



Государственное агентство охраны
окружающей среды и лесного
хозяйства при Правительстве КР

ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОТХОДАМИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Бишкек 2018 г.

Содержание

Используемый список сокращений и аббревиатур.....	2
Введение	3
Общие нормативные правовые требования по обращению с отходами	4
Ключевые участники системы управления отходами	10
Понятийный аппарат.....	13
Классификация отходов	15
Лицензирование	17
Контроль и надзор	18
Ответственность	24
Правовое регулирование процессов обращения с отходами.....	25
Образование, нормирование, учет отходов.....	25
Сбор, временное хранение и накопление отходов.....	30
Транспортировка отходов, включая трансграничные перемещения отходов.	34
Обезвреживание, размещение и захоронение отходов	39
Переработка/использование/утилизация отходов	46
Экономические механизмы управления отходами	50
Виды регулируемых отходов	53
Выводы.....	61
Рекомендации	67
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	71
Приложение 1: Перечень нормативных правовых актов Кыргызской Республики, регулирующих обращение отходов	71

Используемый список сокращений и аббревиатур

ГАООСЛХ	Государственное агентство по охране окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР
ГКО	Государственный кадастр отходов КР
ГКПЭН	Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования КР
ГОСТ	Межгосударственный стандарт
Госэкотехинспекция или ГИЭТБ	Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве КР
ГП	Государственное предприятие
ГТС	Государственная таможенная служба при Правительстве КР
ГЭЭ	Государственная экологическая экспертиза
ДПЗ и ГСЭН	Департамент профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения КР
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
КМС	стандарт Кыргызской Республики
МЭ КР	Министерство экономики КР
Нацстатком	Национальный статистический комитет КР
НПА	Нормативный правовой акт
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ОМСУ	Органы местного самоуправления
ОсОО	Общество с ограниченной ответственностью
ПНОО	Проекты нормативов предельных норм образования отходов
СЗЗ	Санитарно-защитная зона
СЭЗ	Свободная экономическая зона
ТБО	Твердые бытовые отходы
ТР ТС ЧП	Технический регламент Евразийского экономического союза Частный предприниматель

Введение

Программа Правительства Кыргызской Республики «Жаны доорго – кырк кадам», разработанная к началу 2018 года, включает основные поэтапные этапы реализации Стратегии развития Кыргызской Республики на период до 2040 года, включая Программу развития «Экологическая безопасность».

Каждый шаг призван обеспечить конкретные решения существующих проблем экономики и общества в Кыргызской Республике.

Согласно шагу «кадам 39: Экологическая устойчивость», Правительством будет вестись работа по созданию соответствующей нормативной правовой базы и государственной поддержке реконструкции действующих производств при переходе на малоотходные и ресурсосберегающие технологии. Также предусмотрена разработка и реализация комплексной программы по организации системы управления отходами и реализация проектов по сортировке и вторичной переработке отходов, строительству мусороперерабатывающего завода, комплексной линии по сортировке и складированию бытовых отходов, а также передаче функции по сбору бытовых отходов на аутсорсинг.

Эффективно работающая система управления отходами предполагает наличие интегрированной системы различных аспектов: социальных, экономических, нормативно-правовых, управленческих, технических.

Основной целью надлежащего обращения с отходами является предотвращение их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду путем минимизации отходов, а также сокращения их образования.

Актуальность решения данной проблемы в нашей стране обусловлена высоким уровнем загрязнения окружающей среды различными видами отходов, имеющих тенденцию к стремительному росту в последние десятилетия, и неудовлетворительным состоянием правового регулирования в этой области.

В рамках настоящей работы группой экспертов осуществлен правовой анализ и оценка действующей системы государственного управления отходами в Кыргызской Республике. Цель проведенного исследования - выявление недостатков и имеющихся пробелов в области правового регулирования процессов обращения с отходами на территории страны для усовершенствования и укрепления национального законодательства в данной сфере.

В соответствии с поставленной целью необходимо было решить следующие задачи:

- произвести «инвентаризацию» основных понятий и терминов в области регулирования отходов;
- изучить и описать основные принципы системы классификации, лицензирования, контроля в сфере обращения отходов;
- дать характеристику правового регулирования этапов обращения с отходами;
- выявить виды регулируемых отходов;
- определить ключевых участников в системе обращения с отходами.

В связи с этим, экспертами изучены и проанализированы более 60 нормативных правовых актов, составляющих основу правового регулирования отходов, достаточно подробно рассмотрены этапы обращения с отходами, с учетом взаимодействия ключевых участников данных процессов.

В результате проведенного анализа сформированы выводы на основе которых разработаны рекомендации для лиц, принимающих решения.

Рекомендации, представленные по итогам проделанной работы, будут использованы для обновления нормативной правовой базы в области обращения с

отходами путем внесения необходимых дополнений и изменений в национальное законодательство в целях усовершенствования и развития системы управления отходами.

Общие нормативные правовые требования по обращению с отходами

Требования и организационные меры управления отходами в Кыргызской Республике определены законодательством в сфере охраны окружающей среды, а также другими нормативными документами и вступившими в установленном порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

В республике действует значительное количество нормативных правовых актов, регулирующих систему управления отходами и имеющих ряд требований к процессам обращения с отходами. (см. Приложение 1: Перечень нормативных правовых актов Кыргызской Республики, регулирующих обращение отходов).

В настоящем разделе рассмотрены только базовые нормативные правовые акты, которые определяют систему управления отходами. Более подробно законодательные акты и подзаконные акты, предъявляющие специальные требования в области управления отходами будут рассмотрены в нижеследующих разделах.

Концепция и основные положения законодательства охраны окружающей среды базируются на **Конституции Кыргызской Республики¹ (КР)**. В соответствии со ст. 48 Конституции, каждый гражданин имеет право на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду и на возмещение вреда, причиненного здоровью или имуществу действиями лиц или организаций в области природопользования, а также обязан бережно относиться к окружающей природной среде.

Земельный, Лесной, Водный кодексы КР, каждый в силу своего действия и в рамках своего охвата содержит определенные нормы, регулирующие отношения в области обращения с отходами.

Статья 96 **Земельного кодекса КР²** устанавливает требования для собственников земельного участка и землепользователей по содержанию охраны земель от загрязнения отходами производства.

Статья 35 **Лесного кодекса КР³** предусматривает осуществление мероприятий, обеспечивающих охрану лесов от промышленных и коммунально-бытовых отходов при изыскании, проектировании и размещении объектов, влияющих на состояние и воспроизводство лесов.

Статья 67 **Водного кодекса КР⁴** устанавливает запрет в зонах формирования стока на размещение хвостохранилищ, свалок и других хозяйственных объектов, которые могут оказать вредное влияние на качество водных ресурсов и загрязнение ледяного покрова водных объектов, ледников и снежников производственными, бытовыми и иными отходами.

¹ Принята 27 июня 2010 года

² Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года № 45, (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.07.2016 г.). Опубликован в газете "Эркин Тоо" от 16 июня 1999 года № 47-48; Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 1999 г., № 9, ст.440

³ Лесной кодекс Кыргызской Республики от 8 июля 1999 года N 66, (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.07.2016 г.). Опубликован в газете "Эркин Тоо" от 16 июля 1999 № 58; Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 1999 г., № 12, ст.534

⁴ Водный кодекс Кыргызской Республики от 12 января 2005 года № 8, (с изменениями и дополнениями по состоянию на 14.06.2016 г.). Опубликован в газете "Эркин Тоо" от 21 января 2005 года № 6-7; Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2005 г., № 4, ст.241

Уголовным кодексом КР⁵ и Кодексом об административной ответственности КР⁶ определена мера ответственности за нарушения требований в области обращения отходов.

Базовый Закон КР «Об охране окружающей среды»⁷ определяет основополагающие принципы и меры охраны окружающей среды и общие требования к безопасному обращению с отходами производства и потребления.

В частности, данный Закон устанавливает систему учета и нормирования, включающую требования и меры по:

- ведению государственного учета образующихся и размещаемых в окружающей среде отходов;
- лимитированию и установлению предельно допустимых норм размещения отходов.

Экономические механизмы регулирования отходами, предусмотренные настоящим Законом, включают взимание платы за размещение отходов в окружающей среде, экономическое стимулирование в виде финансирования мероприятий в сфере управления отходами.

Также, Закон предусматривает ряд требований к хозяйственной и иной деятельности по:

- проведению оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и государственной экологической экспертизы объектов, связанных с обращением с отходами;
- осуществлению рекуперации и рециркуляции веществ, содержащихся в отходах, предназначенных для захоронения;
- принятию эффективных мер по обезвреживанию, переработке, утилизации, складированию или захоронению производственных и бытовых отходов;
- осуществлению государственного контроля за соблюдением требований по обращению с отходами;
- организацию и проведению мониторинга за состоянием окружающей среды на объектах, связанных с обращением с отходами;
- информированию заинтересованных сторон.

Кроме того, Закон КР «Об охране окружающей среды» устанавливает компетенции государственных органов, полномочия общественных объединений, права и обязанности граждан, природопользователей в области обращения с отходами, ответственность за экологические правонарушения и порядок разрешения споров в области обращения с отходами.

Со дня принятия Закон подвергался постоянным изменениям и дополнениям.

Несмотря на это, имеются несоответствия с существующим законодательством. К примеру, некоторые положения ст. 15 и 35, в части поступления платы за загрязнение окружающей среды, в том числе за размещение отходов и создания фондов охраны природы, противоречат **Бюджетному кодексу КР⁸**, принятому в 2016 году, в соответствии с которым признаются утратившим силу все фонды, которые создавались ранее за исключением Социального фонда и Фонда обязательного медицинского страхования.

⁵ Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 года № 68 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.11.2016 г.). Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 1998 г., № 7, ст. 229

⁶ Кодекс Кыргызской Республики от 4 августа 1998 года № 114 «Об административной ответственности» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 14.02.2017 г.). Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 1999 г., № 2, ст. 77

⁷ Закон Кыргызской Республики от 16 июня 1999 года № 53 «Об охране окружающей среды» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.07.2016 г.). Опубликован: «Эркинтоо» от 7 июля 1999 года № 54-55; «Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» 1999 г., № 11, ст. 452

⁸ Кодекс КР от 16 мая 2016 года № 59 "Бюджетный кодекс Кыргызской Республики"

Закон КР «Об отходах производства и потребления»⁹ является основным Законом Кыргызской Республики, определяющим государственную политику в области обращения с отходами производства и потребления и регулирующим отношения, возникающие в процессе жизненного цикла отходов, а также государственного управления, надзора и контроля в области обращения с отходами.

Настоящий Закон определяет основные принципы государственной политики в области обращения с отходами и полномочия государственных органов и органов местного самоуправления, регламентирует требования по обращению с отходами, трансграничной перевозке отходов, лицензированию деятельности по обращению с отходами, государственному, производственному и общественному контролю, нормированию обращения с отходами, государственному учету и ведению кадастра отходов, экономическому регулированию и мерам ответственности и разрешению споров в области обращения с отходами.

Законом установлены общие требования по обращению с отходами при эксплуатации действующих объектов в части осуществления инвентаризации отходов и государственной статистической отчетности, мониторинга и восстановления мест размещения отходов.

Также, данным нормативным актом предусмотрены требования по выбору мест строительства объектов для размещения отходов, внесению их в государственный кадастр отходов, очистке населенных пунктов от отходов, организацию рациональной системы сбора отходов, предусматривающей раздельный сбор ценных компонентов, их временное хранение, регулярный вывоз и обезвреживание.

На сегодняшний день, Закон «Об отходах производства и потребления» устарел и многие его положения не актуальны, либо противоречат, тем законодательным актам, которые были разработаны и приняты позже. Так, например, учитывая, что Закон «Об отходах производства и потребления» является базовым в области обращения отходов, в нем не определены многие виды отходов, которые на сегодняшний день находятся в обращении на территории Кыргызской Республики, дается лишь определение «отходов производства», «отходов потребления» и «опасных отходов». Используемый в этом же документе термин «твердые бытовые отходы» не имеет определения. Также законом не охвачены такие виды отходов как медицинские, биологические, строительные, электронные и др. отходы; данный законодательный акт не обеспечен необходимыми отсылочными нормами на другие нормативные правовые акты, которые в той или иной мере обеспечивают регулирование различных видов отходов.

Закон утверждает, что все опасные отходы по степени их вредного воздействия на человека и окружающую среду подразделяются на классы, хотя не дает понимания принципа подразделения на классы опасности, не дает определения класса опасности, к тому же не обеспечен отсылочными нормами на НПА, которые данные положения регламентируют.

Кроме того, в Законе имеются:

- противоречия с Законом КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», в части осуществления нормотворческих функций (ст.18 п.3);
- противоречия с Бюджетным кодексом КР в части поступления платы за размещение отходов (ст. 20);
- ссылка на утративший силу Закон Кыргызской Республики "О лицензировании".

⁹ Закон Кыргызской Республики от 13 ноября 2001 года № 89 «Об отходах производства и потребления» в газете "Эркин Тоо" от 21 ноября 2001 года № 83; Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2001 г., № 10, ст. 370

Положения Закона КР «Об отходах производства и потребления» не охватывает и соответственно не регулирует всю систему обращения с отходами.

В связи с вышеизложенным, Закон КР «Об отходах производства и потребления» нуждается во внесении изменений и дополнений.

Закон КР **«Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности»¹⁰** разработан и принят в рамках технического регулирования в КР в 2009 г.

Законом предусмотрено комплексное правовое и нормативное регулирование отношений с регламентацией общетехнических требований, направленных на достижение оптимальной степени упорядочения системы регулирования вопросов безопасности защиты окружающей среды, обеспечение безопасности продукции, процессов для жизни и здоровья человека и окружающей среды, в том числе растительного и животного мира.

В частности, в области регулирования отходами Законом введены:

- классификация объектов в зависимости от степени их негативного воздействия (в том числе образованием и размещением отходов) на окружающую среду на категории опасности;
- государственный реестр объектов размещения отходов для учета объектов размещения отходов;
- паспортизация опасных отходов и разрешительная система на трансграничную перевозку отходов.

Согласно данному Закону, определение перечня необходимых (обязательных) регламентирующих деятельность нормативно-технических документов, таких как экологический паспорт, проекты нормативов предельных норм образования отходов (ПНОО), разрешения на размещение отходов, государственная статистическая отчетность и периодичность проведения проверок при осуществлении государственного контроля осуществляется в зависимости от категории опасности объекта.

Кроме того, Закон устанавливает требования к обеспечению экологической безопасности в области обращения с отходами производства и потребления при проектировании и осуществлении деятельности на объектах хозяйственной и иной деятельности для процессов производства, хранения, перевозки и утилизации продукции.

Закон вводит запрет на:

- ввод в эксплуатацию объектов хозяйственной и иной деятельности, не оснащенных техническими средствами и технологиями обезвреживания и безопасного размещения отходов;
- производство и обращение отходов с неустановленным классом опасности для окружающей природной среды;
- ввоз отходов на территорию Кыргызской Республики в целях их захоронения и обезвреживания;
- захоронение отходов на территориях жилой зоны, лесопарковых, рекреационных и водоохранных зон;
- самовольное размещение, сжигание отходов в окружающей среде и извлечение захороненных отходов.

Данный Закон имеет множество дублирующих положений с Законами КР «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства и потребления» и «Об экологической экспертизе», в части установления требований к хозяйственной и иной деятельности. В связи с этим требуется полная инвентаризация и переработка нормативных правовых актов, в которых регламентированы требования и нормы по обращению с отходами, с внесением в них соответствующих изменений и дополнений.

