

МРНТИ 10.53.23.
УДК 349.6
JEL K32

Г.А. СТАМКУЛОВА,*¹
к.ю.н, асоц. профессор.
*e-mail: stamkulovaga@mail.ru
ORCID ID: 0000-0002-6778-1134
¹Университет «Туран»,
г. Алматы, Казахстан

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Аннотация

В последние десятилетия остро встал вопрос о правильном обращении с отходами. Одним из основных направлений реализации Плана мероприятий по переходу РК к «зеленой» экономике является сфера управления отходами. Проблема является актуальной по причине прямой зависимости экологической устойчивости от правильного обращения с отходами. Несмотря на многочисленные реформы, ситуация не меняется: по статистике, отходов становится больше, ухудшается экологическое состояние. Необходимо рассмотреть проблемы, по причине которых может происходить данный процесс. Главной функцией экологического права является нормативно-правовое обеспечение природоохранной деятельности, в том числе и защита земель, вод, атмосферы от негативного влияния отходов. Изучение проблем эффективного правового регулирования обращения с отходами производства и потребления является одной из важнейших задач современной экологической правовой науки. Практическая значимость проведенного исследования заключается в анализе проблем правового регулирования отношений в сфере отходов.

Ключевые слова: отходы производства и потребления, обращение с отходами, правовые проблемы, тарифная ставка.

Введение

Вопрос правильного обращения с отходами остро встал в последние десятилетия. В 2020 г., по данным Министерства экологии, геологии и природных ресурсов (МЭГПР), в Казахстане произведено 4,6 млн т твердо-бытовых отходов (далее – ТБО), из них 2,8 млн т – коммунальные отходы, вывезенные более чем 600 предприятиями. Отходы домашних хозяйств составляют 71%, отходы производства – 14,6%, 10% – это уличный мусор, и более 2% – рыночные отходы. В Казахстане объем переработки твердых бытовых отходов составляет 14% от объема сбора, более 20 полигонов ТБО в стране переполнены, а казахстанские предприниматели-переработчики пока только в поиске эффективной бизнес-модели [1].

Основные положения

Право граждан на благоприятную окружающую среду закреплено в Конституции Республики Казахстан. В пункте 1 статьи 31 Основного Закона говорится: «Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека» [2]. Второго января 2021 г. был принят новый Экологический кодекс Республики Казахстан, который вступил в силу 1 июля 2021 г. Главное отличие Экологического кодекса от утратившего силу Экологического кодекса Республики Казахстан от 9 января 2007 г. заключается в том, что он направлен на принятие превентивных мер для недопущения негативного воздействия на окружающую среду. Понятие «обращение с отходами», закрепленное в старом кодексе, в новом кодексе заменено на понятие «управление отходами». Согласно новому кодексу, накопление отходов разрешено не только лицу, образовавшему отходы, но и лицам, осуществляющим сбор, восстановление или удаление отходов. Кодекс устанавливает максимальные сроки накопления отходов: 6 месяцев на месте образования, 3 месяца на месте сбора и 6 месяцев на месте удаления или восстановления. Для отходов горнодобывающих и горно-перерабатывающих производств максимальный срок накопления на месте их образования составляет 12 месяцев.

За нарушение сроков временного накопления отходов предусмотрена серьезная административная ответственность – штраф в размере ставки платы, предусмотренной за захоронение отходов данного вида, умноженной на количество накопленных отходов, за каждый день сверх установленного срока накопления. Таким образом, штраф приобретает характер пени, начисление которой будет прекращаться только с вывозом отходов к месту сбора, удаления или восстановления. Серьезная административная ответственность предусмотрена и за нарушение установленных лимитов накопления отходов.

Введено лицензирование и уведомительный порядок для отдельных операций по управлению отходами. Новые направления в системе управления отходами, а именно переход от непосредственной утилизации к системе переработки ставит новые задачи перед государственными органами, территориальными образованиями и коммунальными предприятиями, предпринимательским сектором, гражданами и требует приведения в соответствие подзаконных актов в этой сфере.

