

## К НЕКОТОРЫМ ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

**Жадауова Жанара Абдылдаевна<sup>1</sup>**

Кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела анализа эффективности законодательства Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, г. Астана, Республика Казахстан, e-mail: zhanara76@mail.ru

**Карахожаев Олжас Суюндинович**

Магистр права, руководитель отдела анализа эффективности законодательства Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, г. Астана, Республика Казахстан, e-mail: qaraqojaev.o@zqai.kz

**Аннотация.** Загрязнение окружающей среды, вызванное деятельностью, связанной с отходами, остается одной из главных проблем современного общества. Неправильное обращение с отходами имеет серьезные последствия для окружающей среды, здоровья человека и экономики. Для решения этих проблем необходимо строго соблюдать законодательство, разрабатывать эффективные стратегии управления отходами и повышать осведомленность об экологической ответственности.

Законодательство об обращении с отходами производства и потребления регламентируется нормативными правовыми актами, в первую очередь, Конституцией Республики Казахстан, Экологическим кодексом Республики Казахстан и др.

В статье предложены некоторые пути совершенствования законодательства Республики Казахстан в сфере управления отходами, выработаны научно обоснованные рекомендации и предложения по их реализации.

В этой связи авторами, выявлены пробелы, а также дублирующие, устаревшие нормы, проведена ревизия понятийного аппарата и оценка эффективности реализации норм Закона.

Проведен обзор и анализ научно-правовых подходов по вопросам обращения отходов производства и потребления, на основе которых предлагается актуализация терминологии, применяемой в рамках законодательства об обращении с отходами: «отходы», «отходы производства», «отходы потребления», «отходы потребления и производства».

Таким образом, актуальность настоящего исследования усиливается в связи с объективными потребностями дальнейшего повышения эффективности законодательства в сфере управления отходами, его системности и согласованности.

**Ключевые слова:** отходы, обращение с отходами производства и потребления, управление отходами, анализ эффективности законодательства, законодательство в сфере обращения с отходами.

## ӨНДІРІС ЖӘНЕ ТҰТЫНУ ҚАЛДЫҚТАРЫМЕН ЖҰМЫС ІСТЕУ САЛАСЫНДАҒЫ ЗАҢНАМАНЫ ЖЕТІЛДІРУДІҢ КЕЙБІР МӘСЕЛЕЛЕРІНЕ

**Жанара Әбділдақызы Жадауова**

Заң ғылымдарының кандидаты, Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институтының Заңнамана тиімділігін талдау бөлімінің жетекшісі ғылыми қызметкері, Астана қ., Қазақстан Республикасы, e-mail: zhanara76@mail.ru

<sup>1</sup> Автор для корреспонденции

**Олжас Сүйіндікұлы Қарақожаев**

Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институтының  
Заңнамана тиімділігін талдау бөлімінің басшысы, құқық магистрі, Астана қ.,  
Қазақстан Республикасы, e-mail: qaraqojaev.o@zqai.kz

**Аннотация.** Қалдықтармен байланысты әрекеттерден туындаған қоршаған ортаның ластануы қазіргі қоғамның басты мәселелерінің бірі болып қала береді. Қалдықтарды дұрыс пайдаланбау қоршаған ортаға, адам денсаулығына және экономикаға ауыр зардаптар әкеледі. Бұл мәселелерді шешу үшін заңнаманы қатаң сақтау, қалдықтарды басқарудың тиімді стратегияларын әзірлеу және экологиялық жауапкершілік туралы хабардарлықты арттыру қажет.

Өндіріс және тұтыну қалдықтарымен жұмыс істеу туралы заңнама Нормативтік құқықтық актілермен, бірінші кезекте Қазақстан Республикасының Конституциясымен, Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексімен және т. б. регламенттеледі.

Мақалада Қазақстан Республикасының қалдықтарды басқару саласындағы заңнамасын жетілдірудің кейбір жолдары ұсынылды, оларды іске асыру бойынша ғылыми негізделген ұсынымдар мен ұсыныстар әзірленді.

Осыған байланысты авторлар олқылықтарды, сондай-ақ қайталанатын, ескірген нормаларды анықтады, тұжырымдамалық аппаратқа ревизия жүргізді және Заң нормаларын іске асырудың тиімділігін бағалады.

Өндіріс және тұтыну қалдықтарының айналысы мәселелері бойынша ғылыми-құқықтық тәсілдерге шолу және талдау жүргізілді, олардың негізінде қалдықтармен жұмыс істеу туралы заңнама шеңберінде қолданылатын терминологияны өзектендіру ұсынылады: «қалдықтар», «өндіріс қалдықтары», «тұтыну қалдықтары», «тұтыну және өндіріс қалдықтары».

