

Законодательство Российской Федерации и Республики Беларусь в области обращения с отходами: сравнительно-правовые аспекты

Аннотация. Актуальным направлением межгосударственного сотрудничества Российской Федерации и Республики Беларусь являются интеграционные проекты, реализуемые в рамках Союзного государства, ориентированные на охрану окружающей среды и рациональное природопользование. Область обращения с отходами производства и потребления относится к трендовым направлениям современной государственной экологической политики. Гармонизация законодательства об отходах способствует достижению стратегических целей и реализации коррелирующих с ними задач в области обращения с отходами производства и потребления на территории Российской Федерации и Республики Беларусь.

В статье выделены основные документы стратегического планирования в области обращения с отходами производства и потребления в Российской Федерации и Республике Беларусь. Проведен анализ основных правовых понятий в области обращения с отходами, таких как: «отходы», «отходы производства и потребления», «отходы производства», «отходы потребления», «обращение с отходами», предусмотренные российским и белорусским законодательством. Выделены особенности понятийного аппарата, влияющие на правовое регулирование отношений в области обращения с отходами.

Ключевые слова: обращение с отходами, гармонизация законодательства, отходы производства и потребления



**Анастасия Романовна
ШЕВЧЕНКО,**

юрисконсульт
отдела обеспечения
совершенствования
законодательства о недрах
Росгеоэлкспертизы
[anastasiarshevchenko@
mail.ru](mailto:anastasiarshevchenko@mail.ru)

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.125.1.187-194

Anastasia R. SHEVCHENKO,

Legal Adviser of the 1st category,

Department for the Improvement of Subsoil Legislation Rosgeolexpertiza

anastasiarshevchenko@mail.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Legislation of the Russian Federation and the Republic of Belarus in the Field of Waste Management: Comparative Legal Aspects

Abstract. An urgent area of interstate cooperation between the Russian Federation and the Republic of Belarus is integration projects implemented within the framework of the Union State, focused on environmental protection and rational use of natural resources. The field of waste management

© Шевченко А. Р., 2025

of production and consumption belongs to the trend areas of modern state environmental policy. The harmonization of waste legislation contributes to the achievement of strategic goals and the implementation of correlated tasks in the field of waste management in the Russian Federation and the Republic of Belarus.

The article highlights the main strategic planning documents in the field of production and consumption waste management in the Russian Federation and the Republic of Belarus. The analysis of the main legal concepts in the field of waste management, such as: «waste», «waste of production and consumption», «waste of production», «waste of consumption», «waste management», provided for by Russian and Belarusian legislation. The features of the conceptual apparatus affecting the legal regulation of relations in the field of waste management are highlighted.

Keywords: waste management, harmonization of legislation, production and consumption waste

В условиях нарастающей антропогенной нагрузки хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, климат, условия жизнедеятельности человека важным направлением совместной российско-белорусской экологической политики является область обращения с отходами.

Сотрудничество в данной сфере осуществляется на условиях партнерства Российской Федерации и Республики Беларусь в рамках Союзного государства как важной составляющей политики надгосударственного образования в области охраны окружающей среды, получившей отражение в документах стратегического планирования. Так, в программе российско-белорусского сотрудничества в области охраны окружающей среды и рационального природопользования на 2024—2026 годы, включающей отдельные направления в области охраны окружающей среды, одним из приоритетных направлений выделено обращение с отходами производства и потребления¹.

Проблемы сбора, утилизации, захоронения, переработки отходов являются актуальными как для Российской Федерации, так и для Республики Беларусь². Согласно официальной статистике, в России за 2023 г. образовано около 9 278,8 млн т отходов производства и потребления³. При этом из данного количества было утилизировано и обезврежено около 3 960,9 млн т и захоронено 1 623,3 млн т отходов производства и потребления⁴.

¹ Утверждена программа российско-белорусского сотрудничества в области охраны окружающей среды // URL: <https://clck.ru/3fraec> (дата обращения: 15.12.2024).

² Позднякова Е. А., Челяпина О. И. Применение законодательства Союзного государства Республики Беларусь и Российской Федерации в области обращения с отходами // Сервис plus. 2022. Т. 16. № 1. С. 44.

³ Образование, утилизация, обезвреживание и размещение отходов производства и потребления в Российской Федерации // URL: <https://clck.ru/3fraec> (дата обращения: 17.12.2024).

⁴ См.: Образование, утилизация, обезвреживание и размещение отходов...

В соответствии со статистическими данными Республики Беларусь в области обращения с отходами за 2023 г. образовано 50 404,0 тыс. т отходов производства и 3 982,6 тыс. т твердых коммунальных отходов (включая отходы потребления и отходы производства)⁵.