Введенные в действие мусороперерабатывающие заводы столкнулись с рядом организационных проблем, решение которых возможно только путем консолидации интересов территории, широкого вовлечения предпринимательского сектора, заинтересованности граждан.

Литературный обзор

Многоаспектность темы исследования просматривается в разнообразии сфер исследования. В качестве примеров можно привести следующие исследования: Хамитовой Т.Н. «Гигиеническая оценка очистки современного крупного города от твердых бытовых отходов», Аушариповой Д.Е, Алшанова Р.А., Кулумбетовой Л.Б. «Оценка возможностей развития «зеленого» бизнеса в сфере отходов республики», Сиранова А.Б. «Организационно-экономический механизм управления потоками твердых бытовых отходов (на материалах городского хозяйства г. Алматы)». В основу Программы модернизации системы управления твердыми бытовыми отходами легли исследования в области технических наук по теме «Исследование и обоснование параметров утилизации отходов потребления и производства», выполненного под руководством д.т.н. Ермакова Т.М.

Отдельные проблемы правового регулирования обращения с отходами производства и потребления затронуты как казахстанскими, так и зарубежными юристами. Антоновой Т.Л. «Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления в России: состояние и перспективы», Ситниковой О.С. «О необходимости совершенствования правового регулирования в области обращения с отходами производства и потребления», Рябченко О.Н. «Обращение с отходами: правовое регулирование, проблемные вопросы и пути их решения (на примере г. Ижевска)»

Материалы и методы

Работа Абдраимовой Ф.К. «Проблемы правового регулирования охраны окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления в Республике Казахстан» является первым специализированным исследованием, посвященным проблемам в данной сфере экологического права. Отдельные научные исследования по проблемам правовой интерпретации понятия «отходы производства и потребления» были проведены С.Ж. Елюбаевым, которые позволили взглянуть на данную проблему с практической точки зрения. Курманова А.К. «Новые подходы к правовому регулированию обращения с отходами в свете принятия Экологического кодекса Республики Казахстан», Мустафиной В. «Практика правового регулирования в сфере управления отходами в Республике Казахстан».

Следует отметить, что отдельные моменты совершенствования экологического законодательства по вопросам регулирования юридической ответственности за загрязнение, восстановления природных объектов и прочих аспектов проблем управления отходами производства и потребления нашли свое отражение в исследованиях Сулейменовой С.Ж. «Правовая охрана вод от антропогенного загрязнения, засорения и истощения», «Правовое регулирование использования и охраны подземных вод в Республике Казахстан в условиях перехода к «зеленой» эконо-

мике», Еркинбаевой Л.К. «Правовое регулирование возмещения вреда земле», Казбековой А.Г. «Уголовная ответственность за порчу земли». В исследовании Избасаровой А. на тему «Проблемы правовой охраны окружающей среды от радиационного загрязнения на примере РК, РФ и США», в котором рассмотрены правовые аспекты противодействия загрязнению земель, атмосферы, вод и пр. от наиболее опасного воздействия – радиационных отходов. Диссертационные исследования Абдраимовой М.Ж. «Проблемы правового обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан», Битабаровой Ж.А. «Возмещение экологического вреда: внутригосударственные и международно-правовые аспекты» рассмотрены общие вопросы по исследуемой нами теме.

Результаты и обсуждение

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (от 22 марта 1989 г.) дала определение термина «отходы». Отходы – вещества (или смеси вещества), признанные непригодными для дальнейшего использования в рамках имеющихся технологий или после бытового использования продукции» [3].

В Экологическом кодексе РК терминология по отходам приведена в соответствие с международными конвенциями и законодательством стран ОЭСР/ЕС. В ст. 317 ЭК РК дается следующее определение: «под отходами понимаются любые вещества, материалы или предметы, образовавшиеся в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления (в том числе товары, утратившие свои потребительские свойства), которые их владелец прямо признает отходами либо должен направить на удаление или восстановление в силу требований закона или намеревается подвергнуть либо подвергает операциям по удалению или восстановлению».