Осылайша, осы зерттеудің өзектілігі қалдықтарды басқару саласындағы заңнаманың тиімділігін одан әрі арттырудың объективті қажеттіліктеріне, оның жүйелілігі мен келісімділігіне байланысты күшейтіледі.

**Түйінді сөздер:** қалдықтар, өндіріс және тұтыну қалдықтарымен жұмыс істеу, қалдықтарды басқару, заңнаманың тиімділігін талдау, қалдықтармен жұмыс істеу саласындағы заңнама.

## ON SOME ISSUES OF IMPROVING LEGISLATION IN THE FIELD OF WASTE MANAGEMENT OF PRODUCTION AND CONSUMPTION

**Zhadauova Zhanara Abdyldaevna**

Candidate of Legal Sciences, Leading Researcher of the Department of Analysis of the effectiveness of Legislation, Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan, Astana, The Republic of Kazakhstan,  
e-mail: zhanara76@mail.ru

**Karakhozhaev Olzhas Suyundikovich**

Master of Law, Head of the Department of Analysis of the effectiveness of Legislation, Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan, Astana, The Republic of Kazakhstan, e-mail: qaraqojaev.o@zqai.kz

**Abstract.** Environmental pollution caused by waste-related activities remains one of the main problems of modern society. Improper waste management has serious consequences for the environment, human health and the economy. It is necessary to strictly comply with legislation, develop effective waste management strategies and raise awareness of environmental responsibility to solve these problems.

Legislation on the management of production and consumption waste is regulated by regulatory legal acts, primarily the Constitution of the Republic of Kazakhstan, the Environmental Code of the Republic of Kazakhstan, etc.

*The article suggests some ways to improve the legislation of the Republic of Kazakhstan in the field of waste management, developed scientifically sound recommendations and proposals for their implementation.*

*In this regard, the authors identified gaps, as well as duplicate, outdated norms, conducted an audit of the conceptual apparatus and assessed the effectiveness of the implementation of the Law.*

*A review and analysis of scientific and legal approaches to the management of production and consumption waste has been carried out, on the basis of which it is proposed to update the terminology used within the framework of waste management legislation: «waste», «waste of production», «waste of consumption», «waste of consumption and production».*

*Thus, the relevance of this study is enhanced due to the objective needs of further improving the effectiveness of legislation in the field of waste management, its consistency and consistency.*

**Keywords:** waste, waste management of production and consumption, waste management, analysis of the effectiveness of legislation, legislation in the field of waste management.

**DOI: 10.52026/2788-5291\_2024\_78\_3\_247**

## Введение

На сегодняшний день, проблема образования, хранения, переработки отходы производства и потребления являются одной из наиболее существенных глобальных экологических проблем современности, решение которой с течением времени становится все более необходимой.

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 веществ), признанные непригодными для дальнейшего использования в рамках имеющихся технологий или после бытового использования продукции» [1, с.49].

Если не предпринять срочных мер, в 2050 году количество отходов в мире увеличится на 70% в сравнении с текущими уровнями, что обусловлено быстрой урбанизацией и ростом населения. Это соответствует глобальному годовому образованию отходов в размере 3,4 миллиарда тонн в течение следующих 30 лет по сравнению с 2,02 миллиарда тонн в 2016 году<sup>2</sup>.

В сентябре 2015 года Саммит Организации Объединенных Наций по Устойчивому Развитию принял новую основу для руководства усилиями в области развития в период с 2015 по 2030 год, озаглавленную «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»<sup>3</sup>.

Справочно: Устойчивое развитие страны - это развитие, удовлетворяющее потребности настоящего поколения и не ставящее под угрозу возможности будущих поколений удовлетворять свои потребности<sup>4</sup>.

Цели Устойчивого Развития (далее- ЦУР), принятые мировыми лидерами в 2015 году, включают надлежащее управление отходами основанное на использовании отходов в качестве ресурсов в более безотходной экономике. Все страны достигают прогресса в этом направлении на разных уровнях экономического развития.