Следует отметить, что реформирование отрасли обращения с отходами производства и потребления направлено на достижение целей, задач и показателей, определенных документами стратегического планирования в данной сфере⁶. Более того, вопрос о наращивании эффективности экологического планирования остается актуальным на сегодняшний день⁷.

Например, в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года внутренней угрозой назван рост объемов образования отходов при низком уровне их утилизации⁸. В качестве стратегической задачи, направленной на снижение рисков, исходящих от указанной угрозы, в ней выделено развитие системы эффективного обращения с отходами производства и потребления.

Только два документа стратегического планирования в Российской Федерации напрямую связаны с системой обращения с отходами⁹. В Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года¹⁰ представлена нерешенная задача, связанная с отсутствием системы, позволяющей минимизировать количество захораниваемых отходов. В рамках упомянутой Стратегии также отмечается актуальность задачи развития экономики на основе отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов.

Главной целью комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации является предотвращение вредного воздействия твердых коммунальных отходов на здоровье человека и окружающую среду¹¹. Достижение этой цели обеспечивается реализацией

⁵ Образование отходов. Индикаторы Совместной системы экологической информации / Национальный статистический комитет Республики Беларусь // URL: <https://clck.ru/3FRaFb> (дата обращения: 17.12.2024).

⁶ *Выпханова Г. В.* Концептуальные подходы и методология стратегического планирования в области обращения с отходами потребления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 3. С. 130.

⁷ *Шпаковский Ю. Г., Жаеворонкова Н. Г.* Экологическое законодательство как часть социального планирования // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 6. С. 147.

⁸ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». П. 20 // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 20.04.2017.

⁹ *Шевченко А. Р.* Тенденции развития стратегического планирования в области обращения с отходами в Российской Федерации и Республики Беларусь // Пробелы в российском законодательстве. 2024. Т. 17. № 6. С. 66.

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.01.2018.

¹¹ Приказ Минприроды России от 14.08.2013 № 298 «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации». П. 10 // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2013. № 4.



стратегической задачи по совершенствованию нормативно-правового регулирования деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами.

В документах стратегического планирования Республики Беларусь находят отражение целевые ориентиры и задачи в отношении как отходов производства, так и твердых коммунальных отходов. К примеру, в Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021—2025 годы указана цель, заключающаяся в уменьшении накопления опасных отходов производства до 7 888 тыс. т в 2025 г.¹² В Государственной программе инновационного развития Республики Беларусь на 2021—2025 годы среди приоритетных инновационных проектов в сфере экологии и рационального природопользования выделено использование или обезвреживание отходов¹³.

Кроме того, в качестве стратегической цели в области обращения с отходами в Республике Беларусь выделена минимизация вредного воздействия отходов на окружающую среду и здоровье человека¹⁴. Совершенствование законодательства и нормативного регулирования системы обращения с твердыми коммунальными отходами относится к числу основных направлений развития системы обращения с твердыми коммунальными отходами для вышеуказанной цели.

Стратегическое планирование, в том числе в области обращения с отходами производства и потребления, повышает эффективность государственного экологического управления в данной сфере. Вместе с тем реализация стратегических приоритетов осложняется характером отношений, возникающих в сфере обращения с отходами, так как они включают экологический, экономический и социальный компоненты¹⁵.

Для достижения стратегических целей и осуществления поставленных стратегических задач в области обращения с отходами в Российской Федерации и Республике Беларусь ключевое значение имеет законодательство об отходах производства и потребления. Для обоих государств как участников Союзного государства гармонизация законодательства представляется одним из приоритетных направлений взаимодействия. Более того, гармонизация экологического законодательства в области обращения с отходами производства и потребления, включая твердые коммунальные отходы, позволит расширить сотрудничество двух государств, создавать новые интеграционные проекты. Гармонизация

¹² Указ Президента Республики Беларусь от 29.07.2021 № 292 «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021—2025 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: pravo.by, 04.08.2021.

¹³ Указ Президента Республики Беларусь от 15.09.2021 № 348 «О Государственной программе инновационного развития Республики Беларусь на 2021—2025 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: pravo.by, 21.09.2021.

¹⁴ Постановление Совета министров Республики Беларусь от 28.07.2017 № 567 «Об утверждении Национальной стратегии по обращению с твердыми коммунальными отходами и вторичными материальными ресурсами в Республике Беларусь». Глава 2 // URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=C21700567> (дата обращения: 17.12.2024).

¹⁵ *Выпханова Г. В.* Концептуальные подходы и методология стратегического планирования в области обращения с отходами потребления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 3. С. 133.

законодательства в данной области также обусловлена существующими экологическими проблемами, имеющими трансграничный характер. Как справедливо отмечается представителями эколого-правовой доктрины, обеспечение права на благоприятную окружающую среду отводит нормам законодательства об обращении с отходами немаловажное место¹⁶.

