

*Зизда Оксана Валерьевна  
студентка магистратуры,  
кафедра теории государства и права и международного права  
Институт государства и права  
Тюменский государственный университет  
Россия, г. Тюмень  
e-mail: oxana-cret@ya.ru*

**АНАЛИЗ ОПЫТА СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В РЕШЕНИИ  
ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ  
ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ**

*Аннотация:* Статья посвящена сравнению опыта стран Европейского Содружества и Российской Федерации в регулировании вопросов обращения с отходами с целью достижения поставленных национальных и международных задач по снижению негативного воздействия отходов на окружающую среду и увеличения экономической эффективности от их использования и переработки.

**Ключевые слова:** правовое регулирование обращение с отходами, международный опыт обращения с отходами, правовые проблемы обращения с отходами, природоохранное право стран ЕС.

*Zizda Oksana Valeryevna master's  
master student,  
Department of theory of state and law and international law  
Institute of state and law  
Tyumen state University,  
Russia, Tyumen*

**ANALYSIS OF THE EXPERIENCE OF THE EUROPEAN UNION  
COUNTRIES IN SOLVING LEGAL PROBLEMS IN THE FIELD OF  
PRODUCTION AND CONSUMPTION WASTE MANAGEMENT**

*Abstract:* The Article is devoted to comparing the experience of the countries of the European Commonwealth and the Russian Federation in regulating waste management issues in order to achieve national and international goals to reduce the negative impact of waste on the environment and increase the economic efficiency of its use and processing.

**Keywords:** legal regulation of waste management, international experience in waste management, legal problems of waste management, environmental law of the EU countries.

В результате любых социальных процессов идет непрерывное образование отходов разного вида, состава и степени опасности для окружающей среды. Без него невозможно представить ни одну отрасль производства и жизнь человека. Так по данным, Роскомстата в Российской Федерации количество образованных отходов с каждым годом увеличивается. В 2019 году этот показатель составил более 7 750 млн. тонн<sup>1</sup>

По данным официальной статистики и отчетов Министерства природных ресурсов, Минпромторга, можно сделать неутешительный вывод, что уровень существующих технологий пока не позволяет достичь высоких показателей переработки (утилизации) отходов. Сейчас он составляет менее 50 % от общего образования [1]. На сегодняшний день, размещение отходов – является основным способом их удаления, что соответственно ведет к изъятию и загрязнению земель.

В странах Европейского Союза доля отходов, перерабатываемых повторно, используемых в качестве источника энергии, либо обезвреживаемых очень высока и составляет порядка 80-85 процентов, в то время как аналогичный показатель в России не достигает 30 процентов. Опыт европейских стран может являться прекрасным ориентиром для развития российской отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов [2].

Практика внедрения управляемой системы обращения с отходами в странах Европейского Содружества имеет гораздо более давнее начало, чем в Российской Федерации и идет активно уже на протяжении 30-40 лет. За эти годы в Европейских развитых странах показатель переработки и использования отходов достиг показателя в более 65%, так Европейской комиссией, в 2015 году была предложена директивы циркулярной экономики в которой предусматривались целевые показатели: 65-процентный общий целевой показатель рециркуляции, 10-процентный лимит на свалки отходов и отсутствие целевого показателя сокращения пищевых отходов. Директива была принята в таком виде, но в 2018 году Европейский Парламент Страсбурга внес поправки,

---

<sup>1</sup> По данным, опубликованным на официальном сайте Росстата <https://www.fedstat.ru/>

ужесточив плановые показатели до: 70-процентного по утилизации бытовых и офисных отходов, 80-процентный целевой показатель переработки упаковочных отходов, необязательный целевой показатель сокращения вдвое пищевых отходов и ограничение на захоронение 5 процентов образующихся отходов, которые должны быть достигнуты к 2030 году [3].