Из 17 ЦУР напрямую связаны с управлением отходами:

- доступ к базовым услугам (цель 1.4),
- устранение сбросов отходов для улучшения качества воды (Цель 6.3),
- управление твердыми бытовыми отходами (Цель 11.6),
- пищевые отходы (Цель 12.3),
- химические вещества и опасные отходы, включая электронные отходы (Цель 12.4),
- переработка (Цель 12.5) и морской мусор (14.1). Кроме того, две тесно связанные цели касаются внутреннего потребления материалов и совокупных ресурсозатрат (8.4 и 12.2). Следовательно, устойчивое управление отходами может способствовать достижению ряда ЦУР<sup>5</sup>.

В Государственном кадастре отходов производства и потребления называют следующие цифры: на 2019 год в стране накоплено

<sup>2</sup> От управления отходами к более безотходной экономике [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /URL: [https://unece.org/sites/default/files/2022-02/WASTE\\_RU.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2022-02/WASTE_RU.pdf) (дата обращения: 08.02.2024)

<sup>3</sup> Там же

<sup>4</sup> «О Концепции перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007-2024 годы». Комментарий отдела социально-экономического анализа Администрации Президента Республики Казахстан от 15 ноября 2006 года N 216 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/T060000216> (дата обращения: 09.02.2024)

<sup>5</sup> От управления отходами к более безотходной экономике [Электронный ресурс]. — Режим доступа: / URL:[https://unece.org/sites/default/files/2022-02/WASTE\\_RU.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2022-02/WASTE_RU.pdf) (дата обращения: 09.02.2024)

30,6 млрд. тонн отходов производства и потребления, из них на долю твердых бытовых отходов (далее - ТБО) приходится 100 млн. тонн, а остальной объем – промышленные отходы, представляющие угрозу экологической безопасности страны.

Каждый казахстанец ежегодно производит более 400 кг отходов, поэтому неудивительно, что к сегодняшнему дню на официальных полигонах накоплено более 45 млн тонн мусора<sup>6</sup>.

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) [1, с.50].

В мировой практике управление отходами представляет собой действия с отходами по степени их приоритетности с целью минимизации негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека и следует следующей иерархии:

- 1) предотвращение или снижение образования отходов;
- 2) разделение отходов у источников их образования;
- 3) вторичное использование отходов, переработка их в сырье и продукты;
- 4) сжигание с получением энергии;
- 5) обезвреживание или подготовка отходов для захоронения;
- 6) захоронение отходов<sup>7</sup>.

Обращает на себя внимание низкий уровень переработки и вторичного использования ТБО. По состоянию на май 2023 года из 207 городов и районов страны отдельный сбор отходов на разных этапах внедрен только в 139, а сортировка – в 103 городах и районах. Так, в рейтинге по переработке отходов (ресайклинг) Казахстан занимает 175-ю строчку в мире из 179 стран<sup>8</sup>.

В целях решения проблем правового регулирования в сфере обращения с отхода-

ми на межгосударственном уровне 15 июня 1998 года на одиннадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, постановлением № 11-9 был принят Модельный закон «Об отходах производства и потребления»<sup>9</sup>.

### Материалы и методы

Основными материалами, использованными в ходе исследования, являются: положения ряда стратегических и программных документов, таких как: Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой» экономике, утвержденной указом Президента Республики Казахстан от 30 мая 2014 года №577, Национальный план развития Республики Казахстан до 2025 года, Концепция развития жилищно-коммунальной инфраструктуры на 2023-2026 годы, Стратегия достижения углеродной нейтральности до 2060 года и т.д., а также научные публикации казахстанских и зарубежных авторов.

В основу анализа были положены нормы Конституции Республики Казахстан, конституционных законов Республики Казахстан, кодексов Республики Казахстан и т.д.

При проведении анализа были использованы как общенаучные, логические методы (анализа, синтеза, дедукции, индукции и т.д.), так и частно-научные методы, том числе сравнительно-правовой метод, технико-юридический метод, формально-правовой.

### Основные положения

1. Вопрос о том, что называть отходами, является базовым для национальных и международных актов, регулирующих рынок отходов[2].

В Базельской конвенции «О контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» (Базель, 22 марта 1989 г.) отходы определяются как - «вещества или предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с положениями национального законодательства».