¹⁰ Закон Кыргызской Республики 8 мая 2009 года № 151 «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности Кыргызской Республики» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.03.2012 г.). Опубликован в газете "Эркин Тоо" от 15 мая 2009 года № 36-37; Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2009 г., № 5, ст.468

Также, что касается Закона КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности», необходимо отметить, что со вступлением страны в Евразийский экономический союз, Кыргызская Республика взяла на себя обязательства по гармонизации нормативной правовой базы КР в соответствии с **Договором о присоединении Кыргызской Республики к Договору о ЕАЭС от 29 мая 2014 года**. В рамках Договора о ЕАЭС принимаются единые технические регламенты, единые межгосударственные стандарты.

В соответствии с Приложением 9 Договора о ЕАЭС от 29 мая 2014 года на территории ЕАЭС действуют только технические регламенты на определенные виды продукции, указанные в «Едином перечне продукции».

В соответствии с Протоколом о техническом регулировании в рамках ЕАЭС (приложение №9 к Договору ЕАЭС) объектами технического регулирования являются продукция, включенная в единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках ЕАЭС, и связанные с требованиями к такой продукции процессы проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Согласно положениям технических регламентов ЕАЭС, обращение (сбор и утилизация) с бывшими в употреблении товарами и продукцией производится в соответствии законодательством в государства члена ЕАЭС.

Согласно пункту 1 статьи 52 Договора о ЕАЭС «экологическая безопасность» не является объектом технического регулирования, следовательно, наличие Закона КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике» противоречит нормативной правовой базе ЕАЭС.

С другой стороны, нормы и требования, прописанные в Законе «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике» являются неотъемлемой частью национального экологического права и не должны быть утрачены.

Необходимо также учитывать, что с 2009 года после принятия Закона КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности» были приняты нормативные правовые акты, базирующиеся на положениях данного технического регламента, при его утрате появятся правовые пробелы в национальном законодательстве. Это в свою очередь повлечет не однозначное понимание нормы и сложность ее применения, а также приведет к созданию коррупционных факторов.

В связи с этим, требуется принять законопроект **«Об экологической безопасности в Кыргызской Республике»**, разработанный Комитетом ЖК КР по экономической и фискальной политике еще в 2015 году, который устранил вышеперечисленные коллизии и несоответствия, существующие в настоящее время.

Также на территории Кыргызской Республики действуют Межгосударственные стандарты, принятые Кыргызстандартом в качестве национальных:

- ГОСТ 30772-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения»;
- ГОСТ 30773-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Этапы технологического цикла. Основные положения».
- ГОСТ 30775-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Классификация, идентификация и кодирования отходов. Основные положения.»

Данные ГОСТы определяют термины и определения в области обращения с отходами и устанавливают типовые этапы технологического цикла отходов производства и потребления, включая ликвидацию отбракованных, устаревших и/или списываемых изделий (продукции), утративших свои потребительские свойства.

**Реализовано в рамках проекта
«Укрепление потенциала Кыргызской Республики в управлении отходами на всем жизненном пути»**

Необходимо принять во внимание данные ГОСТы и активно их использовать при переработке законодательных актов, направленных на регулирование отходов.

Ключевые участники системы управления отходами

I) Юридические и физические лица, деятельность которых связана с образованием отходов производства и потребления: **хозяйствующие субъекты, государственные учреждения и население.**

II) Юридические и физические лица, задействованные в сборе, хранении, использовании, обезвреживании, транспортировке и захоронении отходов производства и потребления: **собственники отходов, муниципальные предприятия по сбору и вывозу отходов, владельцы транспортных средств по перевозке опасных отходов, владельцы объектов размещения, специализированные организации по переработке отходов.**

III) Регулятивные органы

а) **Государственное агентство по охране окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР (ГАООСЛХ)** в соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года № 123 является государственным органом исполнительной власти по реализации политики и регулированию отношений в сфере охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и природопользования.

В системе управления отходами ГАООСЛХ:

- согласует проекты нормативных правовых актов, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность в области охраны окружающей среды;
- разрабатывает правила и нормы, регламентирующие порядок экологически безопасного обращения с отходами;
- в установленном законодательством порядке выдает, приостанавливает и аннулирует лицензии на осуществление лицензируемых видов деятельности и разрешения: *(1) лицензия на утилизацию, размещение, уничтожение и захоронение отходов токсичных материалов и веществ, в том числе радиоактивных; (2) лицензия на перевозку (в том числе трансграничную) отходов производства токсичных веществ; (3) разрешение на размещение отходов в окружающей среде.*
- осуществляет государственную экологическую экспертизу проектной документации намечаемой деятельности по *(1) утилизации и захоронению отходов, в том числе опасных и токсичных и утилизация; (2) переработка и захоронение промышленных и бытовых отходов.*
- предоставляет экспертное заключение на экспорт и импорт опасных отходов в соответствии с Базельской конвенцией о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением.
- осуществляет координацию за обращением с отходами производства и потребления, их трансграничным перемещением, ведением на всех хозяйствующих субъектах первичного учета образования отходов производства и потребления.
- осуществляет ведение государственного кадастра отходов;
- осуществляет международное сотрудничества в области обращения с отходами, изучение, обобщение и распространение международного опыта;
- обеспечивает доступ общественности к информации по обращению с отходами.

б) **Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики (Госэкотехинспекция)** - является уполномоченным государственным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный надзор и контроль в области экологической и технической безопасности.

Решения Госэкотехинспекции являются обязательными к исполнению для всех граждан, хозяйствующих и иных субъектов.

В системе управления отходами Госэкотехинспекция:

- осуществляет в установленном порядке надзор за соблюдением охраны природоохранного законодательства Кыргызской Республики, установленных правил, лимитов и нормативов размещения отходов в окружающей природной среде, требований по обращению отходами производства и потребления, включая все этапы обращения с отходами – сбор, транспортировка, временное хранение, переработка обеззараживание, размещение, захоронение;
- осуществляет установленном порядке контроль за выполнением мер по защите почв от загрязнения отходами производства, ядохимикатами и другими химическими веществами.

в) Министерство экономики КР

Выдает лицензию на импорт/экспорт специфичных видов товаров (опасные отходы) на основании экспертного заключения ГАООСЛХ.

г) Департамент профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения КР (ДПЗиГСЭН):

- выдает заключение о соответствии санитарным правилам порядка, условий и способов сбора, использования, обезвреживания, транспортировки, хранения и захоронения отходов производства и потребления при установлении органами МСУ указанных порядка условий и способов.
- выдают заключение о соответствии санитарным правилам видов деятельности (работ, услуг), представляющих потенциальную опасность для человека, предусмотренных законодательством КР о лицензировании, для принятия решения о выдаче лицензии.
- Возглавляет комиссию по вынесению решения на уничтожение продукции и товаров в случае признания их непригодными к употреблению и реализации.
- После закрытия полигона отходов принимает выполненные рекультивационные работы от владельца полигона в составе приемочной комиссии с участием Госэкотехинспекции, ГАООСЛХ, ОМСУ.

д) Национальный статистический комитет КР (Нацстатком)

Нацстаткомом осуществляется государственная статистика и координация деятельности в области учета и статистики на всей территории Кыргызской Республики.

Государственная статистическая отчетность в области обращения с отходами включает:

- «Отчет об образовании и обращении с отходами производства и потребления» - Форма № 1-отходы¹¹: данный отчет сдают все хозяйствующие субъекты, независимо от формы собственности, осуществляющие деятельность в области образования и обращения с отходами производства и потребления, кроме отходов радиоактивных и медицинских, а также предприятия и организации, на которых образуются, складируются, используются, обезвреживаются (уничтожаются) токсичные промышленные отходы;
- «Отчет о размещении отходов производства и потребления» Форма № 2-отходы¹²: отчет сдают предприятия и организации, деятельность которых связана с размещением отходов производства и потребления.

¹¹ <http://stat.kg/ru/formy-statisticheskoy-otchetnosti/>

¹² <http://stat.kg/ru/formy-statisticheskoy-otchetnosti/>

На основе предоставленных отчетов ежегодно выпускаются статистические сборники на пятилетний период «Окружающая среда в Кыргызской Республике», который включает раздел «Отходы производства и потребления» (www.stat.kg).

е) Государственная таможенная служба при Правительстве КР (далее - ГТС) является государственным органом исполнительной власти, осуществляющим непосредственное руководство таможенным делом в Кыргызской Республике и обладающим статусом вооруженного правоохранительного органа.

Для выполнения своих задач ГТС осуществляет функции регулирования отношений, связанных с перемещением через таможенную границу товаров (отходов) и транспортных средств, обеспечивает применение норм Таможенного кодекса Таможенного союза, осуществляет сбор, обработку и анализ статистических данных в области таможенного дела, ведет таможенную статистику внешней торговли и специальную таможенную статистику Кыргызской Республики в соответствии с методологией, Таможенного кодекса Таможенного союза, иных регулирующих таможенные правоотношения международных договоров и актов, составляющих право Евразийского экономического союза.

Кыргызская Республика присоединилась к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года Законом КР от 21 мая 2015 года N 111 и применяет единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза, Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза осуществляется с даты принятия Высшим Евразийским экономическим советом решения об отмене таможенного контроля товаров и транспортных средств перемещаемых через кыргызско-казахстанский участок государственной границы. В связи с этим на сегодняшний день ГТС не может контролировать перемещение опасных отходов на данном участке границы.

ж) Органы местного самоуправления

К полномочиям органов местного самоуправления (ОМСУ) в области обращения с отходами относятся:

- осуществление мер по предотвращению катастроф, аварий, связанных с отходами;
- осуществление мер по ликвидации последствий катастроф, аварий, связанных с отходами;
- разработка и реализация региональных, а также выполнение государственных программ в области обращения с отходами;
- контроль деятельности предприятий и организаций, находящихся на их территории, в области обращения с отходами;
- организация сбора средств юридических и физических лиц, местного бюджета и внебюджетных фондов для финансирования строительства новых, расширения и реконструкции действующих объектов по обработке, переработке и захоронению отходов;
- организация рациональной системы сбора отходов, предусматривающей отдельный сбор компонентов (пищевые отходы, цветные и черные металлы, текстиль, стекло, бумага и т.п.), хранение, регулярный вывоз, обезвреживание, утилизацию отходов, а также рекультивацию подведомственной территории;
- обеспечение населения информацией по обращению с отходами, о состоянии их хранения и переработке в регионе.

Понятийный аппарат

Проведенный анализ нормативных правовых актов в области обращения отходов выявил большое количество терминов, которые не имеют определений, либо в различных законодательных актах трактуются по разному.

Например, в законодательстве встречаются такие термины как: **«твердые промышленные отходы»**, **«твердые бытовые отходы»**, **«опасные промышленные отходы»**, **«токсичные промышленные отходы»**, **«отходы токсичных веществ и материалов»**, **«отходы производства токсичных веществ»** и др., которые никак не определены в нормативных правовых актах, что усложняет процессы обращения с данными видами отходов, так как кроме отсутствия определения этих терминов, нет специальных требований для этих видов отходов.

К тому же, встречаются термины, которые обозначают одно и то же, но в различных НПА их называют по-другому. Например, в Законе КР «Об отходах производства и потребления» есть понятие «паспорт отходов», которому дается следующее определение **«паспорт отходов - документ, удостоверяющий количественную и качественную характеристику отходов»**. В Законе КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике» этот термин обозначен как **«паспорт опасных отходов»**;

Или, термин **«Государственный кадастр отходов КР»** используется в Законе «Об отходах производства и потребления», а в Законе КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности»¹³ используется название **«Государственный реестр объектов размещения отходов»**.

В нормативных актах различных уровней встречаются термины, которые определяют виды различных отходов, например, **«биологические отходы»**, **«строительные отходы»**, **«медицинские отходы»**, но в базовом Законе «Об отходах производства и потребления» данная терминология не используется. Некоторые виды отходов, такие как **ртутьсодержащие отходы**, имеют нормы, направленные на их регулирование, но определение этих отходов в нормативной правовой базе нет, это касается и строительных отходов. Также отсутствует дефиниция **«отходы электронного и электротехнического оборудования»**, хотя на сегодняшний день вопросы регулирования этих отходов активно обсуждаются на национальном и международном уровне.

В связи с этим, необходимо введение в понятийный аппарат законодательных актов, регламентирующих процессы обращения с отходами, в первую очередь, в Закон КР «Об отходах производства и потребления», следующих определений: **«ртутьсодержащие отходы»**, **«строительные отходы»**, **«медицинские отходы»**, **«биологические отходы»**, **«отходы электронного и электротехнического оборудования»**. В обязательном порядке необходимо обеспечить данный закон всеми необходимыми ссылками с отсылочными нормами на специальные нормативные правовые акты, которые регулируют эти виды отходов, если таковые существуют.

Также следует обратить внимание на определения, касающиеся процессов обращения с отходами, к примеру, дефиниция **«использование отходов»** используется в Законе КР «Об отходах производства и потребления» и изложена следующим образом **«использование отходов - применение отходов для производства продукции и выполнения работ (услуг) или получения энергии»**.

¹³ Закон Кыргызской Республики 8 мая 2009 года № 151 «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности Кыргызской Республики» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.03.2012 г.). Опубликован в газете "Эркин Тоо" от 15 мая 2009 года № 36-37; Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2009 г., № 5, ст.468

Во «**Временной инструкции по обращению с медицинскими отходами на территории Кыргызской Республики**¹⁴» дается определение «**утилизация отходов** - вовлечение отходов в новые технологические циклы, **использование** в полезных целях; **использование** отходов в качестве вторичного сырья и для других целей».

В Законе КР «Об отходах производства и потребления» есть определение «обращение с отходами - все виды деятельности, связанные со сбором, хранением, **использованием**, обезвреживанием, транспортированием и захоронением отходов».

В Порядке обращения с опасными отходами «процессы обращения с опасными отходами (жизненный цикл отходов) включают в себя следующие этапы: образование, накопление (сбор, временное хранение, складирование), транспортировка, обезвреживание, **утилизация, использование в качестве вторичного сырья, захоронение**». Все вышеизложенные определения вносят путаницу и сложности в понимании, того, что из себя представляют процессы «использование отходов» и «утилизация отходов» – это одно и то же, или есть какая-либо разница между этими процессами? Также в нормативных актах используется термин «**переработка**», который тоже никак не определен законодательно.

Так, например, в Законе КР «**Об экологической экспертизе**»¹⁵ видами экономической деятельности, подлежащей обязательной экологической экспертизе и ОВОС являются:

- **утилизация** и захоронение отходов, в том числе опасных и токсичных и утилизация;

- **переработка** и захоронение промышленных и бытовых отходов.

В Порядке обращения с отходами производства и потребления» в пункте 15 указано, что «сбор отходов производства и потребления, относящихся к категории вторичных материальных ресурсов, должен осуществляться на объектах образования отходов раздельно в соответствии с направлениями их **использования и переработки**». В этом же документе в пункте 16 «юридические и физические лица, осуществляющие сбор вторичных ресурсов, их сортировку и **утилизацию**, разрабатывают и вносят предложения в органы местного самоуправления по размещению пунктов приема, сортировки и **утилизации вторичных ресурсов**».

В «**Руководстве по управлению радиоактивными отходами**»¹⁶ есть следующее определение «**переработка** радиоактивных отходов - технологические операции, выполняемые с целью изменения агрегатного состояния и (или) физико-химических свойств радиоактивных отходов для перевода их в менее опасные формы, пригодные для транспортирования, хранения и (или) захоронения», что в свою очередь, перекликается с определением термина «**обезвреживание отходов**», которое прописано в Законе «Об отходах производства и потребления»: «**обезвреживание отходов** - обработка (в том числе сжигание) отходов на специализированных установках, приводящая к уменьшению их опасного воздействия на окружающую среду и человека».

