

УДК 34**К вопросу о необходимости модернизации механизма правового регулирования сферы обращения с отходами****Дубовик Дмитрий Михайлович**

Старший преподаватель,
кафедра земельного, градостроительного и экологического права,
Уральский государственный юридический университет,
620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21;
e-mail: dubovikgr@yandex.ru

Аннотация

В статье рассмотрены вопросы, связанные с необходимостью изменения подхода к механизму правового регулирования в сфере обращения с отходами. В качестве проблемы автор определяет раздробленность государственной экологической функции, а также наличие пересечения с муниципальными. Единой собирательной функции для сферы обращения с отходами не сформулировано. Организация деятельности в сфере обращения с отходами, как государственная функция не является самоцелью, наоборот, в настоящее время задачей является не просто организация и поддержание данного вида деятельности, а обеспечение функционирования экономики замкнутого цикла – решение экологических задач за счет экономических механизмов и стимулов. Рассматривая регуляторную и охранительную функцию права применительно к сфере обращения с отходами, автор приходит к выводу, что основная задача, стоящая перед регулятором, это создание и поддержание экономики замкнутого цикла, в связи с чем необходимо изменение всей верхнеуровневой регуляторики.

Для цитирования в научных исследованиях

Дубовик Д.М. К вопросу о необходимости модернизации механизма правового регулирования сферы обращения с отходами // Вопросы российского и международного права. 2025. Том 15. № 1А. С. 145-151.

Ключевые слова

Механизм правового регулирования, регуляторная и охранительная функции, экономика замкнутого цикла, отходы производства и потребления.

Введение

В эпоху глобализации и мирового промышленного подъема вопросы экологической безопасности, охраны окружающей среды при обращении с отходами с каждым годом приобретают все большую значимость и актуальность. Указанное в свою очередь, прямо влияет на необходимость их оценки с позиции эффективности правового регулирования рассматриваемой сферы и реализации общеправовых функций.

Ежегодно вопросы обращения с отходами затрагиваются Президентом РФ Путиным В. В. в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации. В послании Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 [Послание Президента РФ Федеральному Собранию, 2021] отмечается необходимость усиления ответственности «загрязнителя» в сфере обращения с отходами, чтобы обеспечить переход к так называемой экономике замкнутого цикла. Для этого необходимо запустить механизм расширенной ответственности производителей и импортеров за утилизацию товаров и упаковки.

Основная часть

В 2024 году Президент РФ отметил: «Надо создавать стимулы для бизнеса и внедрять «зелёные» технологии, переходить на экономику замкнутого цикла» [Послание Президента РФ Федеральному Собранию, [www](#)].

Актуальность проблем в сфере обращения с отходами отмечена и в распоряжении Правительства Российской Федерации от 08.12.2021 № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования» [Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования, [www](#)], где в качестве проблем текущего состояния отрасли экологии и природопользования определены следующие вопросы: отсутствие достоверных и актуальных данных по количеству отходообразователей, объему и морфологии отходов, а также отсутствие механизма учета и контроля потоков отходов. Решение обозначенных проблем предлагается путем создания до 2030 года комплексной системы обращения с отходами.

Анализ статистики, ежегодного публикуемой ППК «Российский экологический оператор», в разрезе инфраструктуры по обработке, утилизации и размещению твердых коммунальных отходов (далее – ТКО), показал, что всего в РФ за период с 2020 по 2024 года построено:

- 134 объекта обработки;
- 65 объектов утилизации;
- 34 комплексных объекта;
- 17 объектов размещения [Годовой отчет ППК «Российский экологический оператор», [www](#)].

Особенно остро стоит проблема с отходами производства и потребления в тех регионах, где ведется добыча полезных ископаемых (например, территория Урала, традиционно являющегося центром тяжелой и атомной промышленности), где изначально уровень загрязнения окружающей территории и объем образования отходов значительно выше, чем на территориях, осуществляющих сельскохозяйственное производство или имеющих историческое и культурное значение.

