Право собственности на отходы: правовые проблемы реализации и перехода

ПОНОМАРЕВ Михаил Вячеславович, научный сотрудник отдела экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: ecology1@izak.ru

Статья посвящена актуальным проблемам правового регулирования обращения с отходами производства и потребления. Отходы являются не только особым видом имущества, объектом гражданских прав и гражданского оборота, но и особым объектом права собственности, специфика которого обусловлена прежде всего особенностями их правового режима и правового регулирования деятельности по обращению с ними.

Целью исследования является выявление особенностей оборота отходов как имущества и объекта права собственности, порядка и условий перехода права собственности на них от одного лица к другому, а также его отчуждения с учетом взглядов правовой науки и сформировавшейся по данным проблемам правоприменительной практики (позиций судов, разъяснений уполномоченных федеральных органов исполнительной власти).

Автором проанализированы основные проблемы реализации обязанностей собственника отходов, в частности, с учетом неоднократно менявшихся тенденций в правоприменительной практике рассмотрены нюансы, связанные с необходимостью выполнения обязанностей по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов.

Автор приходит к выводу, что отходы производства и потребления представляют собой весьма специфический вид имущества и объект гражданских прав — ограниченное в обороте движимое имущество, порядок возникновения и отчуждения права собственности на которое устанавливается в настоящее время в соответствии с основными положениями гражданского законодательства с учетом особенностей, предусмотренных законодательством об охране окружающей среды.

Ключевые слова: отходы производства и потребления, отходы, плата за негативное воздействие на окружающую среду, имущественные права, право собственности, возникновение права собственности, переход права собственности.

Ownership of Waste: Legal Problems of Implementation and Transition

M. V. PONOMAREV, research fellow of the Department of environmental legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: ecology1@izak.ru

This article is devoted to the current issues of legal regulation of waste management in result of production and consumption. Waste is not only a special kind of property, but also a special object of property rights, the object of civil rights and civil turnover and a special object of ownership, peculiarities of their legal regime and legal regulation of activities to deal with them.

The purpose of this study is to identify the specifics of the turnover of waste as property and the object of ownership, the procedure and conditions for the transfer of its ownership from one person to another, as well as its alienation, taking into account the views of legal science and the law-enforcement practice (courts' interpretation and explanations of authorized federal executive bodies).

The author also analyzed the main problems of the duties' implementation of the owner of the waste, in particular, taking into account the repeatedly changing trends in law enforcement practice, the nuances related to the need to fulfill duties — paying fees for the negative impact on the environment in the disposal of wastes.

As a result of the conducted research, the author comes to the conclusion that waste produced by the production and consumption represents a very specific type of property and an object of civil

rights — movable property with a limited circulation, the order of origin and alienation of ownership that is currently established in accordance with the main provisions of civil legislation, taking into account the specifics provided by the legislation on environmental protection.

Keywords: waste of production and consumption, waste, payment for negative environmental impact, property rights, ownership, emergence of ownership, transfer of ownership.

DOI: 10.12737/article_597714e826d935.46072464

Обеспечение экологически безопасного обращения с отходами является одной из наиболее серьезных и актуальных проблем современности, которая находится в фокусе интересов государства, особенно в связи с объявлением 2017 г. Годом экологии¹. В соответствии с данными официальной статистики ежегодно в Российской Федерации 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 выводу продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота. Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию общей площадью примерно 4 млн гектаров, и эта территория ежегодно увеличивается на 300—400 тыс. гектаров².

Очевидно, что достижение показателей снижения негативного воздействия отходов на окружающую среду и повышения вовлечения их во вторичный оборот возможно в первую очередь путем экономического стимулирования собственников отходов к соблюдению системы экологических требований при обращении с ними и проведения ими природоохранных мероприятий.