В этом же законе изложена следующая норма «отходы, являющиеся источниками загрязнения окружающей среды, подлежат уничтожению, **переработке**, очистке, хранению либо захоронению на специальных полигонах или в других отведенных местах размещения отходов, или сжиганию в специальных установках». (Статья 8)

В этих случаях не понятно, что значит «**переработка отходов**». Возможно это один из этапов процесса утилизации, либо это один из способов использования, а может

¹⁴ Утверждена Постановлением Правительства КР № 94 от 15 февраля 2018 года

¹⁵ Закон Кыргызской Республики от 16 июня 1999 года № 54 «Об экологической экспертизе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.05.2015 г.). Опубликован в газете "Эркин Тоо" от 21 июля 1999 года № 59-62; Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 1999 г., № 12, ст. 528

¹⁶ Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 5 августа 2015 года № 558

переработка - это утилизация, утилизация - это использование, а может быть переработка отходов - это обезвреживание?

Поэтому необходимо для каждого этапа в процессе обращения с отходами определиться с терминологией и сформулировать исчерпывающие определения, которые изложить в Законе КР «Об отходах производства и потребления» как в базовом НПА в области обращения с отходами, для приведения к единообразию применение терминов и определений в остальных нормативных правовых документах в данной сфере.

Классификация отходов

В соответствии с законодательством, обращение с отходами регулируется с учетом вида и **класса опасности отхода**, установленного с учетом происхождения, агрегатного состояния, физико-химических свойств субстрата, количественного соотношения компонентов и степени опасности для здоровья населения и среды обитания человека.

Общая классификация отходов по видам и классам опасности предусмотрена **Законом КР «Об отходах производства и потребления»** в соответствии с которым, отходы подразделяются на отходы производства и потребления и на соответствующие классы. Дальнейших пояснений, либо отсылочных норм на другие законодательные акты относительно классификации отходов в данном НПА нет.

В соответствии с **Законом КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике»¹⁷** отходы производства и потребления в зависимости от степени их негативного воздействия на окружающую природную среду и здоровье человека подразделяются на классы опасности в соответствии с критериями, установленными законодательством Кыргызской Республики в данной сфере.

На сегодняшний день установленных критериев, на которые ссылается данный Закон, для определения класса опасности отходов в нормативной правовой базе Кыргызской Республики нет.

В **«Порядке обращения с опасными отходами на территории Кыргызской Республики»¹⁸** изложена классификация, которая **опасные** отходы делит на пять классов опасности:

- первый класс - вещества (отходы) чрезвычайно опасные;
- второй класс - вещества (отходы) высоко опасные;
- третий класс - вещества (отходы) умеренно опасные;
- четвертый класс - вещества (отходы) малоопасные;
- пятый класс - практически неопасные.

Согласно данному нормативному документу классифицируются только опасные отходы, к тому же обозначение пятого класса отходов – практически неопасных отходов при классификации не согласуется с наименованием Порядка и классификацией опасных отходов, поскольку неопасные отходы не должны относиться к опасным отходам, а согласно Порядку, **практически неопасные отходы – это тоже опасные отходы 5 класса опасности**. Налицо явное противоречие в изложении нормы, что может привести к разночтениям при трактовании данного положения, а впоследствии к неправильному правоприменению.

Для определения характеристики отходов и их кода постановлением Правительства Кыргызской Республики № 9 утвержден **Классификатор опасных отходов¹⁹**, который

¹⁷ Закон КР от 8 мая 2009 года № 151 «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике»

¹⁸ Постановление Правительства КР от 28 декабря 2015 года № 885 «Об утверждении Порядка обращения с опасными отходами»

¹⁹ Постановление Правительства КР от 15 января 2010 года № 9 «Об утверждении классификатора опасных отходов и методических рекомендаций по определению класса опасности отходов»

представляет из себя перечень отходов, состоящий из 250 наименований, объединённых в 20 групп, с определенной кодировкой. Кодировка отходов учитывает область образования, способ складирования (захоронения), способ утилизации или регенерации, потенциально опасные составные элементы, **класс опасности**, уровень опасности, отрасль экономики, на объектах которой образуются отходы.

Согласно данному документу, полный классификационный код отходов состоит из 9 блоков многозначных кодов, разделенных одной косой чертой. Каждая группа обозначена буквой латинского алфавита и отделена пробелом. Класс опасности отходов обозначен буквой – «Т», то есть каждый отход в данном каталоге уже с установленным классом опасности. Свойства, определяющие опасность отходов, обозначены буквой «Н».

Классификатор разработан с применением Межгосударственного стандарта ГОСТ 30775-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Классификация, идентификация и кодирование отходов. Основные положения», поэтому в Классификаторе используются ссылки на 6 приложений данного стандарта – это приложения А, Б, В, Г, Д, Е, которые используются при кодировке отходов. Эти приложения дают понимание тех значений, которые являются составными элементами при формировании классификационного кода отходов.

Для обозначения уровня опасности отходов используются списки отходов, согласно Базельской конвенции²⁰.

В случае отсутствия какого-либо вида отходов в классификаторе, уровень опасности и кодировка обосновываются в каждом конкретном случае и согласовываются с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды - ГАООСЛХ. Отнесение отхода к определенной кодировке производится природопользователем самостоятельно или с привлечением физических и (или) юридических лиц, осуществляющих деятельность в сфере обращения с отходами.

Согласно Приложению 2²¹ «Положения о государственном кадастре отходов и проведении паспортизации опасных отходов»²² код и наименование отхода указываются по **Классификационному каталогу отходов**, в данном случае имеется ввиду вышеуказанный Классификатор опасных отходов. Во избежание разночтений - название необходимо привести в соответствие.

Также, согласно данному приложению, территориальным органом охраны окружающей среды собственнику отхода выдается свидетельство о классе опасности отхода для окружающей природной среды, которое является источником сведений об опасности отхода. Исходя из этого документа, класс опасности отхода, независимо от его нахождения в Классификаторе опасных отходов, должен быть засвидетельствован уполномоченным органом (то есть выдано свидетельство), хотя в Классификаторе указано, что в случае отсутствия конкретного вида отхода в Классификаторе, уровень опасности и кодировка обосновываются в каждом конкретном случае и согласуются с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды - ГАООСЛХ. Данное противоречие необходимо привести к «единому знаменателю» путем переработки этих НПА и регламентировать процедуру для всех участников правоотношений при определении класса опасности отходов, которые отсутствуют в данном каталоге.

В самом каталоге отходов согласно кодировке отходов, встречаются отходы пятого класса опасности, обозначенные как Т5, то есть **неопасные отходы**, а классификатор

²⁰ Постановление Законодательного собрания Жогорку Кенеша КР от 18 января 1996 года 3 № 304-1 «О присоединении Кыргызской Республики к Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением»

²¹ «Инструкция по заполнению паспорта на опасные отходы»

²² Постановление Правительства КР от 19 августа 2005 года N 389 «Положение о государственном кадастре отходов и проведении паспортизации опасных отходов»

носит название «Классификатор **опасных отходов**», тут также требуется уточнение в названии каталога.

Необходимо отметить, что в «**Методических рекомендациях по определению класса опасности отходов**»²³ прописаны рекомендации по работе с Классификатором опасных отходов, но определить класс опасности отходов согласно данным рекомендациям не является возможным. В связи с этим, требуется переименовать данный документ, чтобы изначально не вводить в заблуждение пользователей нормативного правового акта.

Лицензирование

В стране правоотношения в области лицензирования отдельных видов деятельности регулируются Законом КР «**О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике**»²⁴. Лицензирование отдельных видов деятельности, действий и операций согласно данному закону, осуществляется в целях предотвращения нанесения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, собственности, общественной и государственной безопасности, а также управления ограниченными государственными ресурсами.

Настоящим Законом определен перечень видов деятельности, которые подлежат лицензированию и выдаче разрешений. Среди видов деятельности в области обращения отходов, подлежащих лицензированию перечислены следующие:

- *перевозка (в том числе трансграничная) отходов производства токсичных веществ, в том числе отходов производства радиоактивных веществ (статья 15 п.31)*
- *утилизация, хранение, захоронение, уничтожение отходов токсичных материалов и веществ, в том числе радиоактивных (статья 16 п. 4).*

В перечень разрешений включен вид деятельности - *размещение отходов в окружающей среде (статья 17 п.18).*

Необходимо отметить, что в законодательстве по обращению с отходами отсутствуют понятия «отходы токсичных материалов и веществ» и «отходы производства токсичных веществ». К тому же, законодательно не определен перечень отходов токсичных материалов и веществ, подлежащих регулированию, что вызывает определенные трудности и спорные моменты в процедуре лицензирования. «Токсичность отходов» - это одно из свойств опасных отходов, и в этой связи, получается, что лицензированию подлежат лишь отходы, обладающие токсичными свойствами и радиоактивные отходы. Остальные опасные отходы²⁵, которые обладают такими свойствами как инфекционность, взрывчатость, воспламеняемость, высокая реакционная способность не попадают под лицензируемые виды деятельности.

Ниже представлен список предприятий, получивших в ГАООСЛХ в 2017 году:

1) *лицензию на утилизацию, хранение, захоронение, уничтожение отходов токсичных материалов и веществ:*

- ОсОО «Азия АКУ Металл», занимающееся утилизацией свинцовых аккумуляторов;
- ОсОО «Кантский шиноперерабатывающий завод», занимающийся утилизацией автомобильных покрышек и пластика;

²³ Утверждены постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 января 2010 года N 9

²⁴ Закон Кыргызской Республики от 19 октября 2013 года № 195 «О лицензионно-разрешительной системе Кыргызской Республики» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.06.2016 г.). Опубликован в газете "Эркин Тоо" от 29 октября 2013 года № 87; Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2013 г., № 9, ст.990

²⁵ Согласно понятию «опасных отходов» в Законе КР «Об отходах производства и потребления»

- ОАО «КГРК», захоронение токсичных отходов;
- ОсОО «Жанар Электроник» специализируется на первичной переработке электронных отходов (компьютерной техники);
- ОсОО «Бишкекский Вторчермет» (переработка свинцовых аккумуляторов);
- ОсОО «Ника КГ», занимающееся переработкой отработанных масел и аккумуляторов;
- ЧП Якупов (переработка отработанных масел, свинцовых аккумуляторов и автошин);

2) лицензию на перевозку (в том числе трансграничную) отходов производства токсичных веществ, в том числе отходов производства радиоактивных веществ:

- ГП «Северный центр по реагированию на чрезвычайные ситуации» (перевозка опасных отходов).

Регламентированных требований для получения разрешения на деятельность по «размещению отходов в окружающей среде» в национальном законодательстве нет.

Согласно Закону «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», в перечень разрешений включен вид деятельности «ввоз и вывоз за пределы Кыргызской Республики образцов руд и горных пород, концентратов, **отходов производства и лабораторных проб для проведения аналитических исследований**». В данном случае необходимо определить порядок регулирования в пределах территории ЕАЭС и за пределами ЕАЭС «ввоза и вывоза за пределы КР отходов производства» на которые выдается разрешение.

Все эти имеющиеся несоответствия, в свою очередь, усложняют правоотношения между субъектами предпринимательства и государственными органами при осуществлении лицензирования и выдаче разрешений, что требует скорейшего принятия мер, направленных на совершенствование законодательной базы в данной области.

Также, учитывая нацеленность Закона «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» на предотвращение нанесения вреда жизни, здоровью людей и окружающей среде, необходимо включить в перечень лицензируемых видов деятельности деятельность, связанную с процессами обращения с опасными отходами I-IV класса опасности. А именно - **деятельность по сбору, транспортированию, переработке, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности**. Так как, это потенциально опасные виды деятельности, которые требуют специальных знаний, использования мер безопасности при их осуществлении, соответственно, надлежащего надзора и контроля за этими видами деятельности.

Контроль и надзор

Контроль по соблюдению требований законодательства по отходам осуществляется в соответствии с требованиями Законов КР «Об отходах производства и потребления» «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике» и «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства»²⁶.

Согласно разделу IV Закона КР «Об отходах производства и потребления», при ведении хозяйственной деятельности, связанной с отходами, осуществляется государственный, производственный и общественный контроль за обращением с отходами, целью которых является проверка выполнения экологических, санитарных и

²⁶ Закон КР от 25 мая 2007 года № 72 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства»

иных требований по обращению с отходами в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Государственный контроль за обращением с отходами осуществляется государственным уполномоченным органом и включает в себя контроль за соблюдением юридическими и физическими лицами требований законодательства по обращению с отходами, в том числе предусмотренных международными соглашениями и договорами, выявление нарушений этих требований и принятие мер по их устранению.

Государственным органом, осуществляющим контроль за обращением отходами, является **Госэкотехинспекция**.

Производственный контроль за обращением с отходами осуществляется организациями, осуществляющими хозяйственную деятельность, связанную с отходами.

Общественный контроль за обращением с отходами осуществляется общественными объединениями в соответствии с их уставами, трудовыми коллективами или гражданами.

Законом КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике» предусмотрено осуществление государственного экологического надзора, который осуществляется для действующих объектов в форме государственного экологического контроля, для планируемых объектов - в форме государственной экологической экспертизы (ГЭЭ).

Экологический контроль для действующих объектов осуществляется в следующих формах: (1) визуальный контроль; (2) инструментальный контроль; (3) контроль наличия документации.

Оценка соответствия экологической безопасности объектов хозяйственной и иной деятельности в форме государственной экологической экспертизы осуществляется в целях охраны окружающей среды и населения от потенциального негативного воздействия планируемой деятельности и в иных случаях, предусмотренных законодательством КР.

Проведение государственной экологической экспертизы возложено на ГАООСЛХ.

Периодичность проведения проверок при осуществлении государственного контроля осуществляется в зависимости от категории опасности объекта.

В соответствии с разделом 5 Приложения 2 Закона КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике», степень риска объектов хозяйственной и иной деятельности по отходам устанавливается исходя из характера деятельности и на основании нескольких критериев.

объекты хозяйственной и иной деятельности	
I категории опасности по отходам	основной деятельностью является сбор, прием и/или переработка отходов от сторонних организаций; имеются на балансе или осуществляется эксплуатация объектов захоронения и длительного хранения отходов (полигоны, шламо- и хвостохранилища, породные отвалы, отвалы бедных руд, золоотвалы и т.п.); количество образующихся отходов превышает 5 тыс. т для сельхозпредприятий и предприятий пищевой промышленности и более 300 т - для прочих предприятий в год; в результате производственной деятельности образуются среди прочих отходы, имеющие класс опасности выше 3 – т.е. отходы 1,2,3,4,5 классов опасности
II категории опасности по отходам	количество образующихся отходов превышает 1000 т, но менее или равно 5 тыс. т для сельхозпредприятий и предприятий пищевой промышленности, для прочих - превышает 60 т, но менее или равно 300 т в год; в результате производственной деятельности образуются среди прочих

	отходы не выше 3 класса опасности – отходы 3,4,5 классов опасности
III категории опасности по отходам	количество образующихся отходов превышает 100 т, но менее или равно 1000 т для сельхозпредприятий и предприятий пищевой промышленности, для прочих - превышает 10 т, но менее или равно 60 т в год; в результате производственной деятельности образуются отходы ниже 4 класса опасности – отходы 5 класса опасности

Периодичность отчетности и контроля объектов хозяйственной и иной деятельности в зависимости от их категории опасности

№		Категория опасности по отходам		
		I	II	III
1	Статистическая отчетность по формам № 1 - отходы № 2 - отходы (ежегодно)	+	+	-
2	План по сокращению отходов (1 раз в 5 лет)	+	+	-
3	Разработка нормативов объема размещения отходов производства и потребления (1 раз в 5 лет)	+	-	-
4	Периодичность контроля деятельности:	Ежегодно	1 раз в 3 года	1 раз в 5 лет

В соответствии с Законом КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» при проведении проверок уполномоченными органами применяются критерии оценки степени риска при осуществлении предпринимательской деятельности.