Кроме того, на надгосударственном уровне отмечается важная роль гармонизации законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь в сфере обращения с отходами¹⁷ в условиях обеспечения экологической безопасности государств, а также при переходе к модели экономики замкнутого цикла. Гармонизация экологического законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь в сфере обращения с отходами должна осуществляться с учетом всех существующих общих подходов и различий действующего законодательства обоих государств, а также тенденций реализуемой экологической повестки Российской Федерации и Республики Беларусь.

Подходы к законодательному регулированию отношений в области обращения с отходами различаются. Так, в Республике Беларусь действует Закон Республики Беларусь от 20.07.2007 № 271-З «Об обращении с отходами»¹⁸ (далее — Закон № 271-З), предметной областью которого является сфера обращения с отходами в целом. Тогда как в России Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»¹⁹ (далее — Федеральный закон № 89-ФЗ) устанавливаются правовые основы обращения с отходами производства и потребления, т.е. на законодательном уровне предусматривается дифференцированное регулирование в данной сфере. Такие особенности свидетельствуют о различных позициях законодателей в отношении предметной области регулирования. Представляется, что данное различие обусловлено разными позициями законодателей в отношении правовой характеристики отходов производства и потребления.

Наряду с этим можно выделить также разные подходы к определению понятия «отходы» в российском и белорусском законодательстве. В Федеральном законе № 89-ФЗ содержится понятие отходов производства и потребления и дается его определение, тогда как родовое понятие «отходы» в данном Законе отсутствует (ст. 2). Дефиниция понятия «отходы производства и потребления» включает в себя следующие признаки:

- физическое состояние (в соответствии с законодательством РФ — либо предмет, либо вещество);
- процесс образования отходов (источником образования отходов являются производство, выполнение работ, оказание услуг или потребление);
- обязательность удаления.

¹⁶ См.: *Лаевская Е. В.* Законодательное закрепление права на благоприятную окружающую среду в Республике Беларусь // Известия Национальной академии наук Беларуси. Серия : Гуманитарные науки. 2013. № 3. С. 37—44.

¹⁷ См.: Союзные депутаты обсудили вопросы экологической безопасности Союзного государства // URL: <https://clck.ru/3fraja> (дата обращения: 15.12.2024) ; *Вольвач Д.* Россия придерживается политики дальнейшей гармонизации в рамках ЕАЭС, СНГ и Союзного государства // Там же (дата обращения: 12.12.2024).

¹⁸ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10700271> (дата обращения: 12.12.2024).

¹⁹ СЗ РФ. № 26. 1998. Ст. 3009.



Следует отметить, что в Федеральном законе № 89-ФЗ перечислены предметы, не относящиеся к отходам производства и потребления: донный грунт, вскрышные и вмещающие горные породы (ст. 1), поскольку они включены в предметную область законодательства о недрах.

В статье 1 Закона № 271-З содержится определение понятия «отходы» как родового. Содержание термина «отходы» включает в себя следующие признаки: — физическое состояние (в соответствии с законодательством Республики Беларусь — либо предмет, либо вещество); — процесс образования отходов (данная характеристика фактически указывает на источник формирования отходов, т.е. жизнедеятельность населения или деятельность предприятий); — невозможность использования предмета или вещества по назначению (утрата потребительских свойств).

В данном понятии уточняется перечень объектов, которые не относятся к отходам, например, сырье в рамках одного технологического процесса, вещества или предметы, соответствующие требованиям готовой продукции, трупы людей, животных (ст. 1).

Тем самым дефиниции понятий «отходы производства и потребления», а также «отходы» обладают общими признаками, такими как физическое состояние и процесс образования отходов. Следует подчеркнуть, что Федеральный закон № 89-ФЗ предусматривает обязательность удаления отходов, однако законодатель не выделяет данную стадию обращения отходов. Определение сбора, накопления, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов также не соотносены с «удалением отходов»²⁰.

Не менее важное значение имеет разграничение отходов производства и потребления в российском и белорусском законах. По данному вопросу подходы в законах Российской Федерации и Республики Беларусь различаются.

Как уже отмечалось ранее, Федеральный закон № 89-ФЗ ограничивается общим термином «отходы производства и потребления», который по своей сути не различает отходы производства и отходы потребления в качестве самостоятельных видов. В научной литературе справедливо отмечается, что применение правового понятия «отходы производства и потребления» до сих пор является проблемным²¹.

В Республике Беларусь «отходы производства» и «отходы потребления» законодательно закреплены в качестве самостоятельных понятий. Главным критерием разграничения отходов является источник их образования: жизнедеятельность человека (включая отходы потребительских кооперативов и садоводческих товариществ, а также смет, образовавшийся при уборке земель общего пользования)

²⁰ *Игнатъева И. А.* Правовые проблемы определения понятия «отходы производства и потребления» // *Экологическое право.* 2018. № 1. С. 12—19.