Все образуемые в результате хозяйственной и иной деятельности

отходы производства и потребления имеют своих собственников, и важность определения надлежащего собственника отходов, а также момента перехода права собственности на них от одного лица к другому состоит прежде всего в том, что именно на собственников отходов должны возлагаться обязательства по их содержанию (в том числе с соблюдением экологических и санитарно-эпидемиологических требований) до момента приобретения права собственности на них иным лицом либо до момента их удаления (утилизации, обезвреживания, захоронения).

Отходы как имущество, объект гражданского оборота и права собственности. Право собственности — категория прежде всего гражданско-правовая, и правила установления права собственности на отдельные виды имущества, а также его особенности исследуются в первую очередь в теории гражданского права, а затем и иных правовых отраслей. Как указывал Д. М. Генкин, собственность является исторически определенной формой общественных отношений по обладанию и присвоению материальных благ, она является не отношением человека к вещи, а отношениями между людьми по поводу вещей³.

Право собственности в объективном смысле представляет собой комплексный (многоотраслевой) институт права, в котором, однако, преобладающее место занимают гражданско-правовые нормы⁴. При этом

¹ См. Указ Президента РФ от 5 января 2016 г. № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии».

² См. п. 11 Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., утв. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176.

³ См.: Генкин Д. М. Право собственности в СССР. М., 1961. С. 11.

⁴ См.: Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. I: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные

право собственности как субъективное гражданское право есть закрепленная законом возможность лица по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом, одновременно принимая на себя бремя и риск его содержания⁵.

Отходы производства и потребления являются объектом гражданских, публичных и иных правоотношений, а также объектом гражданских прав. Возможность отходов быть специфическим объектом права собственности признается положениями Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ст. 4). В настоящее время (с 1 января 2015 г.) действует новая редакция указанной статьи, в соответствии с которой право собственности на отходы определяется в соответствии с гражданским законодательством. Тем самым из указанного Федерального закона был исключен ряд специальных правил, касающихся приобретения права собственности на отходы и его перехода от одного лица к другому, которые хотя в целом и соответствовали основным положениям гражданского законодательства, но содержали весьма специфические правила.

К сожалению, вопросам оборотоспособности отходов и отдельным аспектам перехода права собственности на них от одного лица к другому уделено незаслуженно мало внимания в юридической литературе⁶. Вместе с тем значимость данных

вопросов очень высока, что в значительной мере подтверждается наличием множества спорных ситуаций, которые неоднозначно решаются различными судебными инстанциями.

Что же представляют собой отходы как объекты гражданских прав? Согласно ст. 128 ГК РФ объектами гражданских прав являются вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права; работы и услуги; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага.

В теории гражданского права объекты гражданских прав принято подразделять на материальные и нематериальные (идеальные). К первой группе относят: вещи; работы и услуги, а также их результаты, имеющие овеществленный либо иной материальный эффект (например, ремонтные работы, услуги по перевозке, хранению вещей); имущественные права требования (такие, как денежные средства на банковском счете, доля в имуществе). Ко второй группе причисляют: результаты творческой деятельности (изобретения, произведения искусства); способы индивидуализации товаров и их производителей (товарные знаки, знаки обслуживания, фирменные наименования и т. д.); личные неимущественные права (право на имя, право на защиту чести и достоинства, право на личную неприкосновенность и др.).

С понятием объектов гражданских прав связано понятие объектов гражданского оборота, но эти термины не тождественны. Большинство, но не все объекты гражданских прав, могут участвовать в обороте. Так, не могут становиться объектами гражданского оборота личные неимуще-

права / отв. ред. Е. А. Суханов. 2-е изд. М., 2011. С. 509.

⁵ Там же. С. 510.

⁶ Правовому статусу отходов как специфических объектов гражданского оборота и особенностям перехода права собственности на них уделено особое внимание в ряде работ. См., например: Кичигин Н. В., Пономарев М. В. Правовое регулирование в области обращения с отходами производства и потребления: науч.-практ. пособие. М., 2010; Пономарев М. В., Кичигин Н. В., Ени-

сейская Н. А. Комментарий к Федеральному закону «Об отходах производства и потребления» (постатейный). М., 2009.