Критерии оценки степени риска при осуществлении предпринимательской деятельности, включая критерии оценки в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности государства, утверждены постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 февраля 2012 года №108.

Периодичность плановых проверок субъекта предпринимательства определяется в соответствии с присвоенной ему степенью риска.

С учетом величины риска все подлежащие проверке субъекты предпринимательства относятся к одной из трех степеней риска: высокой, средней, незначительной.

Степень риска в сфере охраны окружающей среды определяется в зависимости от объемов загрязнения окружающей природной среды, количества и видового состава вредных веществ, выбрасываемых в атмосферу, сбрасываемых на рельеф местности или в водные объекты, а также размещаемых отходов.

В зависимости от степени риска устанавливаются объем и содержание проектов нормирования природопользования, периодичность проведения проверок при осуществлении госконтроля за соблюдением природоохранного законодательства и установленных норм.

Для каждого субъекта определяется степень риска по выбросам, сбросам и размещению отходов. Степень риска субъекта в целом определяется по наивысшей степени риска из перечисленных видов загрязнений.

Степень риска субъектов предпринимательства, деятельность которых приводит к образованию отходов, устанавливается на основании характера деятельности аналогично категориям опасности в соответствии с Законом КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике».

Плановые мероприятия контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов осуществляются со следующей периодичностью: с высокой степенью риска — не чаще одного раза в году (для объектов I категории опасности по отходам), со средней степенью риска — не чаще одного раза в три года (для объектов II категории опасности по отходам), а с незначительной степенью риска — не чаще одного раза в 5 лет (для объектов III категории опасности по отходам).

Государственный контроль в области обращения с отходами на основании категории опасности предприятия осуществляет Госэкотехинспекция.

При проведении проверок субъектов предпринимательства Госэкотехинспекция руководствуется проверочными листами, утвержденными приказами Министерства экономики КР от 22 июня 2016 года №169 и Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве КР от 31 мая 2016 года №239 «Об утверждении форм проверочных листов Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики».

Перечень предъявляемых требований в области обращения с отходами в соответствии с формой проверочного листа по экологической безопасности представлен ниже:

Перечень вопросов	Дата, № нормативного акта и наименование
Имеется ли: экологический паспорт, разрешение на выбросы, сбросы, размещение отходов	приложение № 3; ЗКР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в КР»; ст.13 «Об охране атмосферного воздуха»
- договор с коммунальным предприятием по предоставлению услуги вывоза, захоронения отходов производства и потребления, с приложением расчетов объема образования	приложение № 3; ЗКР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в КР»; ст.13 «Об охране атмосферного воздуха»
- проект нормативов ПДВ, ПДС, ПДРО	приложение № 3; ЗКР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в КР»; ст.13 «Об охране атмосферного воздуха»
- планы природоохранных мероприятий на текущий год	ст. 33, 34, 44 «Об охране окружающей среды», п.5, ст.10, п.3, ст. 11, 14 ЗКР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в КР»
- платежные документы за загрязнение выбросами, сбросами и размещением отходов, правильность составленных расчетов	ст. 15, 44 «Об охране окружающей среды», ППКР № 559 от 19.09.2011 г. «Об утверждении Методики определения платы за загрязнение окружающей среды в КР»
Инвентаризация: - отходов и объектов их размещения	ст. 10, 11, 14 ЗКР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в КР»
- установление категории опасности предприятия:	приложение № 2, раздел 3, 4, 5 ЗКР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в КР», ППКР № 108 от 18.02.2012 года, «Об утверждении критериев оценки степени риска при осуществлении предпринимательской деятельности»
- размещению отходов	приложение № 2, раздел 3, 4, 5 ЗКР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в КР», ППКР № 108 от 18.02.2012 года, «Об утверждении критериев оценки степени риска при осуществлении предпринимательской деятельности»
- установление лимитов на размещение отходов и их виды;	ЗКР «Об отходах производства и потребления», ППКР № 559 от 05.08.2015 года «Порядок обращения с отходами производства и потребления в Кыргызской Республике» п. 4, 5, 7 ст.14 ЗКР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в КР»
- соответствие правилам хранения, транспортировки, применение опасных отходов;	ЗКР «Об отходах производства и потребления», ППКР № 559 от 05.08.2015 года «Порядок обращения с отходами производства и потребления в Кыргызской Республике» п. 4, 5, 7 ст.14 ЗКР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в КР»

Перечень вопросов	Дата, № нормативного акта и наименование
- установление класса опасности и токсичности отходов;	ЗКР «Об отходах производства и потребления», ППКР № 559 от 05.08.2015 года «Порядок обращения с отходами производства и потребления в Кыргызской Республике» п. 4, 5, 7 ст.14 ЗКР "Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в КР"
- соблюдение технического регламента, правил и норм при переработке, хранения отходов на территории предприятия, для каждого вида отходов;	ЗКР "Об отходах производства и потребления", ППКР № 559 от 05.08.2015 года "Порядок обращения с отходами производства и потребления в Кыргызской Республике" п. 4, 5, 7 ст.14 ЗКР "Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в КР"
- наличие паспортов безопасности на опасные отходы;	ЗКР "Об отходах производства и потребления", ППКР № 559 от 05.08.2015 года "Порядок обращения с отходами производства и потребления в Кыргызской Республике" п. 4, 5, 7 ст.14 ЗКР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в КР»
- загрязнения отходами производства и потребления, химическими отходами, веществами земельных ресурсов;	ст.13 ЗКР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в КР», ППКР № 668 от 7.09.2004 года «О материальной ответственности за ущерб, причиненный порчей земель»
- соблюдение правил утилизации медицинских отходов, лекарственных препаратов с истекшим сроком годности, токсичных производственных отходов;	п. 7, 8 ст.14 ЗКР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в КР» ППКР № 43 от 09.02.2015 года «Об утверждении Положения о системе классификации опасностей химических веществ/смесей и требованиях к элементам информирования об опасности: маркировке и Паспорту безопасности». «Инструкция о порядке уничтожения лекарственных средств и изделий медицинского назначения, непригодных к применению» утвержден Приказом Министерства здравоохранения КР от 17.09.2004 года № 428

Кроме этого, необходимо отметить, что в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства», уполномоченный орган контроля и надзора должен согласовывать с уполномоченным органом по развитию предпринимательства – Министерством экономики КР о проведении проверки. Уполномоченный орган контроля может произвести плановую проверку при условии письменного уведомления субъекта проверки о проведении проверки не позднее чем за 10 календарных дней до дня ее осуществления.

Субъект проверки имеет право не допускать должностное лицо уполномоченного органа к осуществлению плановой проверки в случае неполучения уведомления об осуществлении плановой проверки. То есть, до осуществления проверки субъектам предпринимательства предоставляется возможность устранить имеющиеся нарушения, тем самым отсутствует необходимость в постоянном соблюдении требований экологической безопасности на должном уровне.

В Кыргызской Республике действует Закон «О свободных экономических зонах в Кыргызской Республике»²⁷, где свободная экономическая зона (далее - СЭЗ) определена как часть территории КР на которой действует особый (специальный правовой) режим осуществления экономической деятельности субъектами СЭЗ. Особый режим - это совокупность правовых норм, устанавливающих режим регулирования более благоприятный, чем общеустановленный режим осуществления экономической деятельности.

На территории СЭЗ запрещается производство, переработка, хранение, обезвреживание, реализация радиоактивных, ядерных и иных опасных материалов.

²⁷ Закон КР от 11 января 2014 года № 6 «О свободных экономических зонах в Кыргызской Республике»

На СЭЗ применяются таможенная процедура, при которой субъекты СЭЗ размещают и используют иностранные товары в пределах территории СЭЗ без применения мер тарифного и нетарифного регулирования в отношении иностранных товаров и без применения запретов и ограничений в отношении товаров Таможенного союза.

Вмешательство в хозяйственную деятельность субъектов СЭЗ со стороны любого государственного органа не допускается, за исключением случаев, определяемых законодательством Кыргызской Республики.

Министерства, государственные комитеты, административные ведомства и иные государственные органы Кыргызской Республики при разрешении отнесенных к их компетенции вопросов, если они затрагивают интересы СЭЗ, действуют по согласованию с генеральной дирекцией СЭЗ. В случае возникновения противоречий они разрешаются Правительством Кыргызской Республики.

Однако в соответствии с Гражданским кодексом КР²⁸ и природоохранным законодательством КР все юридические и физические лица, в том числе иностранные, причиненные ущерб окружающей среде, здоровью граждан обязаны возместить его в полном объеме и несут ответственность.

На территориях СЭЗ практически не осуществляются государственный контроль в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, проверка соблюдения требований природоохранного законодательства КР, не пресекаются экологические правонарушения и не применяются меры ответственности за их совершение и т.д.

Контролирующие органы не обладают информацией о том, какие предприятия и как осуществляется их деятельность на территории СЭЗ, а также каким образом производится управление отходами.

Лишь предполагается, что на СЭЗ существуют предприятия по сборке электронного оборудования, производству пластмассовых и пластиковых изделий и т.д., при осуществлении которых образуются отходы.

Таким образом предприятия, находящиеся на территории СЭЗ выпадают из сферы правового регулирования.

В связи с этим стоит пересмотреть нормативные правовые акты, на предмет осуществления контроля СЭЗ в части обеспечения безопасного обращения с отходами на этих территориях.

Из вышеизложенного понятно, что контроль за обращением с отходами производства и потребления регламентирован только для осуществления контроля хозяйствующих субъектов.

В связи с этим, контроль за обращением с отходами на всей территории республики приобрел формальный характер. В основном в конце года контролирующие органы сверяют данные предприятия о фактических объемах размещенных отходов с данными в разработанных проектах нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Данные с объектов переработки отходов не запрашиваются и не анализируются. Предприятия показывает контролирующим органам выгодные для себя объёмы, а не реальную ситуацию с их образованием и обращением.

В силу своей малочисленности, контролирующие структуры власти на местах не в состоянии собрать достоверную информацию со всех предприятий, расположенных на территории, проанализировать её и сделать соответствующие выводы.

Обращение с отходами потребления домашних хозяйств, не охвачены государственным контролем.

²⁸ Гражданский кодекс КР от 8 мая 1996 года № 15

Ответственность

Национальным законодательством определена мера ответственности за нарушения требований в области обращения с отходами.

Кодексом об административной ответственности Кыргызской Республики²⁹ введены ряд административных мер за нарушение требований обращения с отходами производства и потребления.

В частности, статьи 132 и 133 предусматривают наложение штрафа за загрязнение и повреждение лесного фонда производственными, промышленными, коммунально-бытовыми отходами, влекущими усыхание или заболевание леса.

Также настоящим кодексом предусматривается ответственность за

- размещение отходов без разрешения в окружающей природной среде (ст. 67).
- несоблюдение требований при складировании и сжигании промышленных и бытовых отходов (ст. 174).
- загрязнение особо охраняемых природных территорий коммунально-бытовыми отходами (ст. 179-1).
- нарушение экологических требований при хранении (размещении), транспортировке, использовании, обезвреживании и захоронении токсичных промышленных отходов и отходов производства (ст. 181).
- невыполнение мероприятий по требованиям Базельской конвенции от 22 марта 1989 года о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (ст. 181-1).
- порчу сельскохозяйственных угодий и других земель производственными и иными отходами (ст. 184).

Статьей 266 **Уголовного кодекса Кыргызской Республики**³⁰ определены наказания за нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов. Если эти деяния создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде, то наказания определяются в виде наложения штрафа в размере от ста до трехсот расчетных показателей, либо в виде исправительных работ на срок до трех лет, либо в виде лишения свободы на срок до трех лет.

В случае если эти деяния повлекли загрязнение, отравление или заражение окружающей среды, причинение вреда здоровью человека, либо массовую гибель животных, то нарушитель наказывается лишением свободы на срок от трех до пяти лет. Также если, эти деяния, повлекли по неосторожности массовое заболевание людей, либо смерть человека, нарушитель наказывается лишением свободы на срок от пяти до восьми лет.

²⁹ Кодекс Кыргызской Республики от 4 августа 1998 года № 114 «Об административной ответственности» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 14.02.2017 г.). Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 1999 г., № 2, ст.77

³⁰ Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 года № 68 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.11.2016 г.). Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 1998 г., № 7, ст.229

Правовое регулирование процессов обращения с отходами

Образование, нормирование, учет отходов

Пункт 9 статьи 14 Закона КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике»³¹ обязывает объекты хозяйственной и иной деятельности, в соответствии со степенью негативного воздействия, разрабатывать и утверждать в установленном порядке проекты нормативов образования отходов, учитывающих состав используемого сырья и материалов; вести учет образовавшихся, использованных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от других лиц, а также размещаемых отходов; проводить инвентаризацию отходов.

Порядок обращения с отходами производства и потребления в Кыргызской Республике³² регламентирует процессы образования отходов, определяя порядок разработки проектов нормативов образования отходов в соответствии с Правилами разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение³³ (далее – Правила).

Правила предназначены для юридических и физических лиц, имеющих объекты хозяйственной и иной деятельности **I категории опасности по отходам**, и устанавливают единый подход к разработке и общие требования к содержанию и оформлению проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. В проекте обосновывается предлагаемое обращение со всеми отходами, образующимися в процессе хозяйственной и иной деятельности хозяйствующего субъекта, путем их использования, обезвреживания, размещения, а также передачи другим хозяйствующим субъектам с целью их дальнейшего использования, обезвреживания, размещения.

Отходы потребления, образующиеся в результате жизнедеятельности населения, вывозимые на санкционированные места размещения (полигоны, свалки) должны регулироваться проектом нормативов образования отходов и лимитов на их размещение соответствующего объекта размещения, поскольку в соответствии с Законом КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике», объекты размещения (длительного хранения) отходов (свалки и полигоны) относятся к I категории опасности по отходам.

В связи с этим, согласно Правилам разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение³⁴: «Юридические или физические лица, основной деятельностью которых является сбор, переработка, обезвреживание или захоронение отходов от сторонних организаций и граждан, в данном разделе представляют информацию об объеме и характеристиках принимаемых отходов и обо всех операциях по обращению с отходами», то есть при приеме отходов от сторонних организаций, принимаемая организация обязана производить полную инвентаризацию отходов, на основе которой устанавливается годовой норматив образования отходов.

³¹ Закон КР от 8 мая 2009 года №151 «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике»

³² Утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 5 августа 2015 года № 559

³³ Приложение к Порядку обращения с отходами производства и потребления в Кыргызской Республике

³⁴ Приложение к Порядку обращения с отходами производства и потребления в Кыргызской Республике

Согласно статье 4 Закона «Об отходах производства и потребления» и в соответствии **Законом КР «О местном самоуправлении»**³⁵ организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов является одним из вопросов местного значения, относящегося к ведению органов местного самоуправления для организации функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, социально-экономического планирования и предоставления населению социальных услуг. Например, в целях совершенствования системы управления отходами, постановлением Бишкекского городского кенеша от 29 декабря 2009 года № 136 **«Об утверждении норм накопления (образования) и порядке расчета объемов твердых бытовых отходов для хозяйствующих субъектов, учреждений, организаций на территории города Бишкек»** утверждены нормы накопления (образования) и порядок расчета объемов твердых бытовых отходов для хозяйствующих субъектов, учреждений, организаций на территории города Бишкек.