К отходам не относятся: 1) вещества, выбрасываемые в атмосферу в составе отходящих газов (пылегазовоздушной смеси); 2) сточные воды; 3) загрязненные земли в их естественном залегании, включая неснятый загрязненный почвенный слой; 4) объекты недвижимости, прочно связанные с землей; 5) снятые незагрязненные почвы; 6) общераспространенные твердые полезные ископаемые, которые были извлечены из мест их естественного залегания при проведении земляных работ в процессе строительной деятельности и которые в соответствии с проектным документом используются или будут использованы в своем естественном состоянии для целей строительства на территории той же строительной площадки, где они были отделены; 7) огнестрельное оружие, боеприпасы и взрывчатые вещества, подлежащие утилизации в соответствии с законодательством Республики Казахстан в сфере государственного контроля за оборотом отдельных видов оружия.

Виды отходов определяются на основании Классификатора отходов, утвержденного приказом и.о. министра экологии, геологии и природных ресурсов РК от 6 августа 2021 г. № 314. Классификация отходов разработана с учетом происхождения и состава каждого вида отходов и в необходимых случаях определяет лимитирующие показатели. Введено понятие «накопление отходов».

Существует достаточно проблем применения норм законодательства об отходах: в области нормирования, предоставления отчетности (государственного учета), лицензирования, экологического контроля. Сложность и многогранность общественных правоотношений, возникающих в процессе управления отходами производства и потребления, требуют комплексного использования уполномоченными органами и заинтересованными лицами и мер государственного управления, и мер государственного регулирования. В РК деятельность в области обращения с отходами производства и потребления осуществляется с помощью этих инструментов административно-правового механизма.

Так, управление отходами – это операции, осуществляемые в отношении отходов с момента их образования до окончательного удаления. К операциям по управлению отходами относятся:

- 1) накопление отходов на месте их образования;
- 2) сбор отходов;
- 3) транспортировка отходов;
- 4) восстановление отходов;

- 5) удаление отходов;
- 6) вспомогательные операции;
- 7) проведение наблюдений за операциями по сбору, транспортировке, восстановлению и (или) удалению отходов;
- 8) деятельность по обслуживанию ликвидированных (закрытых, выведенных из эксплуатации) объектов удаления отходов.

Целью управления и контроля за обращением с отходами производства и потребления является:

- ♦ снижение их негативного воздействия на окружающую среду;
- ♦ обеспечение минимизации воздействия отходов предприятия на компоненты окружающей среды на всех стадиях обращения с ними;
- ♦ обеспечение выполнения требований, регламентируемых нормативно-правовыми и законодательными актами Республики Казахстан и технологическими регламентами, к управлению отходами;
- ♦ инвентаризация отходов производства и потребления предприятия и путей их образования с целью исполнения вышеуказанных пунктов.

Лица, осуществляющие операции по управлению отходами, за исключением домашних хозяйств, обязаны при осуществлении соответствующей деятельности соблюдать национальные стандарты в области управления отходами, представлять отчетность по управлению отходами. Нарушение требований, предусмотренных такими национальными стандартами, влечет ответственность, установленную законами Республики Казахстан.

Проблема переработки (утилизации) мусора является одной из наиболее актуальных в сфере охраны окружающей среды для всего мирового сообщества. Для создания эффективной системы управления отходами следует внедрять мировой опыт: принцип трех R (Reduce – сокращение, Reuse – повторное использование, Recycle – переработка).

В соответствии с концепцией к 2030 г. доля переработки отходов должна быть доведена до 40%, к 2050 г. – до 50% [4].

На июль 2021 г. в стране обнаружено 4763 несанкционированные свалки мусора, 2932 полигона размещения ТБО. В настоящее время площадь полигонов отходов составляет 16 тыс. га земли, причем только 18,2% полигонов (601 из 3292) соответствуют санитарным и экологическим требованиям [1]. Ежегодно в Казахстане образуется 4,5–5 млн т ТБО. ТБО сортируются и перерабатываются на заводах в гг. Астане, Шымкенте и Жанаозене, а также на предприятиях в основном малого и среднего бизнеса. Доля переработанных и утилизированных ТБО за 3 квартал 2020 г. составила 15,8%.