²¹ *Пономарев М. В.* Развитие законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь об отходах как фактор развития межгосударственной правовой и экономической интеграции // *Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права : тезисы докладов междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26—27 апр. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т ; отв. ред. Т. И. Макарова. Минск : БГУ, 2018. С. 133.*

и экономическая деятельность, осуществляемая юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Кроме того, представляется важным уточнение определения понятия «обращение с отходами» в российском и в белорусском законодательстве. Так, в Российской Федерации обращение с отходами включает в себя стадии сбора, накопления, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживания и размещения отходов (ст. 1 Закона № 89-ФЗ). Согласно Закону № 271-З обращение с отходами объединяет стадии образования, сбора, разделения, удаления, перевозки, заготовки, использования, обезвреживания, захоронения и (или) хранения отходов (ст. 1).

Сравнение двух вышеуказанных понятий позволяет сделать вывод о наличии как сходства, так и различий в выделении стадий обращения с отходами в Российской Федерации и Республике Беларусь. Например, общими по своему функциональному содержанию являются стадии сбора отходов, их транспортирования или перевозки, утилизации или использования (утилизации отходов), а также обезвреживания.

Кроме того, в Республике Беларусь стадии сбора отходов предшествует стадия их образования, которая на законодательном уровне не раскрывается. При этом следует обратить внимание, что в Законе № 271-З отсутствует стадия накопления отходов. Представляется, что данное различие обусловлено подходом белорусского законодателя к определению стадии сбора отходов через их накопление. Вместе с тем стадия заготовки в рамках упомянутого Закона по своему назначению и целям сходна со стадией накопления отходов, поскольку подразумевает последующее использование или обезвреживание отходов.

В Российской Федерации стадия обработки отходов производства и потребления включает в себя сортировку, разборку и очистку данных отходов (ст. 1 Закона № 89-ФЗ). В Республике Беларусь стадия разделения отходов (сортировки отходов) является самостоятельным этапом всего цикла обращения отходов. При этом указывается, что разделение отходов по видам осуществляется либо при их сборе, либо непосредственно самим производителем этих отходов (ст. 1 Закона № 271-З).

Заключительной стадией обращения отходов производства и потребления исходя из Федерального закона № 89-ФЗ является размещение отходов, включающее в себя хранение и захоронение отходов (ст. 1). Согласно Закону № 271-З захоронение и хранение отходов представлены в виде отдельных стадий. При этом стадия удаления отходов по своему содержанию является подвидом временного хранения отходов.

Выявленные особенности понятийного аппарата в области обращения с отходами в законодательстве Российской Федерации и Республики Беларусь оказывают непосредственное влияние на правовое регулирование этих отношений и, соответственно, представляются актуальными в контексте исследований вопросов гармонизации экологического законодательства в рамках интеграционного взаимодействия Союзного государства.

Гармонизация законодательства способствует достижению стратегических приоритетов в области охраны окружающей среды от негативного воздействия отходов производства и потребления, а также позволит восполнить существующие пробелы в российском и белорусском законодательстве.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Выпханова Г. В.* Концептуальные подходы и методология стратегического планирования в области обращения с отходами потребления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 3. — С. 129—138.
2. *Игнатьева И. А.* Правовые проблемы определения понятия «отходы производства и потребления» // Экологическое право. — 2018. — № 1. — С. 12—19.
3. *Лаевская Е. В.* Законодательное закрепление права на благоприятную окружающую среду в Республике Беларусь // Известия Национальной академии наук Беларуси. — Серия : Гуманитарные науки. — 2013. — № 3. — С. 37—44.
4. *Позднякова Е. А., Челябинна О. И.* Применение законодательства Союзного государства Республики Беларусь и Российской Федерации в области обращения с отходами // Сервис plus. — 2022. — Т. 16. — № 1. — С. 42—49.
5. *Пономарев М. В.* Развитие законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь об отходах как фактор развития межгосударственной правовой и экономической интеграции // Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права : тезисы докладов междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26—27 апр. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т ; отв. ред. Т. И. Макарова. — Минск : БГУ, 2018. С. 131—136.
6. *Шевченко А. Р.* Тенденции развития стратегического планирования в области обращения с отходами в Российской Федерации и Республики Беларусь // Проблемы в российском законодательстве. — 2024. — Т. 17. — № 6. — С. 63—70.
7. *Шпаковский Ю. Г., Жаворонкова Н. Г.* Экологическое законотворчество как часть социального планирования // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — № 6. — С. 142—157.