Согласно утвержденным нормам накопления (образования) твердых бытовых отходов заключаются договора с потребителями услуг по вывозу и захоронению твердых бытовых отходов.

При этом, хозяйствующие субъекты, учреждения и организации выражают постоянные недовольства относительно завышения указанных норм.

Также, указанным постановлением мэрии г. Бишкек поручено проводить работу по уточнению норм накопления (образования) твердых бытовых отходов и повышению достоверности количественного определения образуемых хозяйствующими субъектами, учреждениями, организациями твердых бытовых отходов на территории города Бишкек.

Но, утвержденные нормы накопления не обновлены со дня их принятия.

В соответствии со статьей 7 **Закона «Об отходах производства и потребления»**, юридические и физические лица в ходе эксплуатации действующих производств обязаны проводить инвентаризацию образовавшихся отходов и представлять достоверную информацию в статистические и компетентные органы. В Кыргызской Республике действует две формы учета отходов: статистический учет отходов и учет в Государственном кадастре отходов.

Статистический учет отходов

Хозяйствующие субъекты осуществляют первичный учет в области обращения с отходами в соответствии с законами Кыргызской Республики «О государственной статистике», «Об отходах производства и потребления» по единой системе, установленной Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики (далее - Нацстатком).

Государственная статистическая отчетность включает в себя:

1. «Отчет об образовании и обращении с отходами производства и потребления» - Форма № 1-отходы³⁶: данный отчет сдают все хозяйствующие субъекты, независимо от формы собственности, осуществляющие деятельность в области образования и обращения с отходами производства и потребления, кроме отходов радиоактивных и медицинских, а также предприятия и организации, на которых образуются, складируются, используются, обезвреживаются (уничтожаются) токсичные промышленные отходы;

³⁵ Закон Кыргызской Республики 15 июля 2011 года № 101 «О местном самоуправлении» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.12.2016 г.). Опубликован в газете "Эркин Тоо" от 22 июля 2011 года № 59; Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2011 г., № 7, ст.1004

³⁶ <http://stat.kg/ru/formy-statisticheskoy-otchetnosti/>

2. «Отчет о размещении отходов производства и потребления» Форма № 2-отходы³⁷: отчет сдают предприятия и организации, деятельность которых связана с размещением отходов производства и потребления.

На основе предоставленных отчетов Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики (Нацстатком) осуществляется государственная статистика и координация деятельности в области учета и статистики на всей территории Кыргызской Республики. Ежегодно выпускаются статистические сборники на пятилетний период «Окружающая среда в Кыргызской Республике», который включает раздел «Отходы производства и потребления» (www.stat.kg).

Необходимо отметить, что в Форме №1 отсутствует учет медицинских отходов и отходов электрического и электронного оборудования, в связи с этим Нацстатком не осуществляет государственную статистику образования данных видов отходов.

Государственный кадастр отходов (ГКО)

Учету ГКО КР подлежат все виды образующихся или перерабатываемых отходов. Не подлежат учету отходы производства, которые были переработаны за отчетный период.

Хозяйствующие субъекты, на которых образуются или перерабатываются опасные отходы, обязаны разрабатывать: «Паспорт на опасные отходы» для внесения сведений в Государственный кадастр отходов Кыргызской Республики (ГКО). Об этом говорится в **статье 19 Закона КР «Об отходах производства и потребления»**. Порядок ведения Государственного кадастра отходов Кыргызской Республики ГКО и правила проведения паспортизации отходов I-IV классов опасности, устанавливаются **Положением о государственном кадастре отходов и проведении паспортизации опасных отходов**³⁸. Постановление устанавливает типовую форму «Паспорта на опасные отходы». «Паспорт» составляется на отходы, обладающие опасными свойствами (токсичность, пожароопасность, взрывоопасность, высокая реакционная способность, содержание возбудителей инфекционных болезней) и на отходы I-IV класса опасности для окружающей природной среды.

Источниками информации для составления паспорта на опасные отходы служат:

- статистический отчет об образовании, использовании и размещении отходов;
- экологический паспорт предприятия;
- проект предельно-допустимых норм образования и размещения отходов.

В соответствии с постановлением Правительства КР от 19 августа 2005 года №389, Государственный кадастр отходов ведется специально уполномоченным органом в области охраны окружающей среды – ГАООСЛХ и предназначен для использования в оперативной работе инспекторского состава и специалистов, занимающихся вопросами обращения с отходами. В 2012 г. функции государственного контроля за соблюдением требований нормативных правовых актов и технических регламентов по экологической безопасности переданы Госэкотехинспекции³⁹. В связи с этим, необходимо внести изменения в постановление Правительства КР от 19 августа 2005 года №389 в части предоставления одного из экземпляров «Паспорта на опасные отходы» в Госэкотехинспекцию.

³⁷ <http://stat.kg/ru/formy-statisticheskoy-otchetnosti/>

³⁸ Положение о государственном кадастре отходов и проведении паспортизации опасных отходов (утверждено постановлением Правительства КР от 19 августа 2005 года №389)

³⁹ Положение о Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики (утверждено постановлением Правительства КР от 20 февраля 2012 года №136)

На основании вышеизложенного, необходимо обновить «Положение о государственном кадастре отходов и проведении паспортизации опасных отходов

В соответствии с Законом КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности» для объектов I и II категорий опасности по отходам требуется разработка и ведение экологического паспорта предприятия.

Экологический паспорт является нормативно-техническим документом, включающим сведения о предприятии, использовании предприятием ресурсов (природных, вторичных и других), с целью определения влияния объектов хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и контроля соблюдения ими природоохранных норм и правил в процессе их деятельности и составляется в соответствии с Порядком составления экологического паспорта для объектов хозяйственной и иной деятельности, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 июня 2013 года №357.

Экологический паспорт включает общую характеристику отходов объекта хозяйственной деятельности по каждому виду отходов, включая отходы потребления, образующиеся на объектах хозяйственной и иной деятельности, их объемы и источники образования, классы опасности, физико-химические показатели, места размещения, количество перерабатываемых и передаваемых отходов.

Отходы потребления, образующиеся в результате жизнедеятельности населения, вывозимые на санкционированные места размещения (полигоны, свалки), учитываются в экологическом паспорте объекта размещения отходов.

Сводная информация по участникам процессов обращения с отходами

Этапы обращения с отходами	объекты хозяйственной и иной деятельности I категории опасности по отходам	объекты хозяйственной и иной деятельности II категории опасности по отходам	объекты хозяйственной и иной деятельности III категории опасности по отходам	ГАООСЛХ	Нацстатком	ОМСУ
Образование и нормирование	- Разработка ПНОО - Заполнение формы №1 статистической отчетности; - Заполнение формы №2 статистической отчетности при осуществлении размещения отходов; - Составление экологического паспорта;	- Заполнение формы №1 статистической отчетности - Заполнение формы №2 статистической отчетности при осуществлении размещения отходов; - Составление экологического паспорта; - Заполнение паспортов на опасные отходы в 3-х экземплярах	- Заполнение формы №1 статистической отчетности; - Документ о передаче отходов сторонним организациям	- Рассмотрение и утверждение ПНОО; - на основании проекта НОО определяет лимиты размещения отходов; - Проведение ГЭЭ паспорта на опасные отходы и согласование; - Регистрация паспортов на опасные отходы в специальных журналах с присвоением номера		- Утверждают нормы накопления (образования) и порядок расчета объемов твердых бытовых отходов на территории населенных пунктов; - От хозяйствующего субъекта предоставляется один экземпляр паспорта на опасные отходы
Учет	- Составление экологического паспорта; - Заполнение паспортов на опасные отходы в 3-х экземплярах			- Введение Государственного кадастра отходов: - приемка и обработка обобщенных данных количественного и качественного состава опасных отходов, полученных из анализа зарегистрированных паспортов опасных отходов, - ведение каталогов объектов учета; - ведение реестра объектов учета.	Ведение статистической отчетности согласно предоставленным Формам № 1 и №2	

Сбор, временное хранение и накопление отходов

Пункт 6 статьи 14 Закона КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике»⁴⁰, обязывает при проектировании, строительстве, эксплуатации, реконструкции, консервации и ликвидации объектов хозяйственной и иной деятельности, предусматривать площадки для сбора и/или накопления отходов, оборудованные в соответствии с требованиями специальных технических регламентов.

Способы временного хранения и накопления отходов регламентируются **Порядком обращения с отходами производства и потребления в Кыргызской Республике**⁴¹. Данный НПА обязывает осуществлять отдельный сбор отходов относящихся к категории вторичных материальных ресурсов или передачу их на сортировку специализированным предприятиям. В соответствии с пунктом 17 данного «Порядка», накопление и хранение отходов на территории собственника отходов допускается временно в случаях:

- невозможности их своевременного использования в последующем технологическом цикле по причине отсутствия соответствующих технологий и/или производственных мощностей;
- необходимости накопления отходов для формирования транспортной партии в целях передачи другому физическому или юридическому лицу, согласно договору;
- отсутствия потребителей;
- ликвидации последствий техногенных аварий или природных явлений.

Предельное количество временно накопленных отходов производства и потребления, которое допускается размещать на территории собственника отходов, определяется на основе проекта размещения отходов.

Способы временного хранения отходов определяются их физическим состоянием, химическим составом и классом опасности отходов.

Временное хранение отходов производства и потребления осуществляется:

- на производственной территории;
- на территориях приемных пунктов сбора вторичного сырья;
- на территориях специализированных предприятий по переработке и обезвреживанию отходов.

Для целей временного хранения отходов производства и потребления используются:

- закрытые площадки временного хранения отходов (производственные, вспомогательные стационарные и/или временные помещения);
- открытые площадки временного хранения отходов;
- технологические емкости и резервуары.

Временное хранение отходов производства и потребления должно осуществляться в условиях, исключающих превышение нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, в части загрязнения поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, почв прилегающих территорий.

Временное хранение отходов производства и потребления не должно приводить к нарушению гигиенических нормативов и ухудшению санитарно-эпидемиологической обстановки на данной территории.

⁴⁰ Закона КР от 8 мая 2009 года №151 «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике»

⁴¹ Порядок обращения с отходами производства и потребления в Кыргызской Республике (утвержден постановлением Правительства КР от 5 августа 2015 года №559)

В соответствии с **Методикой определения платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике**⁴², на основании лимитов образования отходов, рассчитывается плата за размещение отходов.

Плату за размещение отходов производит хозяйствующий субъект, в процессе деятельности которого образуются отходы, не вовлеченные им во вторичное использование. При передаче отходов на переработку, а также при **размещении отходов на временные места хранения плата не взимается**, если данное место (объект) размещения отходов отвечает требованиям экологической безопасности по данным инструментального контроля (воздействие на атмосферный воздух, почвенный слой, водные ресурсы).

Требования к хранению «опасных отходов» регламентируются **постановлением Правительства КР «Об утверждении Порядка обращения с опасными отходами на территории Кыргызской Республики»**⁴³. В вышеуказанном постановлении Правительства КР определены специфические требования для некоторых видов «опасных отходов», такие как: использованная тара и упаковка химических веществ; ртутьсодержащие отходы; отработанные аккумуляторные батареи и нефтепродукты.

В соответствии с **Законом КР «Об отходах производства и потребления»**, отходы являются объектом права собственности. Владельцы отходов могут совершать с ними сделки, предусмотренные гражданским законодательством. Право собственности на отходы может переходить от одного лица к другому в порядке, предусмотренном законом. Однако следует отметить, что на сегодняшний день отсутствует механизм установления права собственности на отходы на всех этапах – от их образования и сбора до транспортировки и утилизации. Деятельность же с «бесхозными отходами» не регламентируется никак, что затрудняет регулирование обращения с такими отходами. Например, до сих пор стоит вопрос об ответственности за хранение или утилизацию устаревших пестицидов, накопленных с советских времен и не имеющих владельца.

В соответствии с **Типовым перечнем работ с особыми условиями труда (тяжелые работы, работы с вредными, опасными и иными особыми условиями труда, работы с особыми климатическими условиями)**⁴⁴, во многих видах производственной деятельности, работы по разборке отходов, прессование отходов при ручной загрузке, относятся к работам с тяжелыми и вредными условиями труда. При такой работе предусматривается доплата. Размер доплаты устанавливается в процентном отношении к должностному окладу, в зависимости от степени вредности условий труда, но не менее 15 процентов на работах с тяжелыми и вредными условиями труда (пункт 8 приложения 1 постановления Правительства КР от 27 апреля 2015 года № 258).

В соответствии с **Законом «Об отходах производства и потребления»** **ОМСУ** осуществляют **организацию рациональной системы сбора отходов**, предусматривающей отдельный сбор компонентов (пищевые отходы, цветные и черные металлы, текстиль, стекло, бумага и т.п.), хранение, регулярный вывоз, обезвреживание, утилизацию отходов, а также рекультивацию подведомственной территории, а также обеспечением населения информацией по обращению с отходами, о состоянии их хранения и переработки в регионе.

На сегодняшний день, со стороны органов МСУ на практике лишь организуется сбор и вывоз (транспортировка) отходов до ближайшего места размещения отходов (свалки). Раздельный сбор не осуществляется.

⁴² Методика определения платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике (утверждена постановлением Правительства КР от 19 сентября 2011 года № 559)

⁴³ Постановление Правительства КР от 28 декабря 2015 года № 885 «Об утверждении Порядка обращения с опасными отходами на территории Кыргызской Республики»

⁴⁴ Утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 апреля 2015 года № 258

Муниципальные предприятия по коммунальному обслуживанию и санитарной очистке городской территории осуществляют деятельность по сбору и вывозу твердых бытовых отходов (ТБО) за счет средств населения и хозяйствующих субъектов.

В городах применяются две системы сбора ТБО:

- около 50% населения (жители многоквартирных домов) размещают отходы в контейнерах на мусорных площадках города;
- около 50% населения (жители частного сектора) передают отходы в пакетах напрямую сотрудникам муниципального предприятия во время сбора в определенные дни недели.

Населением не осуществляется раздельный сбор отходов, в связи с отсутствием пунктов приема или же информации о пунктах приема, также не предусмотрены стимулирующие меры для осуществления сдачи отходов, в качестве вторичного сырья.

Неформальные сборщики отходов выбирают часть ценных фракций отходов прямо на мусорных площадках, тем не менее, отходы, собираемые мусоровозами, содержат 28% ценных фракций, из которых макулатура составляет - 10%; стекло – 8%; металл – 1%; пластик – 8%; текстиль -1%. 49 % из всего состава коммунальных отходов составляют органические отходы, на прочие приходится 22%.

Собранные неформальными сборщиками представляющие ценность части отходов сдаются в пункты приема.

Хозяйствующие субъекты собирают отдельно отходы, подлежащие переработке в специально оборудованных для этих целей местах, и отходы, предназначенные для захоронения. Хозяйствующие субъекты заключают отдельные договора со специализированным предприятиями-переработчиками отходов (если таковые существуют) и договора с муниципальными предприятиями на вывоз ТБО и захоронение.

В сельской местности сотрудниками муниципальных предприятий ТБО собираются в определенные дни недели и вывозятся на муниципальные свалки на платной основе.

В отдаленных населенных пунктах сельской местности, в которых не организованы санкционированные свалки и отсутствует контроль со стороны органов МСУ, во избежание платы за услугу, отходы населением закапываются либо выбрасываются на обочины дорог, складываются на окраинах сел и незанятых площадях, что является следствием образования несанкционированных свалок. Органические отходы, в большинстве случаев, применяются в качестве удобрения.