Законодательно раздельный сбор мусора в РК введен 2016 г. По словам руководителя управления ТБО Министерства экологии Асем Жайсанбай, «этим занимаются 218 предприятий и 3 завода, мало что изменилось, хотя с 2% мы перешли на 18,3%. Но сравнивать нас с Южной Кореей, Японией, Израилем еще нельзя, потому что эти страны сто лет идут к уровню переработки. Все законы и подзаконные акты готовы» [5].

Раздельный сбор осуществляется по следующим фракциям:

- 1) «сухая» (бумага, картон, металл, пластик и стекло);
- 2) «мокрая» (пищевые отходы, органика и иное).

Запрещается смешивание отходов, подвергнутых раздельному сбору, на всех дальнейших этапах управления отходами.

Кодексом предусматривается принцип иерархии, который означает, что образователи и владельцы отходов должны применять следующую иерархию мер по предотвращению образования отходов и управлению образовавшимися отходами в порядке убывания их предпочтительности в интересах охраны окружающей среды и обеспечения устойчивого развития Республики Казахстан:

- 1) предотвращение образования отходов;
- 2) подготовка отходов к повторному использованию;
- 3) переработка отходов;
- 4) утилизация отходов;
- 5) удаление отходов.

В Республике Казахстан проводится работа по созданию хабов для обеспечения сбора и накопления вторичного сырья, установке линий сортировки твердых бытовых отходов в тех регионах, где отсутствует инфраструктура по их раздельному сбору и сортировке.

В 2020 г. в Казахстане были приняты первые законодательные инициативы, предусматривающие стимулирующие меры для энергетической утилизации отходов. Изменения затронули нормы законодательства Республики Казахстан в сфере экологии и энергетики, которые предполагают возможность реализации проекта WASTE-TO-ENERGY путем переработки твердых бытовых отходов (ТБО) в энергию. Существующие в мире технологии по их сжиганию являются безопасными для окружающей среды. Комплексы Waste to Energy планируют запустить в гг. Актобе, Алматы, Усть-Каменогорске, Астане, Караганды и Шымкенте. Данные заводы будут оснащаться двумя уровнями сортировки. Первая – сортировка по вторсырью, которая извлекает для переработки пластик, стекло, макулатуру и металл. Второй вид сортировки – это обязательная сортировка не утилизируемых отходов – пестициды, химические реактивы, радиоактивные отходы, а также строительные отходы. Министерство экологии объявило 20 мая 2022 г. Аукционные торги для проектов по энергетической утилизации отходов. На торговой площадке АО «KOREM» успешно проведены первые в Республике Казахстан аукционные торги по отбору проектов по энергетической утилизации отходов.

Доля неперерабатываемого мусора в среднем по ЕС составляет около 45%. Хотя в последнее время ситуация в мире по использованию именно этого способа существенно изменилась в лучшую сторону. В качестве государства, максимально правильно использующего этот способ, стоит назвать Швецию.

По данным местной ассоциации по управлению с отходами Avfall Sverige, в Швеции утилизируется 99% бытовых отходов [6]. Первым шагом является тщательная сортировка, после этого почти половина мусора сжигается, преобразовываясь в энергию. Чуть больше половины вторично перерабатывается, меньше 1% отправляется на полигоны. Сейчас в стране сжигается более 2 млн т своего мусора. И местного сырья даже недостаточно – дефицит приходится покрывать за счет импорта. В 2015 г. страна в этих целях дополнительно ввезла более 1,3 млн т отходов из-за рубежа – в основном из Норвегии, Ирландии и Великобритании. Благодаря утилизации получается электроэнергия и тепло, которых хватает для обеспечения 90% городских домовладений. Также из отходов шведы получают и биогаз, используемый для нужд городского транспорта.