ственные права, неотчуждаемые от своего носителя: право на жизнь, право свободного передвижения, выбора места пребывания и жительства и др.

Признак оборотоспособности объектов гражданских прав, понимаемый как способность выступать предметом гражданско-правовых сделок, является одним из составляющих правового режима этих объектов и может быть положен в основу их классификации⁷. Как отмечается в теории гражданского права, вещами признаются материальные, физически осязаемые объекты, имеющие экономическую форму товара. При этом вещи являются результатами труда, имеющими в силу этого определенную материальную (экономическую) ценность. К ним относятся не только традиционные орудия и средства производства или разнообразные предметы потребления. Вещи в юридическом смысле — не обязательно твердые тела. К числу вещей в гражданском праве относятся различные виды энергетических ресурсов и сырья, произведенных или добытых человеческим трудом и поэтому ставших товаром (электроэнергия, нефть, газ и т. п.)⁸.

Статья 129 ГК РФ устанавливает общее правило, согласно которому все объекты гражданских прав полностью оборотоспособны, т. е. могут без каких-либо ограничений отчуждаться или переходить от одного лица к другому, если они не изъяты из оборота и не ограничены в обороте. При этом объекты, изъятые из оборота, не могут быть предметом сделок (например, договоров купли-продажи, мены, аренды и иных), и они должны быть указаны в законе.

В свою очередь, объекты, ограниченные в обороте, могут принадлежать лишь определенным субъектам и могут переходить от одного ли-

ца к другому по специальному разрешению, при этом установление таких исключений из общего правила осуществляется для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Отходы производства и потребления являются особым объектом гражданского оборота. Обладая особыми физическими, химическими и биологическими свойствами, они могут находиться как в твердом, так и жидком агрегатном состоянии, быть радиоактивными, химическими, биологическими (например, отходы лечебно-профилактических учреждений) и иными. Более того, в зависимости от класса опасности они в большей или меньшей мере являются потенциальными загрязнителями окружающей среды и при попадании в нее могут оказывать существенное негативное воздействие на здоровье людей. Именно поэтому оборотоспособность отходов существенным образом ограничена.

Как уже отмечалось выше, отходы являются не просто особым объектом гражданских прав, но и специфическим объектом права собственности. Признание в соответствии с законодательством отходов производства и потребления объектом права собственности в должной мере способствует их вовлечению в хозяйственный оборот и делает их предметом гражданско-правовых сделок.

Следует отметить, что как отходы производства, так и отходы потребления зачастую содержат ценные в потребительском отношении материалы и вещества, которые могут быть вовлечены во вторичный оборот, извлечены, переработаны и использованы в дальнейшем. Указанные факторы определяют необходимость законодательного закрепления правил оборота отходов как объекта гражданских прав, в частности, приобретения права собственности на них и его перехода от одного лица к другому.

⁷ См.: Гражданское право: учебник. Т. 1 / под ред. О. Н. Садикова. М., 2006. С. 151.

⁸ См.: Российское гражданское право: учебник. Т. 1 / отв. ред. Е. А. Суханов. С. 303.

До 1 января 2015 г. действовала норма ч. 3 ст. 4 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», которая регулировала условия и особенности передачи права собственности на отходы и отдельных правомочий собственника другим лицам. В соответствии с ее положениями собственник отходов I—IV классов опасности был вправе отчуждать эти отходы в собственность другому лицу, передавать ему, оставаясь собственником, право владения, пользования или распоряжения этими отходами, если у такого лица имелась лицензия на осуществление деятельности по использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов не меньшего класса опасности. Отсутствие указанной нормы в настоящее время подразумевает, что собственник отходов может отчуждать их любому лицу, при этом наличие лицензии на осуществление соответствующих видов деятельности по обращению с отходами I—IV классов опасности у этого лица не является обязательным.

