается на отсутствие на сегодняшний день четкого порядка зачета и возврата излишне уплаченной Платы, что создает дополнительные основания для возникновения спорных ситуаций в правоприменительной практике.

В настоящее время отсутствуют необходимые способы экономического стимулирования деятельности по производству товаров, продукции или

упаковки, которые после их использования (или потребления) могут быть либо вторично переработаны, либо состоящих из биоразлагаемых материалов. Отсутствует стимулирующий эффект и у такой формы реализации расширенной ответственности производителя в области обращения с отходами, как экологический сбор – например, в настоящее время отсутствуют необходимые льготы (в форме понижающих коэффициентов к размеру экологического сбора) для указанных субъектов, к которым можно отнести учреждений УИС, которые производят на территории Российской Федерации продукцию или упаковку, изготовленные из перерабатываемых и вторично используемых материалов.

Эти и иные выводы, изложенные в настоящей выпускной квалификационной работе, послужат теоретической основой для дальнейших исследований вопросов охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления в деятельности учреждений УИС.

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями на 14.03.2020 № 1-ФКЗ: [принята 12 декабря 1993 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 4 июля 2020 г.

2. Налоговый кодекс РФ: часть вторая: федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 апреля 2021 г.

3. Об отходах производства и потребления: федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 7 апреля 2020 г.

4. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 9 марта 2021 г.

5. Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 9 марта 2021 г.

6. Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 29 декабря 2020 г.

7. О лицензировании отдельных видов деятельности: федеральный закон от 4 мая 2011г. № 99-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 31 июля 2020 г.

8. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на

период до 2025 г.: указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. Ст. 2546.

9. Положение о федеральном государственном экологическом надзоре: постановление Правительства РФ от 8 мая 2014 г. № 426 (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 21 марта 2019 г.

10. Об утверждении Критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору: постановление Правительства РФ от 28 августа 2015 г. № 903 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 28 августа 2015 г.

11. О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах: постановление Правительства РФ от 13 сентября 2016 г. № 913 (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 24 января 2020 г.

12. Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду: постановление Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 255 (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 17 августа 2020 г.

13. О плате за негативное воздействие на окружающую среду: письмо Росприроднадзора от 14 октября 2016 г. № ОД-06-01-35/21270 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 14 октября 2016 г.

14. О плате за негативное воздействие на окружающую среду: письмо Росприроднадзора от 29 декабря 2016 г. № ОД-06-01-31/26477 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 29 декабря 2016 г.

15. О применении коэффициентов: письмо Росприроднадзора от 29 августа 2017 г. № АС-06-02-36/19116 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 29 августа 2017 г.

Научные, учебные, справочные издания

16. Балашенко С. А. Государственное управление в области охраны окружающей среды. Минск: Изд-во БГУ, 2000. – 149 с.
17. Боголюбов С. А., Кичигин Н. В. Законодательное регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности. М.: Норма, 2007. – 367 с.
18. Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М.: Изд-во МГУ, 1992. – 325 с.
19. Игнатьева И. А. Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М., 2001. – 252 с.
20. Кичигин Н. В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): монография // Н. В. Кичигин - М.: Триумф, 2012. – 328 с.
21. Петрова Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000. – 185 с.
22. Экологическая безопасность учреждений УИС: Учебное пособие / Цуканова Т. Г., Мишнин М. Н. – Рязань: Академия ФСИН России, 2014. – 159 с.

Материалы периодической печати

23. Берназ Л. П. Стимулирует ли корректировка платы за негативное воздействие на окружающую среду экологическое развитие? // Legal Insight. 2017. – № 4 (60). – С. 12-15.
24. Боголюбов С. А. Правовое обеспечение национальных интересов: Материалы научно-практической конференции (Москва, 25–26 октября 2005 г.) / Под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. – С. 185-188.
25. Боголюбов С. А., Кичигин Н. В., Хлуденева Н. И. Концепция развития экологического (природоохранного) законодательства // Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. – С. 469-470.

26. Бринчук М. М. Исполнительная власть и охрана природы // Экологическое право. – 2001. – № 2. – С. 22-26.
27. Васильева М. И. Государство как субъект экологического права // Экологическое право. – 2008. – № 6. – С. 5-8.
28. Васильева М. И. О совершенствовании системы и структуры органов государственного экологического управления (к предложениям о создании Федерального агентства по охране окружающей среды) // Экологическое право. – 2006. – № 5. – С. 23-28.
29. Васильева М. И. Право и государственная экологическая политика: вопросы соотношения // Правовое обеспечение национальных интересов: Материалы научно-практической конференции (Москва, 25–26 октября 2005 г.) / Под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2005. – С. 198–199.
30. Вершило Н. Д. К вопросу о государственном экологическом контроле и надзоре // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 6. – С. 35-38.
31. Гейт Н. А. Экологический контроль и нормирование загрязнения окружающей среды как факторы эффективности природоохранной деятельности // Общество и право. – 2011. – № 3. – С. 159-161.
32. Гиззатуллин Р. Х. Некоторые аспекты теории экологической функции государства / Право собственности на природные ресурсы и эффективность природопользования: Сборник тезисов докладов и выступлений на научно-практической конференции 13–14 апреля 2006 г. / Сост. С. А. Боголюбов, И. И. Широкопад, Д. О. Сиваков. М.: ИГиСП, ГУЗ, 2006. – С. 293-295.
33. Зиновкин Н. С. Экологическое нормирование и платежи за загрязнение окружающей среды: новый подход // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 1. – С. 70-74.
34. Зиновьева О. А. Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве // Lex russica. – 2013. – № 6. – С. 618-620.

35. Кичигин Н. В. Законодательное обеспечение экономического механизма охраны окружающей среды // Журнал российского права. – 2008. – № 10. – С. 45-51.

36. Савин А. В. Административно-правовой статус субъектов государственного экологического контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 64-71.

37. Трофимец С. С. Обращение с отходами: вопросы государственного контроля // Экологическое право. – 2007. – № 1. – С. 25-28.

38. Хабриева Т. Я. Охрана окружающей среды как функция государства // Сборник докладов научно-практической конференции «Правовые проблемы охраны окружающей среды»: Изд. «Наука и кооперативное образование», 2003. – С. 9–13.

39. Хлуденева Н. И. Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды // Журнал российского права. – № 2. – 2013. – С. 48-52.

40. Чхутиашвили Л. В. Совершенствование государственного экологического контроля (надзора) // Lex russica. – 2016. – № 9. – С. 155-162.

Диссертации и авторефераты

41. Енисейская Н. А. Государственный контроль в области обращения с отходами производства и потребления: дисс. ... канд. юрид. наук // Н. А. Енисейская. – М., 2007. – 200 с.

42. Талевлин А. А. Проблемы правового регулирования обращения с радиоактивными отходами: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук // А. А. Талевлин. – М., 2008. – 21 с.

Материалы юридической практики

43. Материалы преддипломной практики в ФКУ ЛИУ-7 УФСИН России по Чувашской Республике – Чувашии / Ефимов Д.В. (неопубликованный акт).

44. По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 10 декабря 2002 г.