Сфера услуг по сбору и вывозу отходов относится к конкурентной среде. На сегодняшний день в стране функционируют 625 предприятий, занимающихся сбором и вывозом коммунальных отходов, из них 93,5% являются частными организациями. Данные организации существуют только за счет тарифа на сбор, транспортировку, сортировку и захоронение твердых бытовых отходов (далее – тариф) от населения и юридических лиц, но нынешние тарифы не покрывают даже минимальные расходы этих компаний. При этом организации ежегодно повышают заработную плату работникам и увеличивают свои затраты, связанные с ростом цен на горюче-смазочные материалы, запчасти и т.д., с учетом происходящих инфляционных процессов.

Поэтому своевременный и экономически обоснованный пересмотр, индексация и утверждение тарифов позволят обеспечивать качественную работу специализированных организаций по сбору и вывозу отходов, что благоприятно отразится на экологической ситуации и здоровье населения.

Формирование и утверждение тарифа являются одними из основных острых проблемных вопросов отрасли. Методика расчета тарифа для населения на сбор, транспортировку, сортировку и захоронение твердых бытовых отходов утверждена приказом министра экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан от 14 сентября 2021 г. № 377 по ежегодной индексации тарифа или установлению конкретных сроков и порядка пересмотра тарифов.

Проблемы, связанные с тарифообразованием:

- 1) отсутствует утвержденный тариф во многих городах;
- 2) с изменением законодательства периодически обновляется методика расчета тарифа, однако пересмотр тарифов по новой методике не осуществляется;

3) утвержден тариф, ставка которого не пересматривалась несколько лет, и его сумма ниже реальных затрат компаний;

4) низкий уровень сбора оплаты за вывоз ТБО от населения.

Местные исполнительные и представительные органы (маслихаты) не повышают тариф, ссылаясь на возможную социальную напряженность, и порядок согласования и утверждения решения маслихата очень трудоемкий и затратный по времени. Перед утверждением решение маслихата необходимо согласовать с Общественным советом, НПП РК «Атамекен» и т.д., а также провести научную антикоррупционную экспертизу.

Заключение

В целом перечень проблем правового регулирования вопросов размещения отходов весьма широк и требует тщательной проработки понятий объекта утилизации отходов, а также требований к его проектированию, строительству, вводу в эксплуатацию и размещению. Необходимы системные решения: это разработка и утверждение республиканской программы управления отходами, строительство заводов по энергетической утилизации, строительство современных мусорных полигонов, которые должны соответствовать санитарно-эпидемиологическим требованиям и экологическим нормативам.

Для дальнейшего совершенствования законодательства и применения права в области управления отходами необходима разработка подзаконных актов к Экологическому кодексу: правил по управлению коммунальными отходами, правил по отдельному сбору отходов.

ЛИТЕРАТУРА

1 Информация о сокращении, переработке и вторичном использовании отходов. URL: https://egov.kz/cms/ru/articles/ecology/waste_reduction_recycling_and_reuse

2 Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 1996. – № 4.

3 Базельская Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением. Закон Республики Казахстан от 10 февраля 2003 года № 389 «О присоединении Республики Казахстан к Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000389>.

4 Президент Республики Казахстан. Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике»: Указ от 30 мая 2013 года № 577. URL: <https://online.zakon.kz>.

5 В Казахстане накоплено более 30 миллиардов тонн отходов производства. URL: https://forbes.kz/process/ecobusiness/v_kazahstane_nakopleno_bole_30_milliardov_tonn_othodov_proizvodstva/.

6 Официальный сайт Avfall Sverige.

REFERENCES

1 Informacija o sokrashhenii, pererabotke i vtorichnom ispol'zovanii othodov. URL: https://egov.kz/cms/ru/articles/ecology/waste_reduction_recycling_and_reuse (In Russian).

2 Konstitucija Respubliki Kazahstan. Prinjata na republikanskom referendume 30 avgusta 1995 goda // Vedomosti Parlamenta Respubliki Kazahstan. 1996. No. 4. (In Russian).