Сводная информация по участникам процессов обращения с отходами

Этапы обращения с отходами	объекты хозяйственной и иной деятельности	Население	ОМСУ	ГИЭТБ
Сбор	Обязаны обеспечить раздельный сбор отходов; Оплачивают сбор и вывоз отходов на договорной основе.	Оплачивают услугу за сбор и вывоз отходов в соответствии с утвержденными тарифами	- Обязаны обеспечить раздельный сбор отходов; - Обеспечивают организацию сбора и вывоз отходов на основе договоров. - Организация санкционированных свалок и полигонов, которые находятся на их балансе	Осуществляют контроль

Реализовано в рамках проекта

«Укрепление потенциала Кыргызской Республики в управлении отходами на всем жизненном пути»

Этапы обращения с отходами	объекты хозяйственной и иной деятельности	Население	ОМСУ	ГИЭТБ
Временное хранение	Места временного хранения должны соответствовать требованиям экологической безопасности по данным инструментального контроля (воздействие на атмосферный воздух, почвенный слой, водные ресурсы)			Осуществляют контроль

Транспортировка отходов, включая трансграничные перемещения отходов

В соответствии с **Законом КР «Об отходах производства и потребления»** органы МСУ осуществляют организацию регулярного вывоза отходов, в основном это твердые бытовые отходы, с подведомственных территорий.

Вывоз твердых бытовых отходов производится на санкционированные свалки от населенных пунктов муниципальными предприятиями по оказанию коммунальных услуг на платной основе, согласно действующему законодательству Кыргызской Республики. Тарифы на данные виды услуг утверждаются местным кенешем.

В целях обеспечения организации качественного и своевременного вывоза и захоронения твердых бытовых отходов, Постановлением Бишкекского городского кенеша от 29 июня 2015 года, №144 «О тарифах на услуги по вывозу и захоронению твердых бытовых отходов в городе Бишкек» утверждены следующие тарифы на вывоз и захоронение твердых бытовых отходов, согласно которым оказываются соответствующие услуги муниципальным предприятием «Газалык» и муниципальным предприятием «Бишкекский санитарный полигон»:

- для населения города Бишкек - в размере 22,50 сом в месяц с одного человека, в том числе 4,50 сом на оказание услуг по захоронению твердых бытовых отходов;
- для пенсионеров города Бишкек – 6,0 сомов с одного человека в месяц;
- для хозяйствующих субъектов города Бишкек - в размере 225,0 сомов за 1,0 куб. м, в том числе 45,0 сом на оказание услуг по захоронению твердых бытовых отходов;
- для хозяйствующих субъектов, независимо от форм собственности, занимающихся самовывозом - в размере 45,0 сом за 1,0 куб. м. фактически ввезённых твердых бытовых отходов за услуги по захоронению твердых бытовых отходов;
- для бюджетных организаций и учреждений города Бишкек - в размере 225,0 сомов за 1,0 куб. м., в том числе 45,0 сом на оказание услуг по захоронению твердых бытовых отходов.

Согласно **Законам КР «Об отходах производства и потребления»** и «**Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике**» регламентируются требования к транспортировке опасных отходов.

В соответствии с этими законодательными актами транспортирование опасных отходов допускается только специально оборудованными транспортными средствами. Порядок транспортирования отходов на конкретных видах транспорта, требования к выполнению погрузочно-разгрузочных работ и другие необходимые требования по обеспечению экологической безопасности определяются соответствующими нормативными документами. С момента погрузки отходов на транспортное средство и приемки их организацией или физическим лицом, осуществляющим транспортировку отходов, и до выгрузки их в установленном месте из транспортного средства юридическую ответственность за безопасное обращение с ними несет транспортная организация, которой принадлежит данное транспортное средство.

Перевозка опасных отходов к местам накопления, хранения, утилизации, захоронения и/или уничтожения осуществляется при наличии:

- паспорта опасных отходов;
- специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств;

- документации для транспортирования и передачи опасных отходов с указанием количества транспортируемых опасных отходов, цели и места назначения их транспортирования.

Как указано выше порядок транспортирования отходов на конкретных видах транспорта, требования к выполнению погрузочно-разгрузочных работ и другие необходимые требования по обеспечению экологической безопасности **определяются соответствующими нормативными документами**, которых в настоящее время в национальном законодательстве нет. В связи с этим, для урегулирования порядка транспортирования опасных отходов на территории страны предлагается внести изменения и дополнения в законодательные акты по обращению с отходами в части транспортирования отходов - требования по осуществлению транспортировки опасных грузов в соответствии **Законом КР «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика опасных грузов»⁴⁵** и **Правилами перевозки опасных грузов автомобильным транспортом⁴⁶**

Но, нужно иметь ввиду, что **Законом КР «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика опасных грузов»** дается следующее определение опасных грузов «опасные грузы – это вещества и предметы, которые при транспортировании, погрузочно-разгрузочных работах и хранении могут послужить причиной взрыва, пожара или повреждения транспортных средств, складов, устройств, зданий и сооружений, а также гибели, травмирования, отравления, ожогов, облучения или заболевания людей и животных». Опасные отходы в данной формулировке не попадают под понятие «опасные грузы. Хотя перечень опасных свойств отходов, который определен Приложением III Базельской конвенции⁴⁷ схож с классификацией опасных грузов, которая изложена в **Законе КР «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика опасных грузов»** и соответствуют системе классификации опасных грузов, содержащейся в Рекомендациях ООН по перевозке опасных грузов . В связи с этим, необходимо расширить понятие опасные грузы, включив в их понятие «опасные отходы».

Проектная документация на деятельность по утилизации отходов, включая **транспортировку опасных отходов**, способная оказать отрицательное воздействие на окружающую среду подлежит государственной экологической экспертизе, которую проводит ГАООСЛХ.

Согласно Закону Кыргызской Республики «**О лицензионно-разрешительной системе Кыргызской Республики**», перевозка (в том числе трансграничная) отходов производства токсичных веществ, в том числе отходов производства радиоактивных веществ является лицензируемым видом деятельности. Лицензия на данный вид деятельности выдается ГАООСЛХ.

Трансграничное перемещение отходов

В соответствии с Законом КР «Об отходах производства и потребления», юридические и физические лица при трансграничных перевозках отходов должны руководствоваться требованиями **Базельской конвенции о контроле за трансграничными перевозками опасных отходов и их удалением** от 22 марта 1989 года⁴⁸.

⁴⁵ Закон КР от 4 августа 2008 года №188 «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика опасных грузов»

⁴⁶ Утверждены постановлением Правительства КР от 11 апреля 2016 года №198

⁴⁷ согласно «Инструкции по заполнению «Паспорта на опасные отходы»

⁴⁸ Кыргызская Республика ратифицировала конвенцию Собранием народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 30 ноября 1995 года № 225-1) и присоединилась к конвенции постановлением Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 января 1996 года № 304-1.

Согласно Закону КР **«Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике»**, ввоз отходов на территорию Кыргызской Республики в целях их захоронения и обезвреживания запрещается, ввоз отходов (сырья) на территорию страны в целях их использования осуществляется на основании разрешения, выданного в установленном законодательством порядке. Порядок, правила и перечень отходов, подлежащих регулированию при их трансграничном перемещении, определяются порядком, установленным законодательством Кыргызской Республики в соответствии с международными требованиями. Но, в настоящее время утвержденный Порядок отсутствует.

Кроме того, согласно Закону КР **«О лицензионно-разрешительной системе Кыргызской Республики»**, перевозка (в том числе трансграничная) отходов производства токсичных веществ, в том числе отходов производства радиоактивных веществ является лицензируемым видом деятельности.

В 2015 году Кыргызская Республика Законом КР от 21 мая 2015 года N 111 присоединилась к **Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года** и применяет единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Единый таможенный тариф ЕАЭС действует с даты принятия Высшим Евразийским экономическим советом решения об отмене таможенного контроля товаров и транспортных средств, перемещаемых через кыргызско-казахстанский участок государственной границы. Акты органов ЕАЭС, а также решения Высшего Евразийского экономического совета, решения Евразийской экономической комиссии подлежат обязательному применению на территории Кыргызской Республики.

В связи с этим, на территории КР действует **«Положение о ввозе на таможенную территорию ЕАЭС и вывозе с таможенной территории ЕАЭС опасных отходов в отношении третьих стран»⁴⁹** (приложение № 7 к Договору о ЕАЭС от 29 мая 2014 года) и вывоза с таможенной территории Союза опасных отходов, включенных в разделы 1.2 и 2.3 единого перечня опасных отходов. Положение определяет порядок ввоза на таможенную территорию ЕАЭС опасных отходов, включенных в раздел 2.3 единого перечня товаров, к которым применяются меры нетарифного регулирования в торговле с третьими странами и Перечень опасных отходов, запрещенных к ввозу. Кыргызская Республика при трансграничной перевозке опасных отходов руководствуется данным Положением.

Также, распоряжением Правительства КР от 4 июля 2017 года № 277-р одобрено **«Соглашение о трансграничном перемещении опасных отходов по таможенной территории ЕАЭС»**, принятое распоряжением Совета Евразийской экономической комиссии от января 2017 года № 4. Соглашение регулирует отношения, связанные с трансграничным перемещением опасных отходов, указанных в разделах 1.2 и 2.3 единого перечня товаров, к которым применяются меры нетарифного регулирования в торговле с третьими странами, предусмотренные Протоколом о мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран (приложение №7 к Договору о ЕАЭС от 29 мая 2014 года), по таможенной территории Союза при осуществлении взаимной торговли государств-членов.

Единые меры нетарифного регулирования – это запрет ввоза на таможенную территорию и (или) вывоза с таможенной территории ЕАЭС товаров и разрешительный порядок ввоза на таможенную территорию ЕАЭС и (или) вывоза товаров, с целью защиты рынка, окружающей среды, здоровья населения и других национальных интересов.

Согласно статье 29 Договора ЕАЭС, государствам-членам представлено право самостоятельно принимать решения в применении ограничений необходимых для:

- охраны жизни и здоровья человека;
- охраны окружающей среды;

⁴⁹ утверждено Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 года № 30

- охраны животных и растений, культурных ценностей;
- выполнения международных обязательств.

Вместе с тем, в ЕАЭС обеспечивается свобода движения товаров, что создает риск незаконного оборота опасных отходов внутри стран участниц Союза для недобросовестных перевозчиков, так как, порядок передвижения опасных отходов на пространстве ЕАЭС между странами участницами не отрегулирован.

Трансграничное же перемещение отходов с территории одного государства-члена на территорию другого государства-члена через территорию государства, не являющегося членом Союза, осуществляется в соответствии с положениями Базельской конвенции.

Во исполнение Закона КР «О ратификации международных договоров по присоединению Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года»⁵⁰ и Закона КР «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности в Кыргызской Республике»⁵¹, постановлением Правительства утвержден **Перечень организаций-экспертов и лицензиаров по лицензированию экспорта и импорта специфических товаров, включенных в Единый перечень товаров, к которым применяются меры нетарифного регулирования в торговле с третьими странами**⁵². В соответствии с данным постановлением Правительства КР Министерство экономики КР выдает лицензии на экспорт и импорт специфических товаров, таких как:

- **опасные отходы**, ограниченные к перемещению через таможенную границу Таможенного союза при ввозе и (или) вывозе согласно позиции 2.3 Единого Перечня, утвержденного Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 года № 30. Данная лицензия выдается на основании экспертного заключения организации-эксперта – ГАООСЛХ.
- **Необработанные драгоценные металлы, лом и отходы драгоценных металлов, руда и концентраты драгоценных металлов и сырьевые товары, содержащие драгоценные металлы**, ограниченные к перемещению через таможенную границу Таможенного союза при экспорте согласно позиции 2.10 Единого Перечня, утвержденного Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 года № 30. В этом случае, для выдачи лицензии необходимо экспертное заключение от двух организаций - Департамента драгоценных металлов при Министерстве финансов Кыргызской Республики; и ГКПЭН⁵³ (при вывозе руды и концентратов драгоценных металлов и сырьевых товаров, содержащие драгоценные металлы).

В Законе КР «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» отсутствуют лицензии с вышеизложенными формулировками. Однако, в пункте 5 статьи 2 Закона КР «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» дается отсылочная норма: «В отношении ввоза, вывоза, транзита товаров, включенных в единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами-участниками ЕАЭС в рамках Евразийского экономического сообщества в торговле с третьими странами, применяются меры нетарифного регулирования и ограничения в соответствии с международными договорами и актами, составляющими право ЕАЭС».

Согласно Закону «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», в перечень разрешений включен вид деятельности «ввоз и вывоз за пределы

⁵⁰ Закон КР от 21 мая 2015 года №111 «О ратификации международных договоров по присоединению Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года»

⁵¹ Закон КР от 2 июля 1997 года №41 "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности в Кыргызской Республике"

⁵² Постановление Правительство КР от 24 марта 2016 года № 142

⁵³ Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования КР

Кыргызской Республики образцов руд и горных пород, концентратов, **отходов производства** и лабораторных проб для проведения аналитических исследований».

Необходимо определить порядок регулирования в пределах территории ЕАЭС и за пределами ЕАЭС «ввоза и вывоза за пределы КР отходов производства», на которые выдается данное разрешение.

В соответствии с Законом КР «Об отходах производства и потребления» контроль за вывозом (ввозом) опасных и других отходов обеспечивается государственными органами исполнительной власти, осуществляющими таможенный, экологический и санитарно-эпидемиологический контроль.

Таким образом, согласно Закону, контролирующими органами являются Госэкотехинспекция, Департамент профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения КР и Государственная таможенная служба при Правительстве КР (ГТС).

ГТС является государственным органом исполнительной власти, осуществляющим непосредственное руководство таможенным делом в Кыргызской Республике и обладающим статусом вооруженного правоохранительного органа.

Для выполнения своих задач ГТС осуществляет функции регулирования отношений, связанных с перемещением через таможенную границу товаров (отходов) и транспортных средств, обеспечивает применение норм Таможенного кодекса Таможенного союза, осуществляет сбор, обработку и анализ статистических данных в области таможенного дела, ведет таможенную статистику внешней торговли и специальную таможенную статистику Кыргызской Республики в соответствии с методологией Таможенного кодекса Таможенного союза и иных регулирующих таможенные правоотношения международных договоров и актов, составляющих право Евразийского экономического союза.

Как указывалось, выше, трансграничное перемещение отходов с территории одного государства-члена на территорию другого государства-члена через территорию государства, не являющегося членом Союза, осуществляется в соответствии с положениями Базельской конвенции. Но, отсутствует нормативный правовой акт, который регулирует внутренние процедуры перевозки отходов между странами ЕАЭС.

Требования по выполнению трансграничной перевозки в соответствии с Базельской конвенцией имеются, однако, остается открытым вопрос фактического его исполнения, так как нет таможенных пунктов между странами-членами ЕАЭС, значит и контроль не осуществляется. В полномочия пограничных служб Кыргызской Республики не входит функция контроля ввоза и вывоза товаров, в том числе и отходов между странами ЕАЭС. В целях исключения незаконного оборота отходов целесообразно изучить опыт Европейского Союза и может быть восстановить таможенный режим, путем наделения этой функцией пограничных служб и повышения их потенциала.

Сводная информация по участникам процессов обращения с отходами

Этапы обращения с отходами	объекты хозяйственной и иной деятельности	организация или физическое лицо, осуществляющее транспортировку	МЭ	ГАООСЛХ	ГИЭТБ
Транспортировка опасных отходов	Разработка паспорта на опасные отходы	- паспорт опасных отходов; - специально оборудованные и снабженные специальными знаками транспортные средства; - документация для транспортирования и передачи опасных отходов с указанием количества транспортируемых опасных отходов, цели и места назначения их транспортирования.		Выдается лицензия «перевозка (в том числе трансграничная) отходов производства токсичных веществ, в том числе отходов производства радиоактивных веществ»	Осуществляет контроль
Трансграничная перевозка отходов	Разработка паспорта на опасные отходы		Выдается лицензия на экспорт и импорт опасных отходов на основании экспертного заключения ГАООСЛХ	Выдается лицензия «перевозка (в том числе трансграничная) отходов производства токсичных веществ, в том числе отходов производства радиоактивных веществ»	Контроль не осуществляется

Обезвреживание, размещение и захоронение отходов

Согласно Закону КР «Об отходах производства и потребления», **обезвреживание отходов** - это обработка (в том числе сжигание) отходов на специализированных установках, приводящая к уменьшению их опасного воздействия на окружающую среду и человека.