<sup>6</sup> В Казахстане накоплено более 30 миллиардов тонн отходов производства [Электронный ресурс].—Режим доступа: /URL: [https://forbes.kz/process/ecobusiness/v\\_kazahstane\\_nakopleno\\_bolee\\_30\\_milliardov\\_tonn\\_othodov\\_proizvodstva/](https://forbes.kz/process/ecobusiness/v_kazahstane_nakopleno_bolee_30_milliardov_tonn_othodov_proizvodstva/) (дата обращения: 09.02.2024)

<sup>7</sup> Анализ управления отходами. Определение оптимальной системы обращения с твердыми бытовыми отходами с учетом опыта стран-участниц. Рекомендации по использованию ТБО [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /URL: <https://analiz-upravleniya-otkhodami.pdf> (дата обращения: 09.02.2024)

<sup>8</sup> Общее количество мусора в Казахстане подсчитали в Бюро нацстатистики. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /URL: <https://obvyk.kz/2023/11/06/%d0%be%d0%b1%d1%89%d0%b5%d0%b5%d0%ba%d0%be%d0%bb%d0%b8%d1%87%d0%b5%d1%81%d1%82%d0%b2%d0%be-%d0%bc%d1%83%d1%81%d0%be%d1%80%d0%b0-%d0%b2-%d0%ba%d0%b0%d0%b7%d0%b0%d1%85%d1%81%d1%82%d0%b0%d0%bd%d0%b5/> (дата обращения: 09.02.2024)

<sup>9</sup> Новая редакция принята на двадцать девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ (постановление N 29-15 от 31 октября 2007 года). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /URL: <https://docs.cntd.ru/document/902092609> (дата обращения: 12.02.2024)

А.В. Воробьев, Л.Н. Евдакова считают, что недостатком этого определения является отсутствие обозначения конкретных веществ и предметов, которые переходят в класс отходов [2].

«Поскольку такое определение является слишком общим, в приложении к Директиве приводится список конкретных веществ и предметов, которые могут считаться отходами. Данный список постоянно дополняется и изменяется; на сегодняшний день в нем более 600 видов отходов» [3, с.27-28].

В Директиве 2008/98/ЕС «Отходы» это – любое вещество или предмет, от которого владелец избавляется, собирается избавиться или от которого он обязан избавиться.

«6 Экологическая Программа Действий одной из своих задач определяет «...уточнение различий между отходами и неотходами» [3, с.28].

А.Г. Брагин, считает, что причина критики понятия «отходы», данной в Базельской конвенции и Директивой ЕС – «в субъективной природе такого определения отходов, поскольку не установлены объективные критерии для того момента, когда конкретный материал или предмет становится составляющей отходов. Также не определены пока объективные критерии для момента, когда отходы перестают быть таковыми (например, материалы и предметы, которые могут быть вторично переработаны или восстановлены).» [3, с.28].

Следует отметить, что в Российской Федерации, Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998 г. №89-ФЗ дает следующее определение понятию «отходы производства и потребления (далее - отходы) - вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с настоящим Федеральным законом. К отходам не относится донный грунт, используемый в порядке, определенном законодательством Российской Федерации, а также вскрышные и вмещающие горные породы, которые подлежат использованию в соответствии с Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах»<sup>10</sup>.

Примечательно, что российский зако-

нодатель приравнивает понятия «отходы» и «отходы производства и потребления». Кроме того, отметим, что термин «отходы» в целом приведен в соответствие с Базельской конвенцией «О контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением», а так же с Директивой ЕС.

В соответствии со статьей 317 Экологического кодекса Республики Казахстан, 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.

Э.Ф. Раимова предлагает определение понятия «отходы производства», отмечая при этом, что в правовом аспекте они представляют собой материалы, вещества, изделия, образовавшиеся в процессе производства продукции, выполнения работ (услуг) и не являющиеся конечной целью производственного процесса. «Отходами потребления» в правовом смысле, по ее мнению, являются изделия, материалы, вещества, утратившие полностью или частично свои потребительские свойства в процессе общественного или личного потребления.

Давая общее определение понятия «отходы», исследователь указывает, что для упрощения правового регулирования деятельности в области обращения с отходами, а также уточнения и детализации правовых норм в определении данного понятия необходимо отразить одну из главных особенностей данных материалов, веществ и изделий – то, что они по тем или иным причинам не пригодны для дальнейшего использования [4, с.10].

Несколько по-иному сформулированы понятия в статье 1 Модельного закона государств – участников СНГ «Об отходах производства и потребления», принятой на 29-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 29-15 от 31 октября 2007 г.).

Так, отходы производства и потребления (далее - отходы) определяются прежде всего, как «остатки сырья, материалов, полуфа-

<sup>10</sup> Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об отходах производства и потребления» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2024) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19109/bb9e97fad9d14ac66df4b6e67c453d1be3b77b4c](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109/bb9e97fad9d14ac66df4b6e67c453d1be3b77b4c) (дата обращения: 18.03.2024)

брикатов, иных изделий или продуктов, ...».