В соответствии с положениями Федерального закона «Об отходах производства и потребления» оборотоспособность отходов V класса опасности практически не ограничена — право собственности и иные права на них могут отчуждаться другим лицам свободно и без каких-либо ограничений.

Следует иметь в виду, что отходы радиоактивных материалов, взрывчатых веществ, отходы, содержащие драгоценные и редкоземельные металлы и драгоценные камни, в соответствии с Перечнем видов продукции и отходов производства, свободная реализация которых запрещена, утв. Указом Президента РФ от 22 февраля 1992 г. № 179, следует признавать имуществом, ограниченным в обороте.

Законодательством также ограничивается оборотоспособность отходов, образующихся в процессе уничтожения химического ору-

жия. Так, в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 2 мая 1997 г. № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия» указанные отходы являются объектами, ограниченно оборотоспособными, и могут передаваться Правительством РФ организациям независимо от организационно-правовых форм в целях вовлечения указанных отходов в хозяйственный оборот в установленном порядке. Преимущественным правом на использование отходов в указанных целях обладают органы исполнительной власти субъектов РФ, на территориях которых находятся объекты по хранению химического оружия и объекты по уничтожению химического оружия.

Как известно, в настоящее время, согласно подп. 30 п. 1 ст. 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также ст. 9 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», лицензированию подлежит деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I—IV классов опасности (соответственно, не подлежит лицензированию деятельность по накоплению отходов I—V классов опасности, а также деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов V класса опасности). При этом порядок ее лицензирования закреплен Положением о лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I—IV классов опасности, утв. постановлением Правительства РФ от 3 октября 2015 г. № 1062.

Как известно, гражданское законодательство классифицирует вещи на движимые и недвижимые, при этом к недвижимым вещам (недвижимому имуществу или недвижимости) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, пе-

ремещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. Отходы же как объект гражданско-правовых отношений следует признавать движимым имуществом, так как согласно ч. 2 ст. 130 ГК РФ к таковым относятся вещи, не относящиеся к недвижимости.

Гражданское законодательство содержит достаточно интересные положения относительно правового статуса движимых вещей, которые могут быть применены и к отходам производства и потребления. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 220 ГК РФ, если иное не предусмотрено договором, право собственности на новую движимую вещь, изготовленную лицом путем переработки не принадлежащих ему материалов, приобретает собственник материалов. Таким образом, если право собственности на отходы не перешло по договору от их собственника к лицу, их переработавшему, то право собственности на полученную из них продукцию должно принадлежать собственнику отходов.

Приобретение права собственности на отходы и его переход от одного лица к другому. Вопросы перехода прав на отходы (особенно на твердые коммунальные отходы населения) являются в настоящее время чрезвычайно актуальными, так как напрямую связаны с повседневной жизнедеятельностью человека. Вместе с тем условия и особенности перехода права собственности на отходы производства и потребления от одного лица к другому являются в практической среде вопросом дискуссионным.

Важность определения момента перехода права собственности на отходы и определения их надлежащего собственника состоит прежде всего в том, что на собственников отходов должны возлагаться обязательства по их содержанию (в том числе с соблюдением экологических

и санитарно-эпидемиологических требований) до момента приобретения права собственности на них иным лицом.

Как уже отмечалось выше, право собственности является гражданско-правовой категорией, соответственно, и общие основания его перехода от одного лица к другому и его приобретения также установлены положениями гражданского законодательства. Переход права собственности на отходы, как и на любое другое имущество, не изъятое из оборота, осуществляется по ряду оснований. К таковым в первую очередь следует отнести сделки, т. е. действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей (ст. 153 ГК РФ).