3 Bazel'skaja Konvencija o kontrole za transgranichnoj perevozkoj opasnyh othodov i ih udaleniem. Zakon Respubliki Kazahstan ot 10 fevralja 2003 goda No. 389 «O prisoedinenii Respubliki Kazahstan k Bazel'skoj konvencii o kontrole za transgranichnoj perevozkoj opasnyh othodov i ih udaleniem». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000389> (In Russian).

4 Prezident Respubliki Kazahstan. Konceptcija po perehodu Respubliki Kazahstan k «zelenoj jekonomike»: Ukaz ot 30 maja 2013 goda No. 577. URL: <https://online.zakon.kz> (In Russian).

5 V Kazahstane nakopleno bolee 30 milliardov tonn othodov proizvodstva. URL: https://forbes.kz/process/ecobusiness/v_kazahstane_nakopleno_bole_30_milliardov_tonn_othodov_proizvodstva/ (In Russian).

6 Oficial'nyj sajt Avfall Sverige. (In Russian).

Г.А. СТАМКУЛОВА,*¹

з.ғ.к., қауымд. профессор.

*e-mail: stamkulovaga@mail.ru

ORCID ID: 0000-0002-6778-1134

¹«Тұран» университеті,

Алматы қ., Қазақстан

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДА ҚАЛДЫҚТАРМЕН ЖҰМЫС ІСТЕУДІ ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУДІҢ ПРОБЛЕМАЛЫҚ МӘСЕЛЕЛЕРІ

Андатпа

Соңғы онжылдықтарда қалдықтарды дұрыс өңдеу мәселесі өткір болып келеді. ҚР-ның «жасыл» экономикаға көшуі жөніндегі іс-шаралар жоспарын іске асырудың негізгі бағыттарының бірі қалдықтарды басқару саласы болып табылады. Проблема экологиялық тұрақтылықтың қалдықтарды дұрыс өңдеуге тікелей тәуелділігіне байланысты өзекті болып табылады. Көптеген реформаларға қарамастан, жағдай өзгеріп келе жатқан жоқ: статистикаға сәйкес қалдықтар көбейіп, ал экологиялық жағдай нашарлап келе жатыр. Осы процестің орын алуына себеп болатын мәселелерді қарастыру қажет. Экологиялық құқықтың негізгі функциясы табиғатты қорғау қызметін нормативтік-құқықтық қамтамасыз ету, оның ішінде жерді, суды, атмосфераны қалдықтардың теріс әсерінен қорғау болып табылады. Өндіріс және тұтыну қалдықтарымен жұмыс істеуді тиімді құқықтық реттеу мәселелерін зерттеу қазіргі экологиялық құқықтық ғылымның маңызды міндеттерінің бірі болып табылады. Зерттеудің практикалық маңыздылығы қалдықтар саласындағы қатынастарды құқықтық реттеу мәселелерін талдау болып табылады.

Тірек сөздер: өндіріс және тұтыну қалдықтары, қалдықтармен жұмыс істеу, құқықтық мәселелер, тарифтік ставка.

G.A. STAMKULOVA,*¹

c.l.s., Associate Professor.

*e-mail: stamkulovaga@mail.ru

ORCID ID: 0000-0002-6778-1134

¹Turan University,

Almaty, Kazakhstan

PROBLEMATIC ISSUES OF LEGAL REGULATION OF WASTE MANAGEMENT IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Abstract

In recent decades, the issue of proper waste management has become relevant. One of the main directions of the implementation of the Action Plan for the Transition of the Republic of Kazakhstan to a “green” economy is the field of waste management. The problem is urgent because of the direct dependence of environmental sustainability on proper waste management. Despite numerous reforms, the situation does not change: according to statistics, there is more waste, the environmental condition is deteriorating. It is necessary to consider the problems that may cause this process to occur. The main function of environmental law is the regulatory and legal support of environmental protection activities, including the protection of land, water, and the atmosphere from the negative effects of waste. The study of the problems of effective legal regulation of production and consumption waste management is one of the most important tasks of modern environmental legal science. The practical significance of the conducted research lies in the analysis of the problems of legal regulation of relations in the field of waste.

Key words: production and consumption waste, waste management, legal problems, tariff rate.