В ГОСТ 30772-2001 так же закреплены определения понятия «отходы», «отходы потребления», «отходы производства» в следующей формулировке:

«3.1 отходы: Остатки продуктов или дополнительный продукт, образующиеся в процессе или по завершении определенной деятельности и не используемые в непосредственной связи с этой деятельностью. ...

3.11 отходы производства: Остатки сырья, материалов, веществ, изделий, предметов, образовавшиеся в процессе производства продукции, выполнения работ (услуг) и утратившие полностью или частично исходные потребительские свойства

3.12 отходы потребления: Остатки веществ, материалов, предметов, изделий, товаров (продукции или изделий), частично или полностью утративших свои первоначальные потребительские свойства для использования по прямому или косвенному назначению в результате физического или морального износа в процессах общественного или личного потребления (жизнедеятельности), использования или эксплуатации.

В Санитарных правилах «Санитарно-эпидемиологические требования к сбору, использованию, применению, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению отходов производства и потребления»<sup>11</sup> используются определения «отходы производства (производственные отходы)», «отходы потребления» в следующей формулировке:

«28) отходы производства (производственные отходы) – остатки сырья, материалов, веществ, изделий, предметов, образовавшиеся в процессе производства продукции, выполнения работ (услуг) и утратившие полностью или частично исходные потребительские свойства;»

«36) отходы потребления – остатки продуктов, изделий и иных веществ, образовавшихся в процессе их потребления или эксплуатации, а также товары (продукция), утратившие полностью или частично исходные потребительские свойства;».

В свою очередь необходимо отметить, что в следующих национальных и межгосударственных стандартах в области отходов:

- (Межгосударственный стандарт) ГОСТ 30772–2001 Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения;

- (Межгосударственный стандарт) ГОСТ 30775–2001 Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Классификация, идентификация и кодирование отходов. Основные положения;

- СТ РК 1497-2006 (ГОСТ Р 52104-2003, MOD) «Ресурсосбережение. Термины и определения» (поправка);

- СТ РК 1513-2019 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами на всех этапах технологического цикла. Классификация и методы переработки ртутьсодержащих отходов. Основные положения»;

- СТ РК 3699-2020 Отходы производства и потребления. Иерархия управления отходами на всех этапах технологического цикла<sup>12</sup> выделяют, помимо понятия «отходы» (остатки продуктов или дополнительный продукт, образующиеся в процессе или по завершении определенной деятельности и не используемые в непосредственной связи с этой деятельностью), «отходы производства» (остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, образовавшихся при производстве продукции или выполнении работ и утратившие полностью или частично исходные потребительские свойства.) и «отходы потребления» (изделия и материалы, утратившие свои потребительские свойства в результате физического или морального износа.)

Наряду с этим следует отметить, что в статье 1 Закона Республики Казахстан от 15 июля 1997 года N 160. «Об охране окружающей среды» (утративший силу) были закреплены понятия:

«отходы производства - остатки сырья, материалов, химических соединений, образовавшиеся при производстве продукции, выполнении иных технологических работ и утратившие полностью или частично исходные потребительские свойства, необходимые для применения в соответствующем производстве, включая техногенные минеральные образования и отходы сельскохозяйственного производства;

отходы потребления - изделия, материалы и вещества, утратившие полностью или

<sup>11</sup> Утверждены Приказ и.о. Министра здравоохранения Республики Казахстан от 25 декабря 2020 года № ҚР ДСМ-331/2020. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 28 декабря 2020 года № 21934. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000021934> (дата обращения: 19.03.2024)

<sup>12</sup> См. перечень Национальных и Межгосударственных стандартов в области отходов. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://kaz-waste.kz/upload/Cnucok%20стандартов%20но%20отходам%202022.pdf> (дата обращения: 20.03.2024)

частично свои потребительские свойства в результате физического или морального износа;»).

Как видим, различие проводится в зависимости от вида и целевого назначения использования отходов. В целом понятие «отходов» практически идентично вышеуказанным, за небольшой оговоркой, что «отходы производства» и «отходы потребления», это прежде всего остатки сырья, материалов, веществ и т.д.

Таким образом, в текстах Модельного закона государств – участников СНГ «Об отходах производства и потребления», Межгосударственных стандартов (ГОСТ), Санитарных правилах, понятия «отходы производства», «отходы потребления» первую очередь определяются как остатки сырья, материалов, веществ и т.д.