Способом приобретения права собственности Г. Ф. Шершеневич называл «такой юридический факт, с которым, по взгляду объективного права, соединяется установление права собственности в лице данного субъекта». Он делил способы приобретения права собственности на первоначальные и производные. Первоначальные — если право собственности в лице данного субъекта устанавливается самостоятельно, независимо от другого лица, т. е. на объекты, которые еще не составляли чьей-либо собственности, или же на объекты, которые хотя и составляли собственность другого лица, но подчиняются господству нового приобретателя независимо от прав предшествовавшего собственника. К производным способам ученый относил случаи, когда право собственности в лице данного субъекта устанавливается на основании прежнего собственника⁹.

В соответствии со ст. 136 ГК РФ поступления, полученные в результате использования имущества (плоды, продукция, доходы),

⁹ См.: Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. 9-е изд. М., 1911. С. 259.

принадлежат лицу, использующему это имущество на законном основании, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или договором об использовании этого имущества. Таким образом, в случае признания отходов продукцией, полученной в результате использования имущества, они в соответствии с указанной статьей должны принадлежать собственнику данного имущества (сырья, материалов). Напомним, что подобная норма содержалась в предыдущей редакции ст. 4 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» (п. 1).

Некую путаницу в порядок определения собственника отходов некоторое время вносили разъяснения регулятора. Так, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) в своих письмах указывала, что образователем (собственником) отходов является лицо, образовавшее их, либо лицо, которое приобрело право собственности на отходы у третьих лиц¹⁰. Очевидно, что в данном случае лицо, которое приобрело право собственности на отходы у третьих лиц и, соответственно, является их собственником, не может юридически считаться их образователем, что должно быть отражено и в соответствующей документации (в частности, в отчетности об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении отходов).

Обязанности собственника отходов по их содержанию. Достаточно длительное время и уполномоченные органы государственной власти, и суды занимали официальную позицию в том, что поскольку собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором, то действующим законодательством установлено, что пла-

та за размещение отходов взимается с собственника отходов¹¹. Данное суждение, на наш взгляд, является достаточно дискуссионным и ранее порождало возникновение многочисленных противоречивых позиций в судебной практике¹².

Заслуживает также внимания и обсуждения позиция Росприроднадзора, согласно которой вопросы установления права собственности на отходы, как и вопросы определения стороны, ответственной за исполнение обязанностей в области обращения с отходами, возложенных на образователя отходов действующим природоохранным законодательством, могут быть урегулированы хозяйствующими субъектами в рамках договорных отношений¹³.

Судебная практика, в свою очередь, четко указывает на пределы возможностей перехода обязанностей по внесению платы за размещение отходов в рамках договорных отношений между сторонами. В частности, отмечается, что к расходам на содержание имущества относится также обязанность по внесению платежей за негативное воздействие на окружающую среду. При этом при передаче отходов, образованных и накопленных природопользователями, на специализированный по-

¹¹ См., например, информацию Росприроднадзора «О порядке внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду».

¹² О противоречивости некоторых позиций Верховного Суда РФ по этим вопросам см.: *Кичигин Н. В.* Доколе? (к вопросу об очередной попытке определения субъекта платы за размещение отходов) // Твердые бытовые отходы. 2015. № 2. С. 60—62; о противоречивости позиций упраздненного Высшего Арбитражного Суда РФ по этому вопросу см.: *Кичигин Н. В., Капков Б. В.* Плата за размещение отходов: судебные разбирательства // Экология производства. 2009. № 9. С. 6—12.

¹³ См. письмо Росприроднадзора от 25 мая 2016 г. № РН-03-03-31/9771 «О рассмотрении обращения».

¹⁰ См. письмо Росприроднадзора от 13 июля 2015 г. № ОД-03-04-32/11939 «О рассмотрении обращения».

лигон не происходит перехода права собственности на отходы. Оказание услуг по размещению отходов специализированной организацией на основании гражданско-правового договора не означает автоматического перехода на эту организацию бремени уплаты данного публично-правового платежа¹⁴.

