**УДК 346.6**

Киль Юлия Эдуардовна

Синицына Валерия Андреевна

Уральский государственный юридический университет

Россия, Екатеринбург

Jullia3913@mail.ru

Sinitsina-lera@mail.ru

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЙ ПОДХОД К ПОНИМАНИЮ КАТЕГОРИИ ОТХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация:** в данной статье авторами анализируются различные подходы к пониманию категории отходов в Российской Федерации. Представлена характеристика как законодательной, так и правоприменительной практики, в результате которой обосновывается наиболее эффективная дефиниция термина «отходы».

**Ключевые слова:** отходы, обращение с отходами, рециклинг, проблемы правоприменения.

Правовое регулирование в сфере обращения с отходами производства и потребления построено на совокупности правовых дефиниций различных категорий, правильное понимание которых способствует достижению целей нормативной регламентации отношений в области обращения с отходами – предотвращению вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечению таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Реализация всех этапов обращения с отходами, включая выполнение требований по учету отходов, базируется на понимании участниками правоотношений и правоприменителями категории отходов. Действие нормативного регулирования возможно только в отношении тех вещей, которые переходят из своего товарно-потребляемого состояния, способного удовлетворять потребности лиц, в разряд отходов.

В связи с этим вопрос о понимании отходов приобретает особое значение, поскольку является истоком для действия правового регулирования в области обращения с отходами. При этом важно не только то определение, которое предлагает законодатель, но и его интерпретация со стороны участников правоотношений в области обращения с отходами и органов власти.

Стоит отметить недостаток доктринальных исследований, касающихся понимания отходов в Российской Федерации. Большинство авторов характеризуют отходы, ограничиваясь воспроизведением определения, представленного в Федеральном законе «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ (далее – ФЗ «Об отходах»), как веществ или предметов, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению.

Проблема содержания понятия отходов была представлена И. А. Игнатьевой, которая полагает, что практика применения законодательства об отходах в конкретных правоотношениях свидетельствует о проблемности понятия отходов – ему свойственны неполнота и незавершенность, что в итоге затрудняет понимание остальных норм, содержащихся в тексте нормативных актов[[1]](#footnote-1).

С позиций автора трудность состоит в том, что дефиниция отходов раскрывается через неизвестные и точно неопределенные правовые понятия, к которым в настоящее время относится термин «удаление».

Здесь сложно не согласиться с автором, поскольку определяющим в нормативном понятии отходов является элемент удаления, то есть вещество или предмет уже не пригодны для использования в производственной или иной деятельности и единственное, что остаётся с ними сделать – обеспечить их сбор, накопление, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, размещение наиболее безопасным образом.

Поэтому логичным представляется либо дополнительной дефинитивной нормой раскрыть понятие удаление, либо убрать данный признак и использовать иные более понятные формулировки, которые не будут вызывать вопросов.

Стоит заметить, что существующее понятие отходов идентично понятию, содержащемуся в Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением. В данной Конвенции, в свою очередь, раскрывается понятие удаления, которое трактуется как любая операция, определенная в приложении IV к настоящей Конвенции. В приложении перечисляется порядка 28 различных операций, которые составляют понятие удаления, например, захоронение в земле или сброс на землю, сжигание на суше, утилизация и т.д.

Очевидно, что раскрытие в таком виде понятия удаления не является эффективным, как содержательно, так и с позиций юридической техники. Кроме того, положения Базельской конвенции охватывают достаточно ограниченный круг правоотношений в области обращения с отходами. В свою очередь ФЗ «Об отходах» регламентирует широкий перечень отношений.

В теоретических исследованиях совершенствование понимания отходов базируется на раскрытии в нормативном материале категории субъектов деятельности по обращению с отходами. Авторы полагают, что субъекты предпринимательской деятельности должны изначально с момента создания и утверждения проектной документации видеть себя субъектом именно деятельности по обращению с отходами, что в свою очередь будет способствовать более эффективному исполнению законодательных требований по обращению с отходами и оформлению соответствующей документации.

Возможно данное предложение в определенной степени будет способствовать реализации законодательных норм субъектами предпринимательской деятельности, однако сомнительно, что указанное положение повысит общий уровень понимания категории отходов как таковых, поскольку субъект отношений по обращению с отходами не является содержательным признаком понятия отходов.

С наших позиций, наиболее значимой является связь между субъектом и вещью, которая определяет, что является отходом, а что не является. Здесь становится важным частно-правовой подход, согласно которому 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 него. Важен и обратный момент, поскольку брошенные вещи могут быть обращены другими лицами в свою собственность.