Кроме того, что в Классификаторе отходов, утвержденном Приказом и.о. Министра экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан от 6 августа 2021 года № 314, повсеместно наряду с понятием «отходы» используется понятие «остаток, остатки», например: Код 130501\* Сухой остаток от песколовок и сепараторов масло/вода; 190111\* Зольный остаток и котельные шлаки, содержащие опасные вещества; 150110\* Упаковка, содержащая остатки или загрязненная опасными веществами.

По нашему мнению, Т.Л. Антоновой весьма своевременно отмечено, что сегодня к понятию «отходы» обозначились подходы, сформированные на законодательном уровне в ходе правоприменения, выработанные доктриной экологического права. При этом, мы согласны с автором в том, что проблемы в области обращения с отходами производства и потребления можно считать комплексными, поэтому имеет значение не только экологическая наука, но и технические, экономические и т. д. [5, с.45].

А.В. Воробьев, Л.Н. Евдакова изучив экологические, экономические, философские и правовые подходы к определению понятия отходов производства и потребления, предлагают более широкое, на наш взгляд актуальное понятие, которое включает в себя все стадии производства, в которых они могут образовываться. Отходы производства и потребления – это некондиционные остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, образовавшиеся в процессе производства и потребления товарной продукции, или товар-

ная продукция, полностью или частично утратившая свои потребительские свойства в процессе использования или хранения, или нецелевые продукты производства, образованные попутно с товарной продукцией, которые при наличии определенных социально-эколого-экономических условий могут быть использованы в качестве сырья, материалов, полуфабрикатов [2].

Таким образом, учитывая современные научные разработки в области управления отходами, а также нормативных актов, содержащих технические и технологические нормы, правила и стандарты относительно обращения с отходами, считаем, что необходима актуализация терминологии «отходы», «отходы производства», «отходы потребления», «отходы потребления и производства», применяемой в рамках законодательства об обращении с отходами.

Предлагаем согласовать терминологию правил, стандартов, обладающих неоспоримой практической значимостью и положений законодательных актов касательно вышеназванных понятий.

### Результаты и обсуждения:

1. Понятие отходов законодательно закреплено в статье 317 ЭК РК следующим образом:

«1. 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.».

Из смысла статьи следует, что в целом отходы образуются либо в следствии процесса производства, либо в процессе потребления.

В зависимости от источника, отходы делятся на две основные группы: отходы производства и потребления<sup>13</sup>. То есть отходы производства и отходы потребления являются частью технологического процесса образования отходов.

В пункте 1 статьи 365 ЭК РК раскрывается понятие «отходы потребления» следующего содержания: «К отходам потребления относятся отходы, образующиеся в результате жизнедеятельности человека, полностью или

<sup>13</sup> Виды отходов и их классификация [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <https://utilexpert.ru/blog/>

частично утратившие свои потребительские свойства продукты и (или) изделия, их упаковка и иные вещества или их остатки, срок годности либо эксплуатации которых истек независимо от их агрегатного состояния, а также от которых собственник самостоятельно физически избавился либо документально перевел в разряд отходов потребления.»

Однако определения понятия «отходы производства» нам не удалось найти в тексте анализируемого Экологического кодекса Республики Казахстан.

Это имеет существенное значение, поскольку, термин «отходы» является родовым к понятиям «отходы потребления», «отходы производства».

Таким образом, к пробелу можно отнести отсутствие определения понятия «отходы производства» в тексте анализируемого ЭК РК.

Рекомендуем предусмотреть в анализируемом кодексе статью, содержащую определение понятия «отходы производства».

2. В соответствии с пунктом 3 статьи 323 ЭК РК, извлечение из отходов полезных компонентов, сырья и (или) иных материалов пригодных для использования в дальнейшем в производстве (изготовлении) продукции, материалов или веществ вне зависимости от их назначения, происходит в процессе восстановления отходов, а точнее во время переработки отходов.

Отходы, содержащие полезные компоненты должны отправляться на вторичную переработку.

Строительство, реконструкция заводов, цехов и производств, приобретение и эксплуатация установок по получению сырья или готовой продукции, связанных с извлечением полезных компонентов из отходов (переработкой хвостов обогащения, вскрышных и вмещающих пород, золошлаков, металлургических шлаков, техногенных минеральных образований) входит в перечень мероприятий по охране окружающей среды в сфере обращения с отходами<sup>14</sup>.