Данная точка зрения соответствовала позиции Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), который, будучи до конца 2011 г. уполномоченным в области обращения с отходами федеральным органом исполнительной власти, указывал, что наличие договора на вывоз отходов со специализированной организацией не освобождает от внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду, за исключением случая, когда в договоре предусмотрен переход права собственности на отходы к такой специализированной организации, а также случая, когда заключенный договор является договором о конечном размещении отходов¹⁵.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 5 марта 2013 г. № 5-П по делу, связанному с отходами, указал, что, поскольку предусмотренная законом обязанность по компенсации причиненного окружающей среде вреда в виде внесения платы за негативное воздействие возложена на природопользователя, она не может быть прекращена только в связи с заключением договора по сбору, вывозу и захоронению отходов и автоматически возникнуть у лиц, оказывающих эти услуги, в отсутствие соответствующих согласованных контрагентами

условий в договорах и без передачи природопользователем специализированной организации денежных средств для цели внесения данных платежей.

Особенности перехода права собственности на отходы на основании сделок. Переход права собственности на отходы как на любое другое имущество может осуществляться на основании сделок, связанных с отчуждением отходов как имущества (купля-продажа, мена, дарение и др.), что соответствует ч. 2 ст. 218 ГК РФ, согласно которой право собственности на имущество, которое имеет собственника, может быть приобретено другим лицом на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении этого имущества.

В данном случае происходит добровольное отчуждение права собственности на отходы одной стороной и добровольное приобретение его другой стороной данной сделки. Однако следует отметить, что, поскольку отходы I—IV классов опасности являются имуществом, ограниченным в обороте, их отчуждение и переход от одного лица к другому должно осуществляться при соблюдении ряда существенных условий, предусмотренных законодательством.

Как известно, общие положения о договорах купли-продажи, мены, дарения и иных сделках, связанных с отчуждением имущества, закреплены частью второй Гражданского кодекса РФ. При этом такие сделки связаны с отчуждением и переходом права собственности, и, как утверждалось в теории советского гражданского права, купля-продажа и мена целиком направлены на получение в собственность одним лицом от другого того, чего еще у первого не имеется, причем другое лицо получает соответственный эквивалент¹⁶.

¹⁴ Аналогичная правовая позиция отражена в постановлении Президиума ВАС РФ от 9 декабря 2008 г. № 8672/08 и определении Верховного Суда РФ от 30 ноября 2010 г. № 78-Впр10-33.

¹⁵ См. письмо Ростехнадзора от 28 октября 2008 г. № 14-07/6011 «О плате за размещение отходов производства и потребления».

¹⁶ См.: Гойхбарг А. Г. Основы частного имущественного права. М., 1924. С. 121.

Как уже отмечалось выше, заключение хозяйствующими субъектами договора на оказание услуг по вывозу отходов и на осуществление дальнейших видов деятельности по обращению с ними со специализированными организациями, т. е. фактически договора возмездного оказания услуг, не должно приводить к переходу права собственности на отходы к данным организациям. Заключение договора на оказание соответствующих услуг не освобождает субъектов хозяйственной деятельности, в результате деятельности которых эти отходы образовались и являющихся «первичными» собственниками отходов, от обязанности вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду за размещение отходов.

Вместе с тем изложенная точка зрения противоречит позиции Росприроднадзора, указывавшего, что если хозяйствующим субъектом передано право собственности на образовавшиеся в результате его деятельности отходы сторонней организации, то все последующие обязательства по размещению отходов, в том числе по внесению платы, возникают у нового собственника отходов¹⁷. Однако решением Верховного Суда РФ от 9 февраля 2016 г. № АК-ПИ15-1379 по иску ОАО «МОСГАЗ» данные положения были признаны недействующими.

Истец в обоснование своих требований отмечал, что в данных положениях «дано нормативное толкование законоположений, определяющее общеобязательные правила поведения для неопределенного круга лиц и которым руководствуются территориальные органы Росприроднадзора в своей работе. Установление конкретного субъекта платы за негативное воздействие на окружающую среду (собственника отходов), не основанное на законе, нарушает его права и за-

конные интересы в сфере предпринимательской деятельности, поскольку обязанность по внесению такой платы у него отсутствует».