В рамках такого подхода отходом будет считаться такая вещь, от права собственности на которую отказалось уполномоченное лицо. Верным ли будет считаться рассуждение, согласно которому отход может перестать быть таковым, если кто-либо обратил его в свою собственность и будет извлекать полезные для себя потребительские свойства? Или такая вещь, в случае, если потребительские свойства у нее остались, в целом никогда и не была отходом? Важен ли здесь субъективный момент оценки вещи как отхода или полезные свойства вещи?

В правоприменительной практике имеет место быть более формальный подход к пониманию отходов. Его можно проиллюстрировать на примере судебного спора между Росприроднадзором по Уральскому федеральному округу и ОАО «Птицефабрика «Свердловская».

В отношении Птицефабрики было вынесено предписание об устранении нарушений, выразившихся в не проведении должным образом инвентаризации образующихся отходов производства и потребления, в результате чего установлены неучетные отходы жизнедеятельности птиц. Птицефабрика обжаловала данное предписание в части, ссылаясь на то, что образующийся помет птиц используется для производства органических удобрений, которые вывозятся на поля птицефабрики.

Арбитражный суд Свердловской области счел позицию Птицефабрики обоснованной и удовлетворил требования. Однако затем последовали разбирательства в суде апелляционной и кассационной инстанции, где решение суда первой инстанции было отменено, а требования Птицефабрики не были удовлетворены.

Росприроднадзор утверждал, что свежий птичий помет, находясь в качестве сырья для органического удобрения, не перестает быть отходом, однако при этом одновременно является отходом III класса опасности. Факт того, что Птицефабрика использовала помет в качестве органического удобрения, не имеет правового значения, поскольку на настоящий момент такое удобрение в Государственный каталог агрохимикатов и пестицидов не внесено.

Суд пришел к выводу, что при таких обстоятельствах свежий птичий помет, являясь, в том числе, сырьем для органического удобрения, не перестаёт быть отходом, т. к. является отходом III класса опасности[[2]](#footnote-2).

Данный подход, с наших позиций, является не вполне логичным – в таком случае любая вещь, к примеру пластиковая бутылка, являясь отходом V класса опасности, в любом случае автоматически является отходом как бы она не использовалась. Здесь более логичным представляется подход, согласно которому отход признается отходом, когда все его потребительские свойства исчерпаны и более он не может включаться в оборот как обычная вещь.

Даже тот факт, что куриный помет использовался как удобрение без надлежащей государственной регистрации не делает его отходом. Здесь уже встает вопрос о соблюдении Птицефабрикой норм Закона «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами».

Существует также такое понимание отхода, согласно которому отходом надлежит признавать такие вещи, которые после утраты ими потребительских свойств способны нанести вред человеку и окружающей среде, а потому должны удаляться безопасным способом.

Такое понимание в определенной части отражает сущность отхода, поскольку вся регламентация обращения с отходами нацелена на минимизацию негативного воздействия на человека и природу, однако с наших позиций это лишь часть понятия отхода, которая не охватывает в полной мере его содержание.

Стоит рассмотреть подход европейских стран к пониманию отходов. Директивой Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2008/98/EC от 19 ноября 2008 г. об отходах и отмене ряда Директив закреплено достаточно простое понятие: «отходы означают любые вещества или объекты, которые владелец выбрасывает или собирается или вынужден выбросить»[[3]](#footnote-3).

С одной стороны, понятие, представленное в Директиве, схоже с понятием, закрепленным в ФЗ «Об отходах». Различие состоит в том, что в российском законодательстве используется эфемерный признак «удаление», а в европейском законодательстве – признак «discard», что в рамках любых вариаций перевода означает «выбрасывать, отказываться, отвергать, что-то ненужное» и т.д. В данном случае становится понятным, что отход – это то, что лицам не нужно, и в силу этого они отказываются от дальнейшего владения над вещью либо вынуждены отказаться, поскольку вещь сможет нанести им вред.

Таким образом, европейское право различает субъективное и объективное понятие отхода. Объективный аспект («вынужден выбросить») заключается в необходимости избавления от отхода в силу возможности причинения им вреда окружающей среде или здоровью человека. Переход материала в правовой режим отходов на основе объективного понятия происходит, например, если содержащие тяжелые металлы автомобильные аккумуляторы находятся на открытом пространстве и есть вероятность вытекания электролита[[4]](#footnote-4).