Между тем, законодателем в пункте 8 статьи 12 Закона РФ «Об отходах производства и потребления» предусмотрена норма, о том, что «Захоронение отходов, в состав которых

входят полезные компоненты, подлежащие утилизации, запрещается. Перечень видов отходов, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается, устанавливается Правительством Российской Федерации.»<sup>15</sup>.

Соответствующий запрет на захоронение отходов, в состав которых входят полезные компоненты, подлежащие утилизации не закреплён в ЭК РК.

По мнению Э.Ф. Раимовой следует дифференцировать не только те виды отходов, которые могут быть удалены различным известным науке способом (путем захоронения, обезвреживания (сжигания) и иными путями), но и те из них, которые могут быть утилизированы путем использования в качестве вторичных материальных или вторичных энергетических ресурсов. При этом наиболее целесообразным представляется установление запрета на удаление тех отходов, в состав которых входят полезные компоненты, которые могут быть вторично использованы (утилизированы) [4, с.14].

Управление образовавшимися отходами должно осуществляться с применением принципа иерархии, в целях предотвращения образования отходов (статья 329 ЭК РК).

Кроме того, в статье 1 Модельного закона государств – участников СНГ «Об отходах производства и потребления», принятой на 29-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 29-15 от 31 октября 2007 г.), и ГОСТ 30772-2001 закреплёны также дефиниции таких понятий, как «вторичные ресурсы», «вторичные материальные ресурсы» и «вторичные энергетические ресурсы».

Таким образом, учитывая вышеизложенное, следует установить запрет на удаление отходов, представляющих ресурсную ценность.

3. Согласно пункту 3 статьи 143 Экологического кодекса РК, выявление и оценку объектов исторического загрязнения организуют местные исполнительные органы районов, городов.

Данное положение статьи 143 ЭК РК получило отражение в пункте 3 Главы 2 «Пра-

*klassifikaciya-othodov/ (дата обращения: 20.03.2024)*

<sup>14</sup> См. Приложение 4 к ЭК РК от 2 января 2021 года №400-VI «Типовой перечень мероприятий по охране окружающей среды». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2100000400> (дата обращения: 20.03.2024)

<sup>15</sup> Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 N 89-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19109/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109/) (дата обращения: 20.03.2024)

вилах выявления, оценки и учета объектов исторического загрязнения, в том числе ведение государственного реестра объектов исторического загрязнения», утвержденных Приказом и.о. Министра экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан от 16 августа 2021 года №329 в следующей формулировке:

«3. В соответствии с пунктом 3 статьи 143 Кодекса выявление и оценку объектов исторического загрязнения организуют местные исполнительные органы районов, городов. По решению Правительства РК выявление и оценку отдельных объектов исторического загрязнения организует уполномоченный орган в области охраны окружающей среды.»

Однако, при анализе, было выявлено, что указанная деятельность, являющаяся, обязанностью исполнительных органов местного самоуправления не закреплена в Законе РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года № 148.

Таким образом, в целях приведения в соответствие текстов Экологического кодекса РК и Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», рекомендуем дополнить статью 31 («Компетенция районного (города областного значения) акимата») Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» отсутствующей нормой в следующей формулировке:

«29-1) организует выявление и оценку объектов исторического загрязнения».

4. Анализ Положения о Министерстве экологии и природных ресурсов Республики Казахстан (далее-Положение), утвержденного Постановлением Правительства Республики Казахстан от 5 июля 2019 года № 479 показал, что в тексте имеются дублирующие нормы.

Так, подпункт 415) пункта 15 Положения полностью дублирует подпункт 626).

В пункте 15 Главы 2 «Задачи и полномочия Министерства» закреплены функции Министерства в следующей формулировке:

«415) обеспечивает в установленном законодательством Республики Казахстан порядке доступ к экологической информации в пределах своей компетенции;»

При этом данная функция содержится в подпункте 626) одновременно:

«626) обеспечивает в установленном законодательством Республики Казахстан порядке доступ к экологической информации в пределах своей компетенции;»

Таким образом, полагаем, в части содержания функций Министерства подпунктах 415) и 626) усматриваются дублирующие нормы. Считаем необходимым исключить указанное дублирование.

5. В соответствии с пунктом 2 статьи 297-1 Экологического кодекса Республики Казахстан от 9 января 2007 года был разработан приказ и.о. Министра энергетики Республики Казахстан от 19 июля 2016 года № 332 «Об утверждении критериев отнесения отходов потребления ко вторичному сырью».