В соответствии с «Порядком обращения с опасными отходами на территории КР», «обезвреживание и захоронение опасных промышленных отходов осуществляется на полигонах захоронения следующими методами: **сжиганием, нейтрализацией и захоронением**» (пункт 61). Данным Порядком определены требования к обезвреживанию и захоронению опасных отходов, а также требования к выбору способов захоронения опасных промышленных отходов.

Требования по обезвреживанию отходов ограничиваются нормативами к площадкам по размещению некоторых видов объектов обезвреживания отходов. Требования к самим объектам обезвреживания отходов, а также к технологиям по обезвреживанию, кроме способов захоронения, законодательством не регламентируется.

Согласно Закону КР «Об отходах производства и потребления» под размещением отходов понимается - любая операция по хранению и захоронению отходов.

В соответствии со статьей 8 этого же Закона и со статьей 14 Закона КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике» запрещается:

- самовольное размещение отходов в окружающей среде;
- самовольное сжигание отходов;
- самовольное извлечение захороненных отходов;

– захоронение отходов производства и потребления на территориях поселений, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных и водоохранных зон, на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях хозяйственно-питьевого и коммунально-бытового водопользования.

Согласно статье 31 Закона КР «Об охране атмосферного воздуха»⁵⁴, запрещается самовольное размещение на территории или вблизи населенных пунктов отходов производства и потребления, которые могут быть источниками загрязнения атмосферного воздуха или иного вредного воздействия на него, а также сжигание их на территории предприятий, учреждений, организаций и населенных пунктов.

Отходы производства и потребления, являющиеся источниками загрязнения атмосферного воздуха, подлежат уничтожению, переработке, очистке, дезодорированию либо складированию на специальных полигонах или отведенных местах, расположение которых определяется местными государственными администрациями и органами местного самоуправления с разрешения специально уполномоченных государственных органов по охране окружающей среды и других компетентных органов в соответствии с законодательством КР.

Специальные требования к размещению отходов потребления, а также требования к объектам размещения отходов предусмотрены «**Порядком обращения с отходами производства и потребления в КР**».

Порядок регламентирует механизмы нормирования образования отходов на основе которых устанавливаются **лимиты на размещение** конкретных видов отходов в течение определенного времени на конкретном объекте размещения отходов в пределах территории предприятия и за ее пределами, на основе разработанных нормативов образования отходов.

Проекты нормативов образования отходов и **установление лимитов на их размещение** разрабатываются для объектов хозяйственной деятельности 1 категории опасности и учитывает все виды отходов, образующихся на объекте.

Лимиты на размещение отходов для хозяйствующих субъектов устанавливаются на срок действия лицензии на осуществление деятельности по утилизации, хранению, захоронению, уничтожению отходов токсичных материалов и веществ, то есть на 2 года, которая выдается ГАООСЛХ.

Уполномоченный государственный орган по охране окружающей среды - ГАООСЛХ на основании проекта НОО определяет **лимиты размещения отходов** и в установленном порядке принимает решение о выдаче **разрешения** на их размещение либо об отказе (с мотивированным обоснованием).

В соответствии с «**Порядком обращения с отходами производства и потребления в Кыргызской Республике**» полигоны захоронения обеспечивают прием, обезвреживание и захоронение опасных отходов и предназначаются для длительного их хранения при условии обеспечения экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности населения на весь период их эксплуатации и после закрытия. На полигоны захоронения не подлежат приему: радиоактивные отходы, и отходы, относящиеся к категории вторичного сырья.

Объекты размещения отходов подразделяются на:

- объекты временного хранения и складирования отходов на территории промышленного предприятия (склады, кладовые в производственных помещениях, в цехах и участках, временные нестационарные склады, открытые площадки). Требования к временному хранению отходов были рассмотрены выше в разделе: «Сбор, накопление, временное хранение».

⁵⁴ Закон Кыргызской Республики от 12 июня 1999 года № 51 «Об охране атмосферного воздуха» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 06.07.2016 г.). Опубликован в газете «Эркин Тоо» от 25 июня 1999 года № 51; Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 1999 г., № 11, ст. 450

- объекты стационарного складирования и захоронения опасных отходов, являющиеся специально оборудованными сооружениями, предназначенными для стационарного размещения, хранения и захоронения отходов: полигоны, шламохранилища, хвостохранилища и другие.

Участок для размещения и устройства объекта захоронения отходов или санкционированной свалки твердых бытовых отходов должен отводиться в соответствии с генеральными планами или проектами планировки и застройки населенных пунктов, пригородных зон, утверждаемых в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики. Объект захоронения отходов должен гарантировать санитарно-эпидемиологическую и экологическую безопасность для здоровья населения и окружающей среды.

Выбор места строительства объектов захоронения отходов осуществляется местными органами государственной власти.

Необходимо отметить, что в соответствии со статьей 9 Земельного кодекса Кыргызской Республики сделки, совершаемые с правами на земельный участок, подлежат государственной регистрации прав на землю в едином государственном реестре. Согласно статьям 11 и 12 Земельного кодекса, использование земельного участка не по целевому назначению не допускается. В случае изменения основного целевого назначения земель производится перевод земель из одной категории в другую.

Исходя из приложения 1 к «Санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам» - санитарно-защитные зоны (СЗЗ) и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов⁵⁵, для промышленных объектов и производств, сооружений, в области обращения с отходами устанавливаются следующие ориентировочные размеры СЗЗ:

Классификация предприятий и размер санитарно-защитной зоны	Виды предприятий
Класс I - санитарно-защитная зона 1000 м	-Усовершенствованные свалки твердых бытовых отходов. -Поля ассенизации и поля запахивания. -Скотомогильники с захоронением в ямах. -Утильзаводы для ликвидации трупов животных и конфискатов. -Усовершенствованные свалки для неутилизированных твердых промышленных отходов. -Мусоросжигательные и мусороперерабатывающие объекты мощностью свыше 40 тыс. тонн в год.
Класс II - санитарно-защитная зона 500 м	- Мусоросжигательные и мусороперерабатывающие объекты мощностью до 40 тыс. т/год. - Полигоны и участки компостирования твердых бытовых отходов.
Класс III - санитарно-защитная зона 300 м	- Центральные базы по сбору утильсырья. - Склады, перегрузка и хранение утильсырья. - Участки для парникового и тепличных хозяйств с использованием отходов. - Компостирование отходов без навоза и фекалий.
Класс IV - санитарно-защитная зона 100 м	- Базы районного назначения для сбора утильсырья.

⁵⁵ Утверждены постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 апреля 2016 года № 201

Классификация предприятий и размер санитарно-защитной зоны	Виды предприятий
	– Механизированные транспортные парки по очистке города без ремонтной базы. – Мусороперегрузочные станции.
Класс V - санитарно-защитная зона 50 м	– Склады, места перегрузки и хранения утильсырья без переработки.

Экологические требования к объектам размещения отходов, к собственнику отходов, сдающего отходы на объект захоронения отходов и к владельцу объекта захоронения отходов, регламентируется **разделом 4 «Порядка обращения с отходами производства и потребления в Кыргызской Республике»**. Исходя из данных требований, при хранении (захоронении) отходов на объектах размещения отходов, должны быть обеспечены требования их изолированного и ресурсосберегающего содержания, с целью возможности последующих операций по обращению с отходами.

В соответствии с **«Порядком обращения с опасными отходами на территории КР»** на полигоне захоронения создаются две зоны: производственная - для захоронения токсичных отходов и зона подсобного назначения, разделенные свободной полосой, шириной не менее 25 метров.

Производственная зона делится на карты с учетом раздельного захоронения отходов различных классов опасности. Размеры карт определяются в каждом конкретном случае количеством поступающих отходов и расчетным сроком действия полигона.

Способ хранения и захоронения отходов выбирается в зависимости от агрегатного состояния, водорастворимости, класса опасности веществ и их соединений.

Размещение отходов на территории полигона захоронения осуществляется различными способами: террасами, терриконами, грядами, в котлованах, в траншеях, в цистернах, в емкостях, накопителях, на картах и платформах.

Раздел 4 **«Порядка обращения с отходами производства и потребления в Кыргызской Республике»** обязывает владельца объекта захоронения отходов вести учет принимаемых отходов, осуществлять экологический мониторинг состояния объекта, принимать меры по предотвращению и устранению отрицательного воздействия, проводить работы по восстановлению нарушенных земель в порядке, установленном законодательством. Также в Порядке прописаны обязательства по раздельному приему и размещению отходов в соответствии с классом опасности.

Собственники отходов, сдающие отходы на объект захоронения отходов, обязаны предоставлять владельцу объекта захоронения отходов достоверную информацию об их качественных и количественных характеристиках, подтверждающую отнесение отходов к определенному виду и сопровождаемую для опасных отходов копией паспорта опасных отходов.

Владельцы объекта захоронения отходов принимают на объект только те виды отходов, которые разрешены для размещения на данном объекте захоронения отходов.

Владелец объекта захоронения отходов соблюдает следующие процедуры приема отходов:

- проверка документации на отходы, включая паспорт опасных отходов;
- визуальный осмотр отходов на входе и на месте размещения;
- сверка содержимого с описанием в документации, представленной собственником отходов;
- ведение учета количества и характеристик размещенных отходов с указанием происхождения, даты поставки, идентификации производителя или сборщика отходов, а при наличии опасных отходов - точного места их размещения на полигоне;

- проведение дозиметрического контроля каждой партии отходов для исключения попадания на полигон радиоактивных веществ.

Ежегодно владелец объекта захоронения отходов представляет отчет о проведении мониторинга воздействия на окружающую среду в уполномоченный государственный орган по охране окружающей среды и его территориальные органы.

Мониторинг состояния окружающей среды на территориях объектов размещения отходов должен осуществляться аккредитованными лабораториями.

После закрытия объекта захоронения отходов владелец осуществляет рекультивацию территории и мониторинг выбросов свалочного газа и фильтрата в течение срока, согласованного с уполномоченным государственным органом по охране окружающей среды и его территориальным органом, а также государственным органом в области санитарно-эпидемиологического надзора.

После проведения рекультивации объекта захоронения отходов (части объекта) в соответствии с проектом рекультивации и принятия выполненных работ актом приемочной комиссии с участием уполномоченных государственных органов по охране окружающей среды, экологической и технической безопасности, санитарно-эпидемиологического надзора и местного самоуправления, владелец обеспечивает осуществление мониторинга состояния окружающей среды на территории закрытого объекта.

При передаче рекультивированного объекта размещения отходов местным государственным администрациям **производитель отходов** разрабатывает программу мониторинга с указанием сроков его осуществления и обеспечивает его финансирование. Сроки осуществления мониторинга согласовываются с уполномоченным государственным органом по охране окружающей среды. В данном случае не понятно, кто такой «производитель отходов», возможно имеется ввиду владелец полигона захоронения отходов, в связи этим требуются уточнения и пояснения для пользователей данного НПА.

Ниже представлен перечень документации, необходимой для размещения отходов на полигонах:

- проект размещения отходов;
- для опасных отходов - копии паспортов опасных отходов;
- учет количества и характеристик размещенных отходов с указанием происхождения, даты поставки, идентификации производителя или сборщика отходов, а при наличии опасных отходов - точного места их размещения на полигоне (для каждой партии отходов, хранится данная документация в течении 5 лет);
- паспорт не утилизируемых отходов, в котором определяется их количество (за сутки, год) по классам опасности.

Информация об объекте размещения отходов, о видах и количестве размещаемых отходов вносятся в Государственный кадастр отходов Кыргызской Республики ежегодно.

Необходимые документы для объекта размещения отходов:

- план и отчет о проведении мониторинга воздействия на окружающую среду (ежегодно);
- проект рекультивации;
- программа мониторинга с указанием сроков его осуществления, после рекультивации объекта размещения отходов.

Согласно «Порядку обращения с отходами производства и потребления» контроль за соблюдением требований к размещению отходов на объектах размещения отходов и их содержанию осуществляется уполномоченным государственным органом контроля и надзора в области экологической и технической безопасности - Госэкотехинспекцией.

Положением о порядке уничтожения (переработки) продукции (товаров), признанной непригодной к реализации⁵⁶, определен порядок уничтожения или переработки продукции и товаров (далее - продукция) в случае признания их непригодными к употреблению и реализации. Вся продукция, выпускаемая, ввозимая, приобретаемая и реализуемая юридическими и физическими лицами на территории Кыргызской Республики, должна соответствовать требованиям нормативных документов по показателям безопасности и качества межгосударственных стандартов (ГОСТ), стандартов Кыргызской Республики (КМС), санитарным, ветеринарно-санитарным, природоохранным, строительным нормам и правилам. Если продукция не отвечает выше указанным требованиям по показателям безопасности подвергается обязательной санитарно-гигиенической экспертизе и в случае выявления опасной продукции, употребление (применение) которой представляет опасность для здоровья, жизни людей и окружающей среды, вопросы, связанные с вывозом, уничтожением, а также необходимостью согласования технологии переработки забракованной продукции, решают специальные комиссии.

Комиссии создаются при государственных администрациях соответствующих административных территорий из представителей территориальных подразделений центральных исполнительных органов (уполномоченные государственные органы в сфере здравоохранения, сельского (водного) хозяйства, внутренних дел, чрезвычайных ситуаций, в области надзора и контроля по экологической и технической безопасности, по санитарной, ветеринарной и фитосанитарной безопасности).

Комиссия возглавляется представителем Министерства здравоохранения Кыргызской Республики, число ее членов должно быть не менее пяти человек. Комиссия может привлечь к работе необходимых специалистов, независимых экспертов, научных сотрудников. Решение комиссии оформляется заключением.

Наименование данного Положения полностью не раскрывает содержание документа, так как, уничтожение приравнивается к переработке, а в тексте уничтожение приравнивается к утилизации и в этой связи, документ допускает двоякое толкование основных понятий. Необходимо доработать понятийную часть и наименование Положения привести в соответствие с текстом.

Пунктом 4 статьи 16 Закона КР «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике»⁵⁷ регламентируется, что «утилизация, хранение, захоронение, уничтожение отходов токсичных материалов и веществ, в том числе радиоактивных», является лицензионным видом деятельности. Согласно данной формулировке лицензируется только деятельность, связанная с отходами токсичных материалов и веществ и не затрагиваются другие виды опасных отходов, обладающих такими опасными свойствами как инфекционность, взрывчатость, воспламеняемость, высокая реакционная способность.

