

# ВЛИЯНИЕ ОТСУТСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ ПО РАЗДЕЛЬНОМУ СБОРУ ТВЕРДЫХ КОММУНАЛЬНЫХ ОТХОДОВ (ТКО) НА РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА РАСШИРЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ

**Павлюченков Алексей Андреевич**

Аспирант, Московский финансово-юридический  
университет, г. Москва  
pa-yurist@yandex.ru

## THE IMPACT OF THE LACK OF LEGISLATIVE REQUIREMENTS FOR THE SEPARATE COLLECTION OF MUNICIPAL SOLID WASTE (MSW) ON THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF EXTENDED PRODUCER RESPONSIBILITY

**A. Pavlyuchenkov**

*Summary.* The basic condition for the sustainable formation of a model of extended producer responsibility in Russia is the saturation of the secondary material resources market with waste from the use of goods suitable for recycling in volumes that allow manufacturers (importers) to freely fulfill their obligations through independent waste disposal. Currently, the lack of regulation and legal practice concerning public relations in the field of municipal solid waste storage in places of temporary stockpiling in residential buildings contributes to the shortage of secondary material resources. To resolve this issue, measures of administrative management and legal regulation are introduced in terms of setting requirements for the separate accumulation of consumer waste. The mentioned means would increase the amounts of waste eligible for recycling, which in turn would invest into increased volumes of secondary raw materials as well as create specific conditions for producers (importers) to secure self-disposal.

*Keywords:* waste from the use of goods, municipal solid waste, waste management, waste disposal, separate waste collection, waste disposal, independent waste disposal, extended producer responsibility.

*Аннотация.* Базовым условием устойчивого формирования модели расширенной ответственности производителей в России является насыщение рынка вторичных материальных ресурсов отходами от использования товаров пригодных для утилизации в объемах, позволяющих производителям (импортерам) свободно исполнять свои обязательства путем самостоятельной утилизации отходов. В настоящий момент нехватке вторичных материальных ресурсов способствует отсутствие нормативно-правового регулирования общественных отношений в области складирования твердых коммунальных отходов в местах временного накопления при жилых помещениях. Для решения данной проблемы предлагаются меры административно-правового регулирования в части установления требований по разделному накоплению пищевых отходов. Указанная мера позволит увеличить объем отходов от использования товаров пригодных для утилизации, что в свою очередь приведет к увеличению объема вторичного сырья и создаст условия производителям (импортерам) по обеспечению самостоятельной утилизации.

*Ключевые слова:* отходы от использования товаров, твердые коммунальные отходы, обращение с отходами, утилизация отходов, отдельный сбор отходов, захоронение отходов, самостоятельная утилизация отходов, расширенная ответственность производителей.

Правовые нормы экологического права подвергаются стремительному, непрерывному развитию и изменению. Данный процесс в юридической науке относят к естественным свойствам права и определен как динамизм права. По мнению профессора В.И. Червонюка, динамизм — это способность права реагировать на появление новых или исчезновение устаревших отношений в сфере действия права [1]. Некоторые исследователи данного процесса выделяют вид прогрессивного динамизма — поступательное, целенаправленное развитие права обусловленного социальными и экономическими запросами общества [2]. Современное эколо-

гическое право отличается прогрессивным динамизмом его структурных элементов и выражается в образовании новых отраслевых правовых институтов, каким является институт расширенной ответственности производителей (далее — РОП).

Целью настоящего исследования является анализ влияния отсутствия правового механизма по разделному сбору отходов в жилых помещениях на исполнение обязанности производителей (импортеры) товаров по обеспечению самостоятельной утилизации отходов от использования товаров.

В России с 01 января 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 29.12.2014 N 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (далее Закон N 458), который ознаменовался внедрением мер экономического стимулирования, характеризующийся целью вовлечения хозяйствующих субъектов в процесс переработки отходов от использования товаров. Предпосылкой для нововведений явилось исполнение поручения Президента России (от 6 июня 2010 г. N Пр-1640) в целях уменьшения количества захороняемых отходов, путем их вовлечения в хозяйственный оборот [10].

Нормативно-правовое воздействие положений Закона N 458 на общественные отношения в области РОП имеют выраженную специфику, и представляет собой обособленную группу императивных норм предписывающего характера. Специфика регулирования заключается в двойственности способа исполнения обязательств, возложенных на производителей (импортеров) товаров строго определенного вида (далее — субъекты РОП). С одной стороны, законодатель однозначно предписывал субъектам РОП самостоятельно обеспечивать утилизацию отходов, полученных от использования товаров, с другой стороны, законодатель допускал неисполнение самостоятельной утилизации, вводя альтернативный способ исполнения обязанности, а именно оплата экологического сбора, внесение которого в свою очередь не является мерой ответственности. Также стоит отметить, что обязанность субъектов РОП возникала с момента реализации ими товаров в отношении отходов, образованных от использования товаров, произведенных и реализованных другими субъектами РОП.

Объектами правоотношений РОП стали являться, как сами товары определенных групп, которые можно отнести к первичным объектам правоотношений, так и производные от них объекты — отходы от использования товаров (далее — ОИТ).

Из нововведений Закона N 458 стоит отметить создание специализированного понятийного аппарата, информационной системы, обеспечивающей учет данных об утилизации отходов и контроля за их достоверностью по установленной форме отчетности [5]. Таким образом, был образован институт экологического права, целью которого явилось создание по вовлечению производителей товаров (импортеров) в самостоятельную деятельность по переработке отходов.

В первые термин РОП был использован в информационном письме Минприроды России от 19.05.2017 г. «Об актуальных вопросах исполнения «расширенной»

ответственности производителей, импортеров товаров (далее — РОП)». По настоящее время термин «расширенная ответственность производителей» законодательно не закреплен, однако его определение дано в документе «Концепция совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки» (утв. Аппаратом Правительства РФ 28.12.2020 N 12888п-П11) (далее — Концепция РОП), под которым понимается механизм экономического регулирования, согласно которому производители и импортеры товаров обязаны обеспечить их утилизацию после использования и утраты потребительских свойств [8].

Однако, по мнению профессора Любарской М.А., в рамках экологической политики государства, расширенная ответственность производителей предполагает разделение ответственности за негативное воздействие продукции (товаров) на окружающую среду между производителями и обществом [3].

Концепция РОП относится к документам стратегического планирования и по своему содержанию подводит промежуточные итоги пятилетней реализации механизма расширенной ответственности, описывает действующую проблематику несовершенства нормативно-правового регулирования отношений в данной области. Одновременно с тем, документ обосновывает необходимость изменения базовых подходов государственного регулирования, в основе которых положены предлагаемые способы достижения основных целей института РОП — создание эффективной системы возврата вторичных ресурсов в хозяйственный оборот в рамках перехода к экономике замкнутого цикла (далее — ЭЗЦ).

По мнению многих исследователей законодательное урегулирование расширенной ответственности производителей является важным условием перехода на ЭЗЦ [4].

С принятием Федерального закона от 04.08.2023 N 451-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее Закон РОП), основные подходы по оптимизации модели расширенной ответственности производителей, изложенные в Концепция РОП, были законодательно закреплены, как в основных принципах государственной политики и экономического регулирования в области обращения с отходами (ст. ст. 3, 21 Закон об отходах), так и в других регуляторных и императивных нормах Закона об отходах, что создало условия для нового этапа развития РОП [6].

В целом, законодателю удалось решить ряд проблем, связанных с совершенствованием способа самостоятельного исполнения обязанности по утилизации ОИТ. В частности, устранена правовая неопределенность,

связанная с наступлением момента возникновения у производителей и импортеров обязанности по утилизации ОИТ, определены условия, при которых такая обязанность считается исполненной. Существенно модернизирована единая федеральная государственная информационная система учета ОИТ, что в свою очередь привело к повышению качества (достоверность, своевременность, полнота) получаемой информации Росприроднадзором, который надзирает за исполнением обязанности по выполнению нормативов утилизации. Определен новый субъектный состав участников РОП, конкретизирован правовой статус юридических лиц, индивидуальных предпринимателей осуществляющих утилизацию ОИТ. Кроме того, в соответствии со статьей 24.2-1 Закона об отходах Правительство Российской Федерации утвердило постановление от 29.12.2023 N 2394 «Об утверждении перечня видов отходов от использования товаров, видов полученного из таких отходов вторичного сырья, при утилизации которых может быть исполнена обязанность по обеспечению самостоятельной утилизации отходов от использования товаров, упаковки, включенных в перечень, предусмотренный пунктом 5 статьи 24.2 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», и видов товаров (продукции), которые могут быть произведены при утилизации таких отходов (в том числе при использовании вторичного сырья, полученного из таких отходов) в целях исполнения обязанности по обеспечению самостоятельной утилизации отходов от использования товаров» (далее — Постановление № 2394) [9]. Данный документ установил перечень товаров замкнутого цикла, произведенные с использованием отходов, при утилизации которых исполняется обязанность по обеспечению самостоятельной утилизации.

Однако, нововведения не привели к созданию устойчивой системы обращения с ОИТ, позволяющей субъектам РОП самостоятельно обеспечить утилизацию. В настоящий момент для большинства субъектов РОП уплата экологического сбора является безальтернативным способом исполнения обязанности по утилизации ОИТ, что противоречит принципам государственной экологической политики, устанавливающей приоритет фактической утилизации отходов над фискальной нагрузкой.

Реализация механизмов РОП затруднена по причине отсутствия организованной эффективной системы раздельного сбора отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот в промышленном масштабе, на рынке образовывается дефицит вторичного сырья, полученного из ОИТ, как следствие недозагруженность имеющихся перерабатывающих производственных мощностей. Для изучения данной проблемы стоит учитывать, что большинство видов отходов, подлежащие утилизации в рамках РОП в соответствии с Постановлением № 2394, преимущественно образуются в жилых помещениях

и являются товарами, утратившими потребительские свойства (упаковка, изделия из бумаги, стекло, осветительные приборы, бытовая техника, изделия из пластика, текстильные изделия и другие). Данные виды отходов являются вторичными ресурсами, и согласно ст. 17.1 Федерального закона от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее — Закон N 89-ФЗ) подлежат утилизации, их захоронение не допускается. Однако согласно данным исследования «Анализ рынка удаления и обработки твердых коммунальных отходов (мусора) в России» из 51 млн. тонн ТКО, образовавшихся в 2024 г., на переработку было направлено лишь 55 % в том числе отходы подвергшиеся сжиганию и не относящиеся к отдельным видам ОИТ, оставшиеся 23 млн тонн размещены на полигонах [11].

Большой объем захороняемых отходов во многом обусловлен тем, что потребители (собственники отходов) в жилых помещениях допускают загрязнение ОИТ, смешивают их с пищевыми отходами. Извлечение ОИТ из общей массы загрязненных отходов влечет дополнительные, существенные издержки, и с точки зрения экономической целесообразности, делает отходы непригодными к вовлечению в хозяйственный оборот, что в свою очередь приводит к размещению вторичных ресурсов на полигонах.

Кроме того, недостатком института расширенной ответственности производителей является отсутствие развитой инфраструктуры по сбору, обработке и утилизации ОИТ, способной обеспечивать вторичным сырьем производителей товаров замкнутого цикла. В настоящий момент, региональная система обращения с ТКО является единственной организованной системой по сбору отдельных видов ОИТ, но имеет самостоятельное нормативно-правовое регулирование, не относящиеся к правовому институту расширенной ответственности производителей.

Согласно п. 1 ст. 24.2–2 Закона об отходах самостоятельная утилизация признается выполненной в случае утилизации ОИТ лицами, включенными в реестр утилизаторов (далее — утилизаторы) [7]. Утилизаторами могут быть как сами производители или импортеры товаров, имеющие собственные производственные мощности для утилизации отходов, так и лица, осуществляющие деятельность по утилизации отходов. Для подтверждения самостоятельной утилизации производители и импортеры товаров, не являющиеся утилизаторами, представляют в единую федеральную государственную информационную систему учета отходов от использования товаров сведения о договорах об утилизации заключенные с утилизаторами.

Региональный оператор, как субъект правоотношений обращения с ТКО на основании ст. 24.6 Закона об от-

ходах наделен полномочиями по утилизации отходов, в состав которых в том числе входят ОИТ. В ранней редакции Закона об отходах, действующей до 01.01.2024 г. (вступление в силу Закона РОП), самостоятельное обеспечение утилизация отходов выполнялось путем заключения договора с региональным оператором. Согласно действующему законодательству, заключение договора об утилизации отходов с региональным оператором, в целях исполнения обязательств по самостоятельной утилизации, противоречит требованиям пп. 1 п. 13 ст. 24.2–1 Закона об отходах.

Приведенная ниже схема (рис. №1) показывает, что для вовлечения ОИТ в хозяйственный оборот региональный оператор используется в качестве звена, функцией которого является принятие ТКО от населения, их сортировка и передача ОИТ утилизатору.

Рассматривая данную схему в контексте совершенствования института РОП, с учетом его целей, участие регионального оператора, в указанном выше качестве, признается неэффективным и экономически нецелесообразным. Данные выводы вытекают из статистики по объему захоронения ТКО, приведенной выше и недостаточности на рынке вторичных ресурсов, используемых для производства товаров. В месте с тем региональные операторы являются владельцами ТКО, в распоряжении которых сосредотачивается максимальное количество ОИТ. В этой связи Закон об отходах предусматривает обращение с ТКО в состав, которых входят ОИТ, с учетом норм, регулирующих отношения в области расширенной ответственности производителей. Кроме того, согласно п. 8 ст. 13.5, п. 6 ст. 24.3 Закона об отходах региональные операторы одновременно являются субъектами, размещающими информацию в федеральной государственной информационной системе

учета твердых коммунальных отходов и в единой федеральной государственной информационной систему учета ОИТ, которые в автоматическом режиме интегрирует и взаимодействует между собой

По мнению автора, исключение из Закона об отходах нормы, позволяющей субъектам РОП, для целей исполнения самостоятельной утилизации, заключать договора с региональным оператором является неоправданным. Возвращение соответствующих полномочий региональным операторам, создаст основу для формирования тарифной системы по оплате утилизации отдельных видов ОИТ в рамках исполнения обязанности самостоятельной утилизации. Для методики расчета величины утилизационных тарифов предполагается применение понижающего коэффициента к размеру экологического сбора, взимаемого за утилизацию ОИТ одной группы.

Предложенная мера позволит субъектам РОП сократить расходы на оплату экологического сбора, изменить способ исполнения обязанности и перейти от уплаты фискальных платежей к исполнению обязанности в натуре. (рис. № 2).

Возвращаясь к вопросу об организации системы по раздельному сбору ТКО при жилых помещениях стоит отметить, что с 01.09.2025 г. вступило в силу Постановление Правительства РФ от 07.03.2025 N 293 «О порядке обращения с твердыми коммунальными отходами» (вместе с «Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами») (далее — Постановление № 293), положениями которого предусматривается, начиная с 01.01.2030 г., раздельное накопление твердых коммунальных отходов, осуществляемое непосредственно потребителями, в контейнерах (бункерах) разных цветов (маркировок) в соответствии определенному виду отходов.

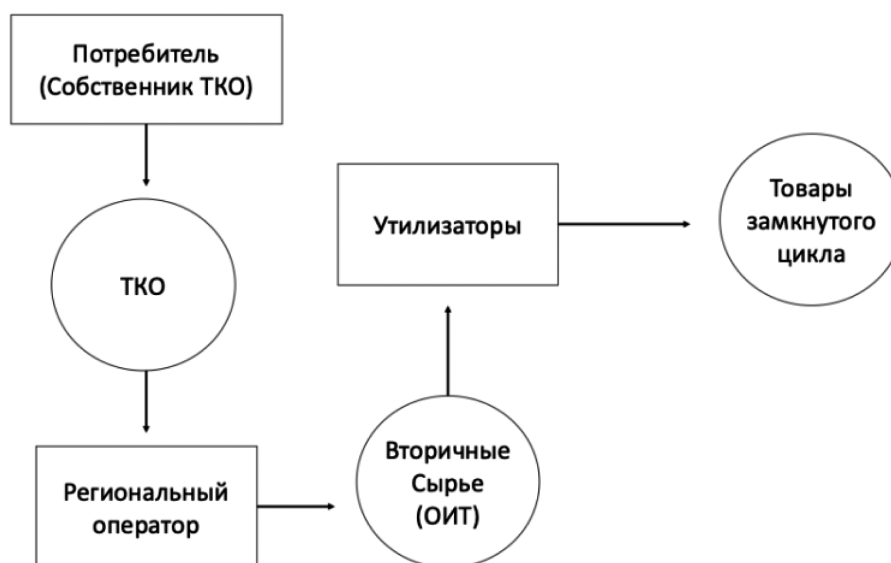


Рис. 1. Схема вовлечения ОИТ в хозяйственный оборот при обращении с твердыми коммунальными отходами

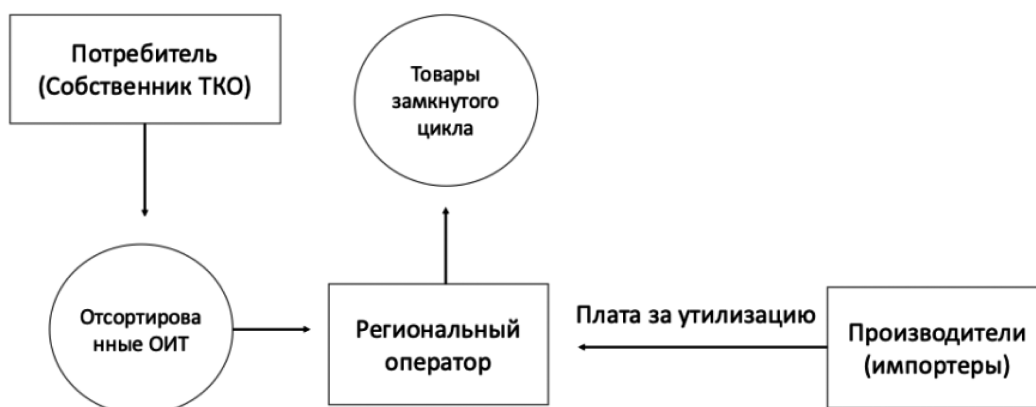


Рис. 2. Альтернативная схема вовлечения ОИТ в хозяйственный оборот в системе обращения с твердыми коммунальными отходами путем прямой передачи ОИТ от потребителей утилизатору

Особо стоит отметить, что Постановление № 293 предусматривает возможность для отдельного накопления пищевых отходов и незагрязненных отходов из пластика и стекла, однако данное правило не является императивным, за потребителем сохраняется право на смешанное накопление ТКО. Для отдельных видов отходов (лампы, изделия с ртутью, батареи, аккумуляторы и другие) установлен запрет на складирование в накопителях вместе с ТКО.

Если исходить из позиции, что отсутствие требований по раздельному накоплению ТКО при жилых поме-

щениях приводит к загрязнению вторичных ресурсов пищевыми отходами и делает их в большей степени непригодными для последующей утилизации, то можно сделать вывод о необходимости разделения ответственность по утилизации ОИТ между производителями (импортерами) и потребителями товаров. В том числе возложить на потребителя обязанность по складированию пищевых отходов в специализированных контейнерах. Также необходимо признать смешивание пищевых отходов с другими видами отходов экологическим правонарушением и ввести административную ответственность за подобные действия.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Червонюка В.И., Элементарные начала общей теории права. — Право и закон, М.: Колос С. под общей ред. д-ра юрид. наук, проф. 2003.
2. Сафонов А.Е. Виды динамизма в праве, Известия Алтайского государственного университета, 2014.
3. Любарская М.А., Киктенко А.В., Влияние механизма расширенной ответственности производителей на состояние индустрии вторичных материалов в регионах России // Экономический вектор №3(34), 2023.
4. Бородушко И.В. доктор экономических наук, доцент Правовые аспекты реализации национальной цели — переход на экономику замкнутого цикла // Право и государство: теория и практика № 2, 2025.
5. Федеральный закон от 29.12.2014 N 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // «Российская газета», N 299, 31.12.2014.
6. Федеральный закон от 04.08.2023 N 451-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», N 175, 09.08.2023.
7. Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // «Российская газета», N 121, 30.06.1998.
8. «Концепция совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки» (утв. Аппаратом Правительства РФ 28.12.2020 N 12888п-П11) [электронный ресурс]. Режим доступа [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_390626/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_390626/) (дата обращения: 06.01.2026 г.)
9. Постановление Правительства РФ от 29.12.2023 N 2394 «Об утверждении перечня видов отходов от использования товаров, видов полученного из таких отходов вторичного сырья, при утилизации которых может быть исполнена обязанность по обеспечению самостоятельной утилизации отходов от использования товаров, упаковки, включенных в перечень, предусмотренный пунктом 5 статьи 24.2 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», и видов товаров (продукции), которые могут быть произведены при утилизации таких отходов (в том числе при использовании вторичного сырья, полученного из таких отходов) в целях исполнения обязанности по обеспечению самостоятельной утилизации отходов от использования товаров» // «Собрание законодательства РФ», 01.01.2024, N 1 (Часть III), ст. 258
10. Пояснительная записка к законопроекту № 584399–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» [электронный ресурс]. Режим доступа <https://sozd.duma.gov.ru/bill/584399-5> (дата обращения: 06.01.2026 г.)
11. Исследование «Анализ рынка удаления и обработки твердых коммунальных отходов (мусора) в России в 2020–2024 гг., прогноз на 2025–2029 гг.» [электронный ресурс]. Режим доступа <https://marketing.rbc.ru/research/50428/> (дата обращения: 06.01.2026 г.)

© Павлюченков Алексей Андреевич (pa-yurist@yandex.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»