Однако несмотря на то, что Экологический Кодекс от 9 января 2007 года утратил силу Экологическим Кодексом Республики Казахстан от 2 января 2021 года, данный приказ значится как действующий в Эталонном контрольном банке НПА РК.

Согласно пункту 2 статьи 27 Закона РК «О правовых актах», при признании утратившим силу нормативного правового акта вышестоящего уровня подлежат признанию утратившими силу нормативные правовые акты нижестоящего уровня, принятые для его реализации<sup>16</sup>.

В связи с этим, считаем необходимым признать утратившим силу приказ и.о. Министра энергетики Республики Казахстан от 19 июля 2016 года № 332 «Об утверждении критериев отнесения отходов потребления ко вторичному сырью».

### Заключение

1. в целях модернизации терминологического и категориального аппарата, учитывая современные научные разработки в области управления отходами, а также нормативных актов, содержащих технические и технологические нормы, правила и стандарты относительно обращения с отходами, считаем, что необходима актуализация терминов «отходы», «отходы производства», «отходы потребления», «отходы потребления и производства», применяемых в рамках законодательства об обращении с отходами;

1.1 рекомендуется предусмотреть в анализируемом Экологическом кодексе Республики Казахстан определение понятия «отходы производства».

2. в целях восполнения пробела, рекомен-

<sup>16</sup> Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> (дата обращения: 20.03.2024)

довать уполномоченному органу дополнить статью 325 («Удаление отходов») ЭК РК нормой, о том, что «удаление отходов, в состав которых входят полезные компоненты, подлежащие утилизации, путем использования в качестве вторичных материальных или вторичных энергетических ресурсов за-прещается».

2.1 в целях ликвидации пробела и приведения в соответствие текстов нормативных правовых актов, рекомендуем дополнить пункт1 статьи 31 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», подпунктом 29-1) в следующей формулировке:

«29-1) организует выявление и оценку объектов исторического загрязнения».

3. полагаем необходимым исключить дублирующие нормы в подпунктах 415) и 626) Положения о Министерстве экологии и природных ресурсов Республики Казахстан (далее-Положение), утвержденного Постановлением Правительства Республики Казахстан от 5 июля 2019 года № 479;

4. считаем необходимым признать утратившим силу приказ и.о. Министра энергетики Республики Казахстан от 19 июля 2016 года № 332 «Об утверждении критериев отнесения отходов потребления ко вторичному сырью».

## ЛИТЕРАТУРА

1. Стамкулова Г.А. Проблемные вопросы правового регулирования обращения с отходами в Республике Казахстан // *Scientific and practical journal ESJL*. — 2022. — № 1(1). — С. 47-53.

2. Воробьев А.В., Евдакова Л.Н. «Отходы» – понятие и их классификация в системе естественных и социально - экономических наук // *Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук*. — 2014. № 9. — С. 122-127.

3. Брагин А.Г. Решение проблем отходов производства и потребления законодательным путем // *Экология и промышленность Казахстана*. — 2013— №2(38). — С. 22-31.

4. Раимова Э.Ф. Правовое регулирование обращения с отходами: Специальность 12.00.06. - Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. — Оренбург, 1997. — 21 с.

5. Антонова Т.Л. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления в России: состояние и перспективы // *Young Scientist*. — 2019. — №32(270). August. — С. 45-49.

## REFERENCES

1. Stamkulova G.A. Problemnye voprosy pravovogo regulirovaniya obrashheniya s othodami v Respublike Kazakhstan // *Scientific and practical journal ESJL*—2022.-№ 1(1). — S.47-53;

2. Vorob'ev A.V., Evdakova L.N. «Othody» – ponjatie i ih klassifikacija v sisteme estestvennyh i social'no - jekonomicheskikh nauk // *Aktual'nye problem gumsnitsrnyh I estestvennyh nauk*. — 2014. № 9. — С. 122-127;

3. Bragin A.G. Reshenie problem othodov proizvodstva i potreblenija zakonodatel'nym putem. // *Jekologija i promyshlennost' Kazahstana*. — 2013— №2(38). — S.22-31;

4. Raimova Je.F. Pravovoe regulirovanie obrashhenija s othodami: Special'nost' 12.00.06. - Prirodoresursnoe pravo; agrarnoe pravo; jekologicheskoe pravo. Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskikh nauk. Orenburg.1997.-21s.;

5. Antonova T.L. Pravovoe regulirovanie obrashhenija s othodami proizvodstva i potreblenija v Rossii: sostojanie i perspektivy // «*Young Scientist*». — 2019—№32 (270). August. — S.45-49.