Регулирование обращения с отходами в Евросоюзе базируется на ряде директив Европейского парламента и Совета Европейского Союза, в качестве основной из которых выделяется Директива N 2008/98/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза "Об отходах и отмене ряда Директив". Документ был принят 19.11.2008 в г. Страсбурге и изменен в 2015 г<sup>2</sup>. Особенность построения документа включает в себя не только свод ограничений, принципов и ответственностей, но и содержит четкое обозначение целей принятия документа, и проблем, на решение которых направлены изменения, что должно способствовать принятию решений при рассмотрении спорных ситуаций. Так суды получают возможность оценивать предмет конфликта не только на наличие нарушений, но и проанализировав возможные последствия от содеянного вынести вердикт с точки зрения угрозы охраняемых интересов и достижения ключевых показателей политики в направлении регулирования.

Поскольку, опыт активного правового управления обращения с отходами в Европейском Союзе существует уже значительно большее количество времени, чем в Российской Федерации, многие из существующих проблем выявлены и совершены действенные попытки по их решению. Так, важности создания четкого понятийного аппарата в этой области, как основы для решения конфликтных ситуаций и способа снижения формализма и бюрократии, мешающих достижению истинных практических целей выделена большая часть преамбулы к директиве, так в абзацах 8, 15, 18 требуется уточнение терминов: "отходы", "восстановление отходов", "уничтожение отходов", разграничение

---

<sup>2</sup> Изменения внесены директивой 2015/1127 Европейского Парламента и Совета ЕС от 10 июля 2015, исправления - корригендум, ОЖ N L 297, 13.11.2015, стр. 9 (2015/1127)

понятия "предварительное хранение отходов перед их сбором", "сбор отходов" и "хранение отходов перед их обработкой", дополнение директивы терминами "предотвращение", "повторное использование", "подготовка к повторному использованию", "обработка" и "переработка". Много внимания уделено важности определения и законодательного закрепления момента образования отходов, определения права собственности на него, перехода ответственностей при передаче отходов от образователя к потребителю, меры ответственности при реализации главного эколого-экономического принципа «загрязнитель платит». Так, отмечена важность и четкость распределения ответственности, в рамках реализации этого принципа между производителем товаров, в результате утраты потребительских свойств, которого, образовались отходы, непосредственно потребителем (образователем), и организациями-операторами, имеющими государственное разрешение на сбор этих отходов (в документе определены, как «держатели отходов») и организацией-переработчиком.

В директиве закреплено, что все принимаемые меры и ограничения должны быть направлены в первую очередь на достижение высоких показателей переработки отходов, и не должны препятствовать развитию "рециркулируемого общества", т.е. такого, которое стремится к уменьшению образования отходов и использования отходов в качестве дополнительных источников сырья [4, абз. 28 преамбулы]. Для достижения этой основной глобальной цели, в преамбуле директивы конкретизировано, что организации, чья деятельность не направлена на специальное обращение с отходами, но которые занимаются их отдельным сбором, например, непрофессиональные инициативные программы, направленные на сбор отходов, не подлежат регистрации, так как не создают риска окружающей среде, а только способствуют отдельному сбору отходов; предприятия, которые производят отходы в процессе своей деятельности, не должны рассматриваться в качестве организаций, вовлеченных в деятельность по обращению с отходами и могут их накапливать без ограничений [4, абз. 15-17 преамбулы].

К сожалению, именно отсутствие такого четкого разграничения между профессиональной деятельностью по обращению с отходами от общего процесса их образования и накопления, несовершенный понятийный аппарат и зачастую невозможность проведения правового анализа риска деятельности в связи с отсутствием четких и конкретных документов по закреплению приоритетов в экологической политике, не позволяет провести объективную правовую оценку действий того или иного общества, с точки зрения защиты охраняемых общественных интересов. Многие образователи отходов в Российской Федерации, даже при решении, развития экологоориентированного способа обращения с отходами, сталкиваются с юридическими проблемами, поскольку, не взирая на отсутствие рисков от их мероприятий, они оказываются нарушителями – их оценивают наравне со специализированными организациями. Основой любой коммерческой деятельности является цель извлечения прибыли, потому нести неоправданные экономические потери для достижения высоких моральных показателей, предприятиями принимается как недопустимый риск, в следствии чего юридические лица избирают путь, выработанный годами, т.е. передачу отходов на захоронение на существующих свалках в объеме твердых коммунальных отходов, но и это не избавляет полностью их от ответственности, из-за принятия законодательных ограничений по запрету захоронения перечня отходов. Но, тут опять встает вопрос, как отделить требования к конкретным видам отходов, выделенным в ФККО, от требований к коммунальным отходам (или подобным коммунальным), на который пока нет ответа.