Однако в европейском праве большее значение приобретает субъективное понятие отхода, когда у его собственника возникает желание избавиться от вещи, которое он реализует путем направления ее на переработку. При этом важен тот момент, что в ряде европейских стран, например, в Федеративной Республике Германии цикл обращения с отходами начинается с предотвращения образования отходов в целом. Такая мера является наиболее приоритетной и предполагает совокупность таких действий, предпринимаемых участниками производства и потребления, которые направлены на уменьшение количества образования отходов в целом. То есть на вещество, материал или изделие осуществляется такое воздействие, в результате которого оно не станет отходом в принципе – например, внутренний оборот материалов внутри предприятия, малоотходный дизайн продукции или упаковки продукции, повторное использование продукции или продление срока ее службы, а также потребительское поведение, направленное на приобретение продукции с низким потенциальным содержанием отходов и загрязняющих веществ, а также использование многоразовой упаковки (§ 3 KrWG)[[5]](#footnote-5).

То есть в данном случае вопрос о потребительских свойствах отхода в определенной степени снимается, ибо если потребительские свойства сохранены и вещь способна использоваться дальше, то она не сможет стать отходом.

Таким образом, понимание отхода должно отражать как объективные, так и субъективные признаки, которые в совокупности позволят дать характеристику того или иного объекта как отхода. Дефиниция отходов не должна раскрываться через необоснованные понятия, так же как и не должна восприниматься исключительно как формальная категория. В законодательной и правоприменительной практике должно получить отражение связи между вещью и субъектом, а также изменение этой связи, которая преобразует вещь в отход с соблюдением баланса частных и публичных интересов.

**Список использованной литературы:**

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

2. Игнатьева И. А. Концептуальные проблемы правового регулирования в области обращения с отходами производства и потребления // Правовое регулирование сбалансированного развития территорий. 2018. С. 65.

3. Комплексное устойчивое управление отходами. Жилищно-коммунальное хозяйство: учебное пособие / О.В. Уланова и др.; под общ. ред. О.В. Улановой. М.: Издательский дом Академии Естествознания. 2016. С. 80.

4. Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2008/98/EC от 19 ноября 2008 г. об отходах и отмене ряда Директив // ГАРАНТ – [Электронный ресурс] – URL: http://base.garant.ru/2568519/ (дата обращения 17.10.2020).

5. Решение Арбитражного суда Уральского округа по делу № А60-13545/2019 // Картотека арбитражных дел – [Электронный ресурс] – URL: https://kad.arbitr.ru/Card/f8854674-f5da-4e82-9793-c832354912b5 (дата обращения 17.10.2020).

6. Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz // URL: https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/.

Kiel Julia Eduardova

Sinitsyna Valeria Andreevna

Russia, Yekaterinburg

Jullia3913@mail.ru

Sinitsina-lera@mail.ru

**LEGISLATIVE AND LAW ENFORCEMENT APPROACH TO UNDERSTANDING WASTE IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Annotation:** in this article, the authors analyze various approaches to understanding the category of waste in the Russian Federation. The characteristics of both legislative and law enforcement practice are presented, as a result of which the most effective definition of the concept of waste is substantiated.

**Keywords:** waste, waste management, recycling, enforcement issues.

1. Игнатьева И. А. Концептуальные проблемы правового регулирования в области обращения с отходами производства и потребления // Правовое регулирование сбалансированного развития территорий. 2018. С. 65. [↑](#footnote-ref-1)
2. Решение Арбитражного суда Уральского округа по делу № А60-13545/2019 // Картотека арбитражных дел – [Электронный ресурс] – URL: https://kad.arbitr.ru/Card/f8854674-f5da-4e82-9793-c832354912b5 (дата обращения 17.10.2020). [↑](#footnote-ref-2)
3. Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2008/98/EC от 19 ноября 2008 г. об отходах и отмене ряда Директив // ГАРАНТ – [Электронный ресурс] – URL: http://base.garant.ru/2568519/ (дата обращения 17.10.2020). [↑](#footnote-ref-3)
4. Комплексное устойчивое управление отходами. Жилищно-коммунальное хозяйство: учебное пособие / О.В. Уланова и др.; под общ. ред. О.В. Улановой. М.: Издательский дом Академии Естествознания. 2016. С. 80. [↑](#footnote-ref-4)
5. Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz // URL: https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/. [↑](#footnote-ref-5)