Верховный Суд РФ не поддержал возражения ответчика, указавшего, что данное письмо «издано компетентным федеральным органом исполнительной власти, является ненормативным правовым актом, которым даны разъяснения законодательства в области охраны окружающей среды, действовавшего на момент его направления территориальным органам, оно не изменяет правового регулирования соответствующих правоотношений, не противоречит действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца».

Таким образом, Верховный Суд РФ не только опроверг суждение о возможности передачи обязанности по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду вместе с передачей права собственности на отходы, но и указал на то, что такие разъяснения уполномоченного органа, несмотря на то что не являются нормативными правовыми актами и содержат лишь разъяснения законодательства, применяются в работе территориальными органами Росприроднадзора, внося путаницу в регулирование указанных отношений.

Анализируя другое определение Верховного Суда РФ¹⁸, Г. С. Васильев отметил, что, связывая обязанность вносить плату за негативное воздействие с наличием собственности на отходы, Суд указывает на простой способ избавиться от данной обязанности: передать отходы в собственность иному лицу. Однако правопреемство в данном случае никак не уменьшит количество мусора и, следовательно, степень вредного воздействия на природу. Поэтому правильнее было бы свя-

¹⁷ См. письмо Росприроднадзора от 3 июня 2013 г. № ВК-06-01-36/7676 «О плате за размещение отходов».

¹⁸ См. определение ВС РФ от 4 февраля 2015 г. по делу № 301-КГ14-1670, А79-4567/2013.

зывать данную плату с бременем содержания имущества, в ходе использования которого отходы образовались (например, с собственностью на средства производства или на тот товар, который был упакован в выброшенную тару)¹⁹.

Следует отметить, что с 1 января 2016 г. обязанность внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов не увязана с наличием права собственности на них. С этой даты действует норма п. 1 ст. 16¹ Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в соответствии с которой плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов (за исключением твердых коммунальных отходов) являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, при осуществлении которыми хозяйственной и (или) иной деятельности образовались отходы, а плательщиками указанной платы при размещении твердых коммунальных отходов являются региональные операторы и операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, осуществляющие деятельность по их размещению (т. е. их хранению и (или) захоронению).

В связи с указанным изменением подхода к внесению платы Росприроднадзор отметил, что плата за негативное воздействие на окружающую среду за размещение отходов, осуществленное с 1 января 2016 г., подлежит исчислению и внесению лицами, определенными ст. 16¹ Федерального закона «Об охране окружающей среды», вне зависимости от факта передачи другим лицам права собственности или иного права на размещенные отходы²⁰.

¹⁹ См.: Васильев Г. С. О собственнике отходов — разворот судебной практики // Закон. 2015. № 12. С. 108.

²⁰ См. письмо Росприроднадзора от 29 марта 2016 г. № АА-06-01-36/5099 «О плате за не-

Приобретение права собственности на брошенные и бесхозные отходы. Согласно ст. 236 ГК РФ гражданин или юридическое лицо может отказаться от права собственности на принадлежащее ему имущество, объявив об этом либо совершив другие действия, определенно свидетельствующие о его устранении от владения, пользования и распоряжения имуществом без намерения сохранить какие-либо права на это имущество. При этом отказ от права собственности не влечет прекращения прав и обязанностей собственника в отношении соответствующего имущества до приобретения права собственности на него другим лицом.

Аналогичные правила Гражданского кодекса РФ применяются в отношении приобретения права собственности на бесхозные отходы, т. е. на отходы, которые брошены неизвестным лицом, когда их собственника установить не представляется возможным. Значимость данного вопроса обусловлена прежде всего необходимостью разрешения спорных ситуаций при определении собственника брошенных отходов, содержащих ценные в потребительском отношении вещества, которые могут быть вовлечены во вторичный оборот (например, лом черных или цветных металлов, макулатура и т. п.).