Второй важной отличительной особенностью правового регулирования деятельности по обращению с отходами в странах Европейского Союза, является отграничение опасных отходов от прочих с разработкой мер регулирования по конкретным видам. При этом, основой подхода является не установление факта и степени опасности для окружающей среды, как в Российском законодательстве, а состав, свойства отходов и способ их переработки. Директивой установлено, что обращение с отходами, чьи опасные свойства

обусловлены наличием в них определенного химического вещества должно опираться на другие нормативные акты, регламентирующие обращение с конкретным химическим веществом, но в любом случае основу классификации должны составлять способы переработки этих отходов, исходя из существующих производственных циклов. Допускается изменение классификации и иерархии номенклатурного перечня, если это обуславливается большим экономическим эффектом от использования указанных групп отходов при отсутствии дополнительной нагрузки для окружающей среды. Подобный закрепленный законодательно приоритет направления деятельности по обращению с отходами и четко обозначенные направления политики, способствуют отстаивания прав юридических лиц, в возникновении споров, поскольку для вынесения предписанию, надзорные органы вынуждены доказать угрозу интересам общества в виде реального нарушения экологической обстановки от деятельности привлекаемого лица.

Положительной законодательной практикой Европейского Союза, считаю конкретизацию направлений политики в области обращения с конкретными видами отходов, путем принятия отдельных директив по каждой группе. Как уже сказано ранее, в понятие «отходы» входит на столько разнообразное и обширное количество веществ и материалов, что выработать объединенный подход, позволяющий достичь высоких показателей просто не возможно. Так, Европейского парламента и Совета Европейского Союза приняты отдельные директивы для регуляции деятельности по обращению с отходами пластика [9], электрическим и электронным оборудованием, утратившем потребительские свойства [8], аккумуляторными батареями [7], отходами, образованными в результате деятельности по добыче полезных ископаемых [6], а также направленные на снижение количества отходов от упаковки и увеличения их количества, вовлекаемое во вторичный хозяйственный оборот [5].

### **Список литературы:**

1. Правкин С.А. Смирнова В.В. Новый этап административной реформы в России, или что ожидать от "регуляторной гильотины"? // Российская юстиция. 2020. № 7. С. 25-27.

2. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19.04.2017 N 176. // Собрание законодательства РФ. 24.04.2017. № 17. Ст. 2546.

3. Gardner Stephen European Parliament Backs 70 Percent Waste Recycling by 2030. Daily Environment Report. 2017.

4. Об отходах и отмене ряда Директив: Директива № 2008/98/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза: текст с изм. и доп. от 10.07.2015: [принята в г. Страсбурге 19.11.2008] // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

5. Об упаковке и отходах от упаковки: Директива № 94/62/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза: текст с изм. и доп. от 30.05.2018: [принята в г. Брюсселе 20.12.1994] // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

6. Об управлении отходами добывающей промышленности и о внесении изменений в Директиву 2004/35/ЕС: Директива № 2006/21/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза: текст с изм. и доп. от 18.06.2009: [принята в г. Страсбурге 15.03.2006] // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

7. О батареях и аккумуляторах, об отходах батарей и аккумуляторов и об отмене Директивы 91/157/ЕЭС: Директива № 2006/66/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза: текст с изм. и доп. от 19.11.2008: [принята в г. Страсбурге 06.09.2006]: [рус., англ.] // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

8. Об отходах электрического и электронного оборудования (WEEE) (в новой редакции): Директива № 2012/19/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза: текст с изм. и доп. от 30.05.2018: [принята в г. Страсбурге 04.07.2012] // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

9. О снижении воздействия некоторых пластиковых изделий на окружающую среду : Директива № 2019/904 Европейского парламента и Совета Европейского Союза: [принята в г. Брюсселе 05.06.2019] / [директива на английском языке опубликована в Official Journal of the European Union N L 155. 12.06.2019] // // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».