⁵⁶ Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 9 июля 1997 года № 407

⁵⁷ Закон КР от 19 октября 2013 года № 195 «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике»

Сводная информация по участникам процессов обращения с отходами

Этапы обращения с отходами	Собственник отхода	Владелец объекта размещения	ОМСУ	ГАООСЛХ	ГИЭТБ	Министерство здравоохранения
Обезвреживание	Копия паспорта на опасные отходы	Производит обезвреживание отходов		Выдается лицензия «утилизация, хранение, захоронение, уничтожение отходов токсичных материалов и веществ, в том числе радиоактивных»	- Осуществляет контроль	Возглавляет комиссию по вынесению решения на уничтожение продукции и товаров в случае признания их непригодными к употреблению и реализации
Размещение, захоронение	- Копия паспорта на опасные отходы - проект размещения отходов - учет количества и характеристик размещенных отходов с указанием происхождения, даты поставки, идентификации производителя или сборщика отходов, а при наличии опасных отходов - точного места их размещения на полигоне (для каждой партии отходов, хранится данная документация в течении 5 лет); - паспорт не утилизируемых отходов, в котором определяется их количество (за сутки, год) по классам опасности.	- план и отчет о проведении мониторинга воздействия на окружающую среду (ежегодно); - проект рекультивации; - рекультивационные работы в случае закрытия полигона; - программа мониторинга после рекультивационных работ и финансирование работ по мониторингу	Совместно с местными государственными администрациями с разрешения ГАООСЛХ определяются места размещения отходов - полигонов	- Информация об объекте размещения отходов, о видах и количестве размещаемых отходов вносятся в Государственный кадастр отходов Кыргызской Республики ежегодно. - Выдается лицензия «утилизация, хранение, захоронение, уничтожение отходов токсичных материалов и веществ, в том числе радиоактивных»; - Выдается разрешение «размещение отходов в окружающей среде» на основании положительного заключения ГЭЭ - После закрытия полигона принятие выполненных рекультивационных работ от владельца полигона в составе приемочной комиссии с участием Госэкотехинспекции, ДПЗиГСЭН, ОМСУ. - Согласование сроков проведения мониторинга после рекультивационных работ на территории закрытого объекта	- Осуществляет контроль - После закрытия полигона принятие выполненных рекультивационных работ от владельца полигона в составе приемочной комиссии с участием ГАООСЛХ, ДПЗиГСЭН, ОМСУ.	После закрытия полигона принятие выполненных рекультивационных работ от владельца полигона в составе приемочной комиссии с участием Госэкотехинспекции, ГАООСЛХ, ОМСУ.

Переработка/использование/утилизация отходов

В самом начале хотелось бы обратить внимание на то, что в законодательных актах применяются такие термины, как «переработка отходов», «утилизация отходов» и «использование отходов», для определения процессов извлечения вторичных материальных ресурсов из отходов и их вовлечение в хозяйственный оборот. Подробнее данные несоответствия в понятийном аппарате рассмотрены в разделе «Понятийный аппарат». Во избежание разногласий и разночтений необходимо выбрать один из этих терминов, для определения процессов вовлечения отходов в хозяйственный оборот и привести к единообразию использование этих терминов во всех нормативных правовых актах в области обращения с отходами.

В соответствии с разделом 5 приложения 2 Закона КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности», хозяйствующие субъекты, основной деятельностью которой является сбор, прием и/или **переработка отходов**, относятся к 1 категории опасности.

В соответствии со **статьей 16 Закона КР «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике»⁵⁸** для хозяйствующих субъектов осуществляющих деятельность по утилизации отходов токсичных материалов и веществ, в том числе радиоактивных необходимо получить лицензию «**Утилизация, хранение, захоронение, уничтожение отходов токсичных материалов и веществ, в том числе радиоактивных**» на основе положительного заключения ГЭЭ.

Согласно Закону КР «Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике»⁵⁹, в технических регламентах должны быть установлены обязательные и добровольные требования к **утилизации продукции** и/или к связанным с требованиями к продукции процессам.

К примеру, в соответствии с **Законом КР «Технический регламент «Безопасность зданий и сооружений»⁶⁰**, необходима разработка проекта демонтажа зданий или сооружений, предусматривающая мероприятия по обеспечению вывоза и **утилизации материалов и отходов**, оставшихся после демонтажа и сноса зданий или сооружений, а также мероприятия по благоустройству территории, если на месте демонтированного и снесенного здания или сооружения, не планируется новое строительство (статья 29).

В статье 18 Закона КР «Технический регламент «Безопасность строительных материалов, изделий и конструкций»⁶¹, указывается на приоритетность **утилизации строительных материалов, изделий и конструкций путем их промышленной переработки с целью получения вторичного сырья** для создания новых строительных материалов, изделий и конструкций с необходимыми техническими характеристиками. В вышеуказанном законе, предусмотрена ответственность за безопасную утилизацию отходов на всем жизненном цикле.

В главе 11 **Технического регламента «Безопасность продукции деревообработки»⁶²** прописано, что безопасность утилизации продукции деревообработки обеспечивается:

- выбором оборудования, технологии и способа утилизации;

⁵⁸ Закон КР от 19 октября 2013 года № 195 «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике»

⁵⁹ Закон КР от 22 мая 2004 года №67 «Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике»

⁶⁰ Закон Кыргызской Республики «Технический регламент "Безопасность зданий и сооружений"» от 27 июня 2011 года № 57

⁶¹ Закон Кыргызской Республики «Технический регламент «Безопасность строительных материалов, изделий и конструкций»» от 29 января 2010 года № 18

⁶² Утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 июля 2013 года № 414

- оборудованием специальных объектов, площадок, рабочих мест для проведения утилизации и исключения несанкционированного доступа к ним;
- оснащением техническими средствами контроля за безопасностью утилизации и предотвращением аварийных ситуаций.

Утилизация продукции деревообработки осуществляется персоналом, обеспеченным необходимыми средствами защиты и обученным мерам безопасной утилизации продукции деревообработки.

В Технических регламентах ЕАЭС вопросам утилизации продукции уделяется мало внимания. Незначительное упоминание об этом отражено в ТР ТС 010/2011 «О безопасности машин и оборудования». В данном документе сказано, что «в руководстве (инструкции) по эксплуатации, должны быть установлены рекомендации по безопасной утилизации машины и (или) оборудования». В Техническом регламенте (ТР ТС 005/2011) «О безопасности упаковки» указано, что при невозможности утилизации упаковки (укупорочных средств⁶³), информация должна быть доведена до потребителя путем нанесения соответствующей маркировки.

В последние годы политика международного сообщества в отношении отходов направлена на предотвращение использования опасных химических веществ при производстве продукции, в результате чего будет снижено попадание в окружающую среду таких веществ при утилизации и захоронении. На территории стран ЕАЭС данный принцип отражен в ТР ТС 007/2011 «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков», ТР ТС 008/2011 «О безопасности игрушек», ТР ТС 017/2011 «О безопасности продукции легкой промышленности», ТР ЕАЭС 037/2016 «Об ограничении применения опасных веществ в изделиях электротехники и радиоэлектроники». В данных документах заложены предельно допустимые выделения вредных химических веществ в воздушную и (или) водную среду, перечень которых определяется в зависимости от химического состава материала и (или) назначения продукции.

Учитывая все вышеизложенное, необходимо отметить, что в системе управления отходами и в законодательстве отсутствуют механизмы правового регулирования, регламентирующие процессы вовлечения в хозяйственный оборот вторичных материальных ресурсов и конкретизированные требования для субъектов предпринимательства, занимающихся переработкой отходов.

В Порядке обращения с отходами производства и потребления определены лишь некоторые требования, касающиеся сбора вторичных материальных ресурсов, так, например, «сбор отходов производства и потребления, относящихся к категории вторичных материальных ресурсов, должен осуществляться на объектах образования отходов отдельно в соответствии с направлениями их **использования и переработки**. В случае невозможности отдельного сбора таких отходов следует предусмотреть их передачу на сортировку **специализированным предприятиям**. Обязательным условием временного хранения таких отходов является сохранение их ценных качеств и свойств как вторичных материальных ресурсов» (пункт 15). Но, не дается определение того, что является «категорией вторичных материальных ресурсов», а также нет перечня отходов, которые к данной категории относятся.

Также в данном Порядке пунктом 16 регламентировано, что «юридические и физические лица, осуществляющие сбор вторичных ресурсов, их сортировку и **утилизацию**, разрабатывают и вносят предложения в органы местного самоуправления по размещению пунктов приема, сортировки и **утилизации вторичных ресурсов**».

⁶³ Укупорочное средство - изделие, предназначенное для укупоривания упаковки и сохранения ее содержимого. (ТР ТС 005/2011)

Других специальных требований к предприятиям переработки отходов, а также к технологиям переработки в национальном законодательстве в области обращения отходов в настоящее время не обозначено.

Как показывает анализ правовых документов в данной сфере, которые утратили силу, инструменты государственной политики в области управления вторичными материальными ресурсами имели место быть в нашем законодательстве, но, к сожалению, утрачены к настоящему времени.

Так, например, в 1991 г. постановлением кабинета министров КР от 21 октября 1991 года № 522 **«О мерах по увеличению сбора и переработки вторичных ресурсов»**, был предложен ряд мероприятий, направленных на стимулирование сбора и переработки вторичного сырья. Ниже представлены некоторые примеры таких мероприятий, которые актуальны и на сегодняшний день:

«...совместно с министерствами и ведомствами КР прекращать или ограничивать поставки потребителям первичного сырья за:

- уничтожение отходов производства, некондиционной и бракованной продукции, которые еще можно использовать;*
- неиспользование вторичных материальных ресурсов вместо первичных;*
- неиспользование отходов при условии, что существует возможность создания на предприятии технологии по их переработке и применению в производстве вместо первичного сырья;*
- неиспользование отходов в связи с отсутствием такой возможности при условии, что поиск потребителей, образующихся на данном предприятии отходов не ведется;*
- нарушение договоров поставок и контрактации по сбору и сдаче вторичного сырья...»;*

«...принимать сверхдоговорную поставку вторичных ресурсов от потребителей по повышенным до 40 процентов ценам, определенным условиями договоров на поставку и контрактации...»;

«...организовать на договорных условиях сбор макулатуры, стеклобоя, текстильных, полимерных и других отходов от населения в городах, райцентрах и поселках городского типа...»;

«...Для стимулирования заготовки макулатуры от населения:

- Министерству торговли Республики Кыргызстан ежегодно выделять приемным пунктам ПО «Кыргызторресурсы» непродовольственные товары повышенного спроса не менее чем на 0,5 млн. рублей;

- Министерству печати и информации Республики Кыргызстан совместно с Госкомконтрактом Республики Кыргызстан ежегодно издавать не менее четырех наименований художественной литературы повышенного спроса тиражом не менее 0,5 млн. экземпляров с преимущественным правом на реализацию через заготовительную сеть ПО "Кыргызторресурсы"..."».

Получается, что на данный момент государство не рассматривает вторичные ресурсы в числе объектов, требующих специальных мер государственного регулирования и учета. Это можно также увидеть на следующем примере:

в 2016 году постановлением Правительства КР от 11 апреля 2016 года № 195, утратило силу **Временное положение о порядке сбора, скупки, переработки и реализации лома и отходов цветных и черных металлов** от 25 апреля 2001 года № 192. Вслед за этим в целях оптимизации деятельности государственных предприятий, постановлением Правительства КР от 2 ноября 2017 года № 726 ликвидировано **Государственное предприятие по сбору, скупке, переработке и реализации лома и отходов цветных и черных металлов «Темир»**.

В тоже время в соответствии со статьей 16 **Закона КР «О неналоговых платежах»**⁶⁴, юридические лица, осуществляющие заготовку, разделку и отгрузку сдаваемого им металлического лома, являются плательщиками в доход бюджета сумм стоимости лома и отходов черных и цветных металлов.

Расчеты с бюджетом производятся:

«...- за бесхозный лом и отходы черных и цветных металлов, собранные силами специализированных организаций, а также бесхозный лом, сданный заготовительным организациям потребительской кооперации;

- за лом и отходы черных и цветных металлов, доставленные на базы (площадки) и в цеха для разделки от учреждений и организаций (в том числе войсковыми частями Государственного комитета по делам обороны Кыргызской Республики), состоящих на государственном бюджете, сданные налоговыми органами в составе конфискованного, бесхозного имущества и имущества, перешедшего по праву наследования к государству, и кладов. Перечисление в бюджет причитающихся сумм производится ежемесячно...».

Отсутствие нормативного регулирования сбора, скупки, переработки и реализации лома и отходов цветных и черных металлов и наличие отчислений в бюджет приводит к тому, что лица, занимающиеся такой деятельностью уходят в неофициальный (теневой) бизнес.

Сводная информация по участникам процессов обращения с отходами

Этапы обращения с отходами	Хозяйствующие субъекты	ГАООСЛХ	Нацстатком	Госэкотехинспекция
Переработка/утилизация/использование	- Освобождаются от платы за размещение отходов в случае передачи отходов на переработку либо при осуществлении переработке отходов. - Юридические лица, осуществляющие заготовку, разделку и отгрузку сдаваемого им металлического лома, являются плательщиками в доход бюджета сумм стоимости лома и отходов черных и цветных металлов	На основе положительного заключения ГЭЭ выдается лицензия «утилизация, хранение, захоронение, уничтожение отходов токсичных материалов и веществ, в том числе радиоактивных»	Осуществляет статистический учет объема переработанных отходов	Осуществляет контроль объектов переработки

⁶⁴ Закон КР от 14 апреля 1994 года № 1480-XII "О неналоговых платежах"

Экономические механизмы управления отходами

Одним из принципов государственной политики в области обращения с отходами является использование механизмов экономического стимулирования для вовлечения в хозяйственный оборот отходов.

Экономический механизм обеспечения охраны окружающей среды предусматривает:

- сокращение размеров платежей;
- получение финансовых льгот;
- доступ к дополнительным финансовым (грантовым, кредитным) средствам;
- сокращение количества проверок;
- сокращение количества штрафов за нарушение природоохранного законодательства и расходов на возмещение ущерба окружающей среде.

Экономическое регулирование в области обращения с отходами предусмотренные Законами КР «Об охране окружающей среды» (ст.15) и «Об отходах производства и потребления» (ст. 20), устанавливается на основе взимания платы за размещение отходов с учетом их объема, класса опасности и нормативов размещения.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10 сентября 2015 года № 625 **«Об утверждении ставок платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике»**, утверждена ставка платы за размещение отходов в окружающей среде в размере 3,24 сома за приведенную тонну отходов.

В соответствии с **Методикой определения платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике**⁶⁵ на основании норм образования отходов рассчитывается плата за размещение отходов.

Плату за размещение отходов производит хозяйствующий субъект, в процессе деятельности которого образуются отходы, не вовлеченные им во вторичное использование. При передаче отходов на переработку, а также при размещении отходов на временные места хранения плата не взимается, если данное место (объект) размещения отходов отвечает требованиям экологической безопасности по данным инструментального контроля (воздействие на атмосферный воздух, почвенный слой, водные ресурсы).

Плата взимается ежеквартально, по факту размещения отходов в местах, специально предназначенных для их размещения.

В отдельных случаях, по договоренности хозяйствующим субъектом и территориальным подразделением государственного органа охраны окружающей среды, периодичность внесения платежей сокращается до 1-2 раз в год.

Под отдельными случаями, понимаются случаи, когда хозяйствующие субъекты ведут сезонные работы, либо объект находится в отдаленных районах, а также когда процессы образования отходов на предприятии осуществляются равномерно без изменения объемов образования. В указанных случаях периодичность внесения платежей могут сокращаться до 1-2 (за полугодие или год). В данном случае сумма платежа определяется с учетом соответствующего коэффициента индексации. При этом, сокращение периодичности внесения платежей не влияет на сумму платежа.

Также, в соответствии с указанной Методикой определения платы за загрязнение окружающей среды, хозяйствующие субъекты, финансируемые из государственного бюджета, в результате деятельности которых образуются отходы и население освобождаются от платы.

⁶⁵ Методика определения платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике (утверждена постановлением Правительства КР от 19 сентября 2011 года № 559)

При сверхлимитном размещении отходов, размеры платежей увеличиваются в 5 раз. К сверхлимитным объемам размещения отходов относятся:

- неиспользованