

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ
SCIENTIFIC REPORTS

<https://doi.org/10.47612/2079-3928-2023-2-166-170>
УДК 349.6

Поступила в редакцию 21.10.2023
Received 21.10.2023

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

Ю. В. Бондаренко¹, А. А. Борисов², Е. А. Ботян³,
Н. А. Кулевская³, Б. В. Французов⁴, Ю. Н. Чупрова²

¹Кубанский государственный университет, Краснодар, Россия;

²Уральский государственный научно-исследовательский институт
региональных экологических проблем, Пермь, Россия;

³Республиканское научно-исследовательское унитарное предприятие
«Бел НИЦ «Экология», Минск, Беларусь;

⁴Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург, Россия

Аннотация. В статье исследуется на формально-юридической основе законодательство Российской Федерации и Республики Беларусь в части обращения с отходами с акцентом на сравнение понятийного аппарата, системы государственного регулирования, государственного и общественного контроля (надзора) в области обращения с отходами, ответственности за экологические правонарушения.

Ключевые слова: отходы производства и потребления; понятийный аппарат; институт общественных инспекторов по охране окружающей среды; формально-юридический метод; элементы сравнительного анализа.

Для цитирования. Бондаренко Ю. В., Борисов А. А., Ботян Е. А., Кулевская Н. А., Французов Б. В., Чупрова Ю. Н. Сравнительный анализ законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь в области обращения с отходами// Природопользование. – 2023. – № 2. – С. 166–170.

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE LEGISLATION
OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF BELARUS
IN THE FIELD OF WASTE MANAGEMENT

Yu. V. Bondarenko¹, A. A. Borisov², E. A. Botyan³,
N. A. Kulevskaya³, B. V. Frantsuzov⁴, Yu. N. Chuprova²

¹Kuban State University, Krasnodar, Russia;

²Ural State Research Institute of Regional Environmental Problems, Perm, Russia;

³The Republic Scientific and Research Unitary Enterprise "Bel RSC "Ecology", Minsk, Belarus;

⁴Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia

Abstract. The article examines, on a formal legal basis, the legislation of the Russian Federation and the Republic of Belarus in terms of waste management, with an emphasis on comparing the conceptual apparatus, the system of state regulation, state and public control (supervision) in the field of waste management, and liability for environmental violations.

Keywords: production and consumption waste; conceptual apparatus; institute of public environmental inspectors; formal legal method; elements of comparative analysis.

For citation. Bondarenko Yu. V., Borisov A. A., Botyan E. A., Kulevskaya N. A., Chuprova Yu. N. Comparative analysis of the legislation of the Russian Federation and the Republic of Belarus in the field of waste management. *Nature Management*, 2023, no. 2, pp. 166–170.

Введение. Сравнительно-правовые исследования занимают особое место в современной юридической науке, что обусловлено процессами глобализации, формирования единого правового пространства и политически определяемыми тенденциями к гармонизации национальных законодательств.

В рамках Союзного государства с 2018 по 2022 г. согласно постановлению Высшего Государственного Совета Союзного государства от 19 июня 2018 г. № 3 [1] первоочередной задачей при углублении интеграционных процессов обозначена координация сближения законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь. Отметим, что при проведении гармонизации необходимо выделить и сравнить правовые акты двух стран, регулирующие определенную сферу деятельности.

Основная часть. Принимая во внимание, что в рамках данного исследования центральным объектом анализа выбрана область обращения с отходами производства и потребления в России и Беларуси, ключевыми правовыми актами для сравнения являются Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (далее – Закон № 89-ФЗ) [2] и Закон Республики Беларусь от 20 июля 2007 г. № 271-З «Об обращении с отходами» (далее – Закон № 271-З) [3].

Выявление актуальных проблем в области обращения с отходами на территории Российской Федерации и Республики Беларусь – крупный блок вопросов, подлежащих предварительному сбору, классификации и анализу с целью проведения проблемно-правового сравнения. На данной стадии изучения заданной проблематики считаем рациональным провести нормативное сравнение, чтобы определить действующие правовые механизмы, их особенности, преимущества и недостатки.

В соответствии со статьей 2 Закона № 89-ФЗ правовое регулирование осуществляется на основе федерального закона, правовых актов Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. В части 1 статьи 2 Закона № 271-З определено, что законодательство в области обращения с отходами состоит из актов Президента Республики Беларусь и иных актов, а также международных договоров.

Стоит отметить, что системы правового регулирования в России и Беларуси отличаются по причине различия форм государственного устройства: в Российской Федерации установлены принципы федеративного государственного устройства, в Республике Беларусь – унитарного устройства.

С учетом приведенных доводов возникает вопрос, как провести сравнительно-правовой анализ двух достаточно крупных законов, регулирующих отношения одной сферы в разных государственных устройствах. В его основе лежит один из часто применяемых эмпирических методов познания – сравнение, посредством которого в объектах исследования выявляются общие и особенные признаки.

Сегодня в литературе выделяют такие виды сравнения, актуальные для настоящего исследования:

- 1) нормативное (формально-юридическое);
- 2) функциональное (проблемно-правовое).

Формально-юридическое сравнение базируется на дефинитивном аппарате и правовых институтах. При исследовании сопоставимых элементов в них вкладывается идентичный правовой смысл. Однако в данном случае исследователи сталкиваются с такой сложностью, при которой формально равноценные правовые явления в разных правовых системах могут расходиться по своему содержанию. Кроме того, стоит особо отметить корректность функционирования правовых механизмов при федеративном и унитарном государственном устройстве, а также возможность регулирования однородных общественных отношений различными отраслями права.

Предпосылкой для функционального сравнения является выявление социальных, политических, экономических, правовых проблем и поиск способов их решения. В данном случае сравнимыми считаются не конкретные правовые нормы и институты, а возможные приемы регулятивного воздействия на выявленные проблемы с целью выработки эффективных механизмов их разрешения [4, с. 28–29].

Результаты формально-юридического сравнения могут быть положены в основу функционального анализа, поскольку указанные итоговые данные позволят спроектировать инструменты решения актуальных проблем и объективно оценить, какие методы регулятивного воздействия и в каком формате могут быть без издержек имплементированы в той или иной правовой системе.

Применение и формально-юридического, и проблемно-правового сравнения требует соблюдения базовых правил, которые сформулировала Н. А. Чернядьева в статье «Общие вопросы применения сравнительного метода в юридической науке», например:

- 1) для объектов / предметов сравнения характерно наличие общих черт, сходной структуры, целей, задач и функций;
- 2) при изучении правовых элементов необходимо оценивать их статичное и эволюционное состояние, а также учитывать исторические, политические, социально-экономические условия формирования и развития сравниваемых институтов [4, с. 26].

Принимая во внимание перечисленные общие правила, целесообразно в качестве элементов сравнительного правового анализа выделить:

- 1) государственное регулирование;
- 2) общие положения, включая основные понятия и принципы;
- 3) экономические аспекты управления отходами;
- 4) элементы, ответственные за нарушение законодательства;
- 5) государственный надзор и контроль.

В Российской Федерации понятие «отходы» равнозначно понятию «отходы производства и потребления», определяемому как вещества и предметы, образованные в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с *Законом № 89-ФЗ*.

В Республике Беларусь в соответствии со статьей 1 Закона № 271-З понятие «отходы» определено как вещества и предметы, образующиеся в процессе осуществления экономической деятельности, жизнедеятельности человека и не имеющие определенного предназначения по месту их образования, либо утратившие полностью или частично свои потребительские свойства.

В той же статье отходы дифференцированы на отходы потребления и производства. В первом случае под данным термином понимаются отходы, образующиеся в процессе жизнедеятельности человека (за исключением экономической деятельности), в потребительских кооперативах и садоводческих товариществах, а также смет на землях общего пользования. Во втором случае – отходы, образующиеся в процессе осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями экономической деятельности, побочные и сопутствующие продукты добычи и обогащения полезных ископаемых.

Особого внимания заслуживает анализ понятия «обращение с отходами». Если в Российской Федерации согласно статье 1 Закона № 89-ФЗ рассматриваемое понятие определено как деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов, то в Республике Беларусь в соответствии со статьей 1 Закона № 271-З – как деятельность, связанная с образованием отходов, их сбором, разделением по видам отходов, подготовкой, удалением, хранением, захоронением, перевозкой, обезвреживанием и (или) использованием отходов.

Основные принципы в области обращения с отходами имеют общие черты, некоторые из базовых постулатов равнозначны, например: применение наилучших доступных технологий, обеспечение доступа к информации, использование экономических методов регулирования.

Статья 21 Закона № 89-ФЗ посвящена таким принципам экономического регулирования, как: во-первых, уменьшение количества отходов и вовлечение их в хозяйственный оборот; во-вторых, платность размещения отходов; в-третьих, экономическое стимулирование.

Рассматривая вопросы экономического регулирования, остановимся на системе органов власти, наделенных полномочиями в области обращения с отходами. Глава II Закона № 89-ФЗ распределяет полномочия с учетом особенностей федеративного устройства между федеральными, региональными и муниципальными органами власти, предусматривая возможность перераспределения функций в соответствии со статьей 8.1.

В Республике Беларусь государственное регулирование и управление осуществляют Президент, Совет Министров и министерства, полномочия которых определены в главе 2 Закона № 271-З. В управлении отходами принимают участие местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, компетенции которых закреплены в статье 12 Закона № 271-З.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, а также его территориальные органы в соответствии с пунктом 1 статьи 36 Закона № 271-З осуществляют государственный контроль в области обращения с отходами. Кроме государственного контроля для регулирования сферы обращения с отходами в Республике Беларусь предусмотрен государственный санитарный надзор. Согласно пункту 2 статьи 36 Закона № 271-З и статье 32 Закона Республики Беларусь от 7 января 2012 г. № 340-З «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [5] государственный санитарный надзор проводят определяемые Советом Министров Республики Беларусь органы и учреждения, например, Министерство здравоохранения Республики Беларусь, государственное учреждение «Республиканский центр гигиены, эпидемиологии и общественного здоровья» и другие центры.

Закон № 89-ФЗ не содержит положений о государственном контроле в области обращения с отходами, однако при обращении к основополагающему Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ) [6] стоит обратить внимание на статью 65, регламентирующую государственный экологический контроль (надзор). Предметом государственного экологического контроля (надзора) является соблюдение обязательных требований, содержащихся и установленных в Законе № 89-ФЗ.

С одной стороны, законодатели при разработке Закона № 89-ФЗ обошли стороной закрепление государственного экологического надзора (контроля), а с другой – ввели такие инструменты, как государственный контроль (надзор) в области регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами и общественный контроль, детально описанный в статье 68 Закона № 7-ФЗ.

В соответствии с пунктом 4 статьи 68 Закона № 7-ФЗ граждане, принявшие решение оказывать содействие органам государственного надзора в природоохранной деятельности на добровольной и безвозмездной основе, могут осуществлять общественный контроль в статусе общественных инспекторов. Порядок организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды утвержден приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 12 июля 2017 г. № 403 [7].

Подводя итог анализа государственного и общественного контроля (надзора), отметим, что так или иначе оцениваемый инструмент направлен на выявление фактов совершения правонарушений в области обращения с отходами с целью привлечения к ответственности.

Принцип ответственности закреплен в статье 4 и детализирован в статье 37 Закона № 271-3 посредством выделения видов ответственности, таких как гражданско-правовая, административная, уголовная и иная. Закон № 89-ФЗ подобного принципа не содержит, однако статья 28 помимо вышеуказанных аналогичных видов ответственности закрепляет также дисциплинарную ответственность, устанавливаемую в виде дисциплинарных взысканий (замечание, выговор, увольнение) [8].

Заключение. Подводя итоги проведения сравнительно-правового анализа законодательства России и Беларуси в области обращения с отходами на формально-юридической основе можно сделать вывод о том, что сегодня подходы к определению понятий «отходы» и «обращение с отходами» требуют унификации, а также существует необходимость детального изучения конкретных видов деятельности, включенных в термин «обращение с отходами» в России и Беларуси. Целесообразно осуществить проведение дополнительной оценки эффективности экономических инструментов, регулирующих сферу обращения с отходами с целью выявления эффективных и неэффективных мер и гармонизации законодательства в области обращения с отходами.

Список использованных источников

1. О выполнении Приоритетных направлений и первоочередных задач дальнейшего развития Союзного государства на среднесрочную перспективу (2014–2017 годы) и дальнейшем развитии Союзного государства на 2018–2022 годы : постановление Высшего Государственного Совета Союзного государства, 19 июня 2018 г., № 3 // СПС КонсультантПлюс. Беларусь.
2. Об отходах производства и потребления : Фед. Закон, 24 июня 1998 г., № 89-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. Россия.
3. Об обращении с отходами : Закон Респ. Беларусь, 20 июля 2007 г., № 271-3 // СПС КонсультантПлюс. Беларусь.
4. Чернядьева, Н. А. Общие вопросы применения сравнительного метода в юридической науке / Н. А. Чернядьева [Электронный ресурс] // Правопорядок: история, теория, практика. – 2021. – № 4 (31). – С. 23–30. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschie-voprosy-primeneniya-sravnitel'nogo-metoda-v-yuridicheskoy-nauke>. – Дата доступа: 20.09.2023.
5. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : Закон Респ. Беларусь, 7 янв. 2012 г., № 340-3 // СПС КонсультантПлюс. Беларусь.
6. Об охране окружающей среды : Фед. Закон, 10 янв. 2002 г., № 7-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. Россия.
7. Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды : приказ Минприроды России, 12 июля 2017 г., № 403 // СПС КонсультантПлюс. Россия.
8. Трудовой кодекс Российской Федерации : 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. Россия.

References

1. *O vypolnenii Prioritetnykh napravlenij i pervoocherednykh zadach dal'nejshogo razvitiya Soyuznogo gosudarstva na srednesrochnuyu perspektivu (2014–2017 gody) i dal'nejshem razvitii Soyuznogo gosudarstva na 2018–2022 gody* [On the implementation of the Priority Directions and Priority Tasks for the Further Development of the Union State in the Medium Term (2014–2017) and the Further Development of the Union State for 2018–2022]. *Postanovlenie Vysshego Gosudarstvennogo Soveta Soyuznogo gosudarstva ot 19 iyunya 2018 g. № 3* [Decree of the Supreme State Council of the Union State dated 19 June 2018, no. 3]. *SPS ConsultantPlus. Belarus*. (in Russian)
2. *Ob otkhodakh proizvodstva i potrebleniya* [On Production and Consumption Wastes]. *Federal'ny'j zakon ot 24 iyunya 1998 g. № 89-FZ* [Federal Law dated 24 June 1998, no. 89-FZ]. *SPS ConsultantPlus. Russia*. (in Russian)

3. *Ob obrashenii s otkhodami* [On Waste Management]. *Zakon Respubliki Belarus` ot 20 iyulya 2007 g. № 271-Z* [Law of the Republic of Belarus dated 20 July 2007, no. 271-Z]. *SPS ConsultantPlus. Belarus*. (in Russian)
4. Chernyadeva N. A. *Obshie voprosy primeneniya sravnitel'nogo metoda v yuridicheskoy nauke* [General questions of application of the comparative method in legal science]. *Law order: history, theory, practice*, 2021, no. 4 (31), pp. 23–30. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/obshie-voprosy-primeneniya-sravnitel'nogo-metoda-v-yuridicheskoy-nauke> (accessed 20 September 2023). (in Russian)
5. *O sanitarno-e'pidemiologicheskoy blagopoluchii naseleniya* [On the sanitary and epidemiological welfare of the population]. *Zakon Respubliki Belarus` ot 7 yanvarya 2012 g. № 340-Z*. [Law of the Republic of Belarus dated 7 January 2012, no. 340-Z]. *SPS Consultant Plus. Belarus*. (in Russian)
6. *Ob okhrane okruzhayushhej sredy* [On Environmental Protection]. *Federal'nyj zakon ot 10 yanvarya 2002 g. № 7-FZ* [Federal Law dated 10 January 2002, no. 7-FZ]. *SPS ConsultantPlus. Russia*. (in Russian)
7. *Ob utverzhdenii poryadka organizacii deyatel'nosti obshestvennykh inspektorov po okhrane okruzhayushhej sredy* [On approval of the procedure for organizing the activities of public environmental inspectors]. *Prikaz Minprirody Rossii ot 12 iyulya 2017 g. № 403* [Order of the Ministry of Natural Resources of Russia dated 12 July 2017, no. 403]. *SPS ConsultantPlus. Russia*. (in Russian)
8. *Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii ot 30 dekabrya 2001 g. № 197-FZ* [Labor Code of the Russian Federation dated 30 December 2001, no. 197-FZ]. *SPS ConsultantPlus. Russia*. (in Russian)

Информация об авторах

Бондаренко Юрий Викторович – аспирант, Кубанский государственный университет (350040, Россия, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149). E-mail: bondyv@yandex.ru

Борисов Алексей Алексеевич – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, Уральский государственный научно-исследовательский институт региональных экологических проблем (123242, Россия, г. Москва, ул. Баррикадная, д. 8, стр. 5А). E-mail: alexeyborisovru@yandex.ru

Ботян Екатерина Алексеевна – заведующий отделом обращения с отходами, Республиканское научно-исследовательское унитарное предприятие «БелНИЦ «Экология» (220095, Беларусь, г. Минск, ул. Г. Якубова, д. 76). E-mail: wastes@ecoinfo.by

Кулевская Наталья Анатольевна – младший научный сотрудник, Республиканское научно-исследовательское унитарное предприятие «БелНИЦ «Экология» (220095, Беларусь, г. Минск, ул. Г. Якубова, д. 76). E-mail: natali.kulevskayaa@mail.ru

Франсузов Борис Валерьевич – соискатель кафедры экономики предприятий, Уральский государственный экономический университет (620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 62/45). E-mail: frantsuzov_boris@inbox.ru

Чупрова Юлия Николаевна – младший научный сотрудник, Уральский государственный научно-исследовательский институт региональных экологических проблем (123242, Россия, г. Москва, ул. Баррикадная, д. 8, стр. 5А). E-mail: chuprova_ulia@mail.ru

Author information

Yuri V. Bondarenko – Postgraduate Student, Kuban State University (149, Stavropolskaya St., 350040, Krasnodar, Russia). E-mail: bondyv@yandex.ru

Alexey A. Borisov – Ph. D. (Law), Senior Researcher, Ural State Research Institute of Regional Environmental Problems (8, 5A, Barricadnaya St., 123242, Moscow, Russia). E-mail: alexeyborisovru@yandex.ru

Ekaterina A. Botyan – Head of the Waste Management Department, Republican Unitary Enterprise “Belarusian Scientific Research Center “Ecology” (76, G. Yakubova St., 220095, Minsk, Belarus). E-mail: wastes@ecoinfo.by

Natalia A. Kulevskaya – Junior Researcher, Republican Unitary Enterprise “Belarusian Scientific Research Center “Ecology” (76, G. Yakubova St., 220095, Minsk, Belarus). E-mail: natali.kulevskayaa@mail.ru/

Boris V. Frantsuzov – Applicant for the Department of Enterprise Economics, Ural State Economic University (62/65, Marta St., 620144, Yekaterinburg, Russia). E-mail: frantsuzov_boris@inbox.ru

Yulia N. Chuprova – Junior Researcher, Ural State Research Institute of Regional Environmental Problems (8, 5A, Barricadnaya St., 123242, Moscow, Russia). E-mail: chuprova_ulia@mail.ru