Именно положения гражданского законодательства содержат такую правовую категорию, как «бесхозная вещь». Согласно ч. 1 ст. 225 ГК РФ бесхозной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался. В случае с признанием права собственности на брошенные отходы применимы нормы гражданского законодательства, регулирующие статус бесхозных движимых вещей.

гативное воздействие на окружающую среду за размещение отходов».

Нормы ст. 226 ГК РФ устанавливают порядок обращения движимых вещей, от которых отказался собственник (т. е. брошенных собственником или иным образом оставленных им с целью отказа от права собственности на них), в собственность иных лиц. Согласно требованиям данной статьи лицо, в собственности, владении или пользовании которого находится земельный участок, водоем или иной объект, где находится брошенная вещь (в частности, отходы производства и другие отходы), имеет право обратиться к этим вещам в свою собственность, приступив к их использованию или совершив иные действия, свидетельствующие об обращении вещи в собственность.

Возникает закономерный вопрос: какие действия следует признавать направленными на обращение отходов в свою собственность? О. А. Приймак указывает, что, возможно, это могут быть действия, связанные с определением дальнейшей судьбы отходов, например, если юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, занимающийся вывозом и в дальнейшем размещением или утилизацией бытовых отходов, являющийся при этом владельцем контейнерной площадки, затрачивает финансовые, технические и иные ресурсы на ее обслуживание и осуществление указанной деятельности²¹.

²¹ См. подробнее: Приймак О. А. Переход права собственности на отходы населения // Твердые бытовые отходы. 2009. № 6. С. 53—54.

Собственник отходов, бросивший или иным образом оставивший их с целью отказа от права собственности на них, должен нести обязанности по их содержанию до приобретения соответствующего права на них другим лицом, что, к сожалению, практически никогда не осуществляется на практике.

Таким образом, отходы производства и потребления являются особым объектом гражданского оборота, движимыми вещами, правовой статус и оборотоспособность которых определяется исходя из общих положений гражданского законодательства с учетом специальных требований, предусмотренных законодательством об отходах производства и потребления и об охране окружающей среды.

Особые правила отчуждения и перехода права собственности на отходы тесно связаны с вопросом обеспечения выполнения их собственником обязанностей по содержанию своего имущества, в частности, с соблюдением экологических требований. Дискуссионным вопросом является возможность перехода обязанностей по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду вместе с переходом права собственности на отходы. Формирование последовательных подходов в правоприменительной практике по этим вопросам должно происходить только с учетом всестороннего анализа позиций, сложившихся в юридической науке.

Библиографический список

- Васильев Г. С. О собственнике отходов — разворот судебной практики // Закон. 2015. № 12.
- Генкин Д. М. Право собственности в СССР. М., 1961.
- Гойхбарг А. Г. Основы частного имущественного права. М., 1924.
- Гражданское право: учебник. Т. I / под ред. О. Н. Садикова. М., 2006.
- Кичигин Н. В. Доколе? (к вопросу об очередной попытке определения субъекта платы за размещение отходов) // Твердые бытовые отходы. 2015. № 2.
- Кичигин Н. В., Капков Б. В. Плата за размещение отходов: судебные разбирательства // Экология производства. 2009. № 9.
- Кичигин Н. В., Пономарев М. В. Правовое регулирование в области обращения с отходами производства и потребления: науч.-практ. пособие. М., 2010.

Пономарев М. В., Кичигин Н. В., Енисейская Н. А. Комментарий к Федеральному закону «Об отходах производства и потребления» (постатейный). М., 2009.

Приймак О. А. Переход права собственности на отходы населения // Твердые бытовые отходы. 2009. № 6.

Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. I: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е. А. Суханов. 2-е изд. М., 2011.

Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. 9-е изд. М., 1911.