Так, по данным отраженным в проекте Государственном докладе о состоянии и об охране

окружающей среды в 2023 г. на территории Уральского Федерального округа образовано 7582028 т. отходов, что сопоставимо с объемом образования отходов на территории Северо-Кавказского Федерального округа (2480469 т.) и Южного Федерального округа (5375885 т.) [Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, [www](http://www.mpri.ru)].

Для решения существующих проблем в области обращения с отходами требуется комплексный подход применения мер различного характера – экологических, технических и экономических. При этом в основе использования этих мер должно лежать нормативно-правовое регулирование, которое в настоящее время нельзя назвать совершенным.

Снижение негативного влияния отходов на окружающую среду требует создания эффективной системы обращения с ними, что становится важной научной задачей с позиции реализации не только специально-юридических функций правового регулирования, но и социально-политических функций, свойственных рассматриваемой сфере, среди которых можно выделить экологическую, контрольную, экономического стимулирования, нормирования, организационную и др.

С.С. Алексеев отмечал, что «...функции права, в зависимости от широты угла зрения, делятся на: социально-политические и специально-юридические функции. При этом обе группы функций являются не независимыми друг от друга, поскольку в конечном счете социально-политическое воздействие проявляется в правовой действительности именно через специально-юридические функции, которые в свою очередь делятся на охранительную и регулятивную. Регулятивная на регулятивно-статическую и регулятивно-динамическую ...».

В механизме правового регулирования функция определяет верхнеуровневое правовое регулирование, при этом специально юридические функции обусловлены функциями государства.

Как известно, экологическое право олицетворяет экологическую функцию государства. Вместе с тем, применительно к сфере обращения с отходами, функция публичной власти четко неопределена. Так, согласно ч. 1 ст. 44 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» организация деятельности по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению отходов, а также установление нормативов образования отходов и лимитов на их размещение отнесено к полномочия органов государственной власти субъектов РФ [Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, 2021]. В тоже время, исходя из ст. 14, 15, 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, 2003] участие в организации деятельности по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению отходов отнесены к вопросам местного значения.

Таким образом, можно констатировать, что государственная функция раздроблена, имеет пересечение с муниципальной. Единой собирательной функции для данной сферы не сформулировано. Экологическая функция тесно взаимодействует с экономической функцией, и при их реализациях должен обеспечиваться баланс и оптимальное сочетание, т.е. выработка экономических механизмов необходима для решения экологических задач.

В результате на стыке экологической и экономической функции применительно к сфере обращения с отходами есть все предпосылки для того, чтобы выявить четкую функцию –

создание и поддержание условий для функционирования экономики замкнутого цикла, соответственно эффективность правового регулирования должно определяться достижением этой функции.

Представляется, что организация деятельности в сфере обращения с отходами, как государственная функция не является самоцелью, наоборот, в настоящее время задачей является не просто организация и поддержание данного вида деятельности, а обеспечение функционирования экономики замкнутого цикла – решение экологических задач за счет экономических механизмов и стимулов.

В настоящее время к основным государственным механизмам решения обозначенных вопросов и реализации политики в сфере обеспечения охраны окружающей среды можно отнести утверждение различных государственных программ, национальных проектов в сфере экологии. Так, например, в национальном проекте «Экология» одно из центральных мест занимают проблемы обращения с отходами. В частности, в его состав входят такие федеральные проекты, как «Чистая страна» (раздел 4.1), «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» (раздел 4.2), «Инфраструктура для обращения с отходами I - II классов опасности» (раздел 4.3) [Национальный проект «Экология», [www](http://www.gov.ru)]. Обращаясь к постановлению Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 (в ред. от 25.11.2023), решение существующих проблем в рассматриваемой сфере, в том числе за счет снижения антропогенного воздействия на окружающую среду, должно происходить за счет внедрения экономики замкнутого цикла [Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды», 2014].

Однако до сих пор остается многочисленное количество нерешенных проблем в данной сфере, особенно в вопросах ликвидации несанкционированных мест размещения отходов и объектов накопленного вреда.

По мнению автора данная проблематика как раз и обусловлена тем, что в механизме правового регулирования функция определяется через организацию деятельности, а не создание и поддержание условий для функционирования экономики замкнутого цикла. Для государства эта именно эта функция предполагает формирование правовой регуляторики, создание условий и стимулов для участия хозяйствующих субъектов. В условиях рыночной экономики это невозможно сделать директивно, следовательно в настоящее время стоит задача не просто организовать, а обеспечить мониторинг как это все функционирует, в том числе с инструментами контроля, чтобы эта функция реально достигалась.

В конкретных направлениях деятельности определяются конкретные показатели, т.е. происходит параметрирование деятельности, что в свою очередь приводит к трансформации отношений, определению роли участников правоотношений и их правового положения. Как итог происходит направленное правовое воздействие, обеспечивающее нормальную организацию общественных отношений, их статику и динамику (регулятивная функция права).

Определение регулятивного воздействия позволяет четко определить направление правового воздействия, связанное с охраной общественных отношений в рассматриваемой сфере (охранительная функция). Охранительная функция осуществляется при помощи своих юридических механизмов, которые исследуются в настоящей работе. При этом применительно к рассматриваемой сфере реализация охранительной функции права важна не только с точки зрения воздействия на настоящие и будущие общественные отношения, но и на прошлые, к примеру ликвидация последствий накопленного вреда.

Заключение

Важно отметить, что эмпирическими предпосылками реализации обозначенных функций будет выступать в том числе и результативность правового регулирования анализируемой сферы, от степени которой можно дать ответы на вопросы: какова действенность такого регулирования, насколько эффективен выбранный метод, способ, тип регулирования. В тоже время определению критериев эффективности правового регулирования должно предшествовать изменение всей верхнеуровневой регуляторики. Именно в этом выражается первостепенный научный и прикладной интерес.

Библиография

1. «Послание Президента РФ Федеральному Собранию»: послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 // «Российская газета», № 87, 22.04.2021.
2. «Послание Президента РФ Федеральному Собранию»: послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.02.2024 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/73585> (дата обращения: 01.03.2024).
3. «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования»: распоряжение Правительства РФ от 08.12.2021 № 3496-р [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.05.2022).
4. Годовой отчет ППК «Российский экологический оператор» за 2023 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: Официальный сайт ППК «Российский экологический оператор». URL: <https://reo.ru/about#docs> (дата обращения 01.11.2024).
5. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.mnr.gov.ru/docs/proekty_pravovykh_aktov/proekt_gosudarstvennogo_doklada_o_sostoyani_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_v_rossiyskoy_federatsii (дата обращения 01.11.2024).
6. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ // Российская газета, № 294, 27.12.2021
7. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ // "Российская газета", № 202, 08.10.2003.
8. «Национальный проект «Экология»»: паспорт Национального проекта [Электронный ресурс] // Официальный интернет-сайт Министерства природных ресурсов и экологии РФ. URL: <http://www.mnr.gov.ru> (дата обращения: 31.05.2022).
9. «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 // «Собрание законодательства РФ», 05.05.2014, № 18 (часть III), ст. 2171.

On the need to modernize the mechanism of legal regulation of waste management

Dmitrii M. Dubovik

Senior Lecturer,
Department of Land, Urban Planning and Environmental Law,
Ural State Law University,
620137, 21, Komsomolskaya str., Yekaterinburg, Russian Federation;
e-mail: dubovikgr@yandex.ru

Abstract

The article discusses issues related to the need to change the approach to the mechanism of legal regulation in the field of waste management. The author defines the fragmentation of the state environmental function as a problem, as well as the presence of an intersection with municipal ones. There is no single collective function for waste management. The organization of activities in the field of waste management, as a state function, is not an end in itself, on the contrary, at present the task is not just to organize and maintain this type of activity, but to ensure the functioning of a closed-loop economy - solving environmental problems through economic mechanisms and incentives. Considering the regulatory and protective function of law in relation to waste management, the author comes to the conclusion that the main task facing the regulator is to create and maintain a closed-loop economy, and therefore it is necessary to change the entire upper-level regulation.

For citation

Dubovik, D.M. (2025) K voprosu o neobkhodimosti modernizatsii mekhanizma pravovogo regulirovaniya sfery obrashcheniya s otkhodami [On the Necessity of Modernizing the Legal Regulatory Mechanism for Waste Management]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 15 (1A), pp. 145-151.

Keywords

Mechanism of legal regulation, regulatory and protective functions, closed-loop economy, production and consumption waste.

References

1. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu [Message from the President of the Russian Federation to the Federal Assembly] (2021, April 21). Rossiiskaia gazeta [Russian Newspaper], 87, April 22, 2021.
2. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu [Message from the President of the Russian Federation to the Federal Assembly] (2024, February 29). Ofitsial'nyi sait Prezidenta Rossii [Official Website of the President of Russia]. Retrieved March 1, 2024, from <http://kremlin.ru/events/president/news/73585>
3. Ob utverzhdenii strategicheskogo napravleniia v oblasti tsifrovoy transformatsii otrasli ekologii i prirodopol'zovaniia [On the approval of the strategic direction in the field of digital transformation of ecology and nature management] (2021, December 8). Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii [Official Internet Portal of Legal Information]. Retrieved May 31, 2022, from <http://pravo.gov.ru>
4. Godovoi otchet PPK Rossiiskii ekologicheskii operator za 2023 god [Annual report of the Russian Environmental Operator for 2023] (2023). Ofitsial'nyi sait PPK Rossiiskii ekologicheskii operator [Official Website of the Russian Environmental Operator]. Retrieved November 1, 2024, from <https://reo.ru/about#docs>
5. Ofitsial'nyi sait Ministerstva prirodnykh resursov i ekologii Rossiiskoi Federatsii [Official website of the Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation]. Retrieved November 1, 2024, from https://www.mnr.gov.ru/docs/proekty_pravovykh_aktov/proekt_gosudarstvennogo_doklada_o_sostoyani_i_ob_o_hrane_okruzhayushchey_sredy_v_rossiyskoy_federatsii/
6. Ob obshchikh printsipakh organizatsii publichnoi vlasti v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii [On the general principles of the organization of public authority in the subjects of the Russian Federation] (2021, December 21). Federal'nyi zakon № 414-FZ [Federal Law No. 414-FZ]. Rossiiskaia gazeta [Russian Newspaper], 294, December 27, 2021.
7. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii [On the general principles of local self-government organization in the Russian Federation] (2003, October 6). Federal'nyi zakon № 131-FZ [Federal Law No. 131-FZ]. Rossiiskaia gazeta [Russian Newspaper], 202, October 8, 2003.
8. Natsional'nyi projekt Ekologiya [National Project "Ecology"] (n.d.). Passport Natsional'nogo proekta [Passport of the National Project]. Ofitsial'nyi internet-sait Ministerstva prirodnykh resursov i ekologii RF [Official Internet Site of the Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation]. Retrieved May 31, 2022, from <http://www.mnr.gov.ru>
9. Ob utverzhdenii gosudarstvennoi programmy Rossiiskoi Federatsii Okhrana okruzhaiushchei sredy [On the approval of

the state program of the Russian Federation "Environmental Protection"] (2014, April 15). Postanovlenie Pravitel'stva RF № 326 [Decree of the Government of the Russian Federation No. 326]. Sobraniye zakonodatel'stva RF [Collection of Legislation of the Russian Federation], May 5, 2014, 18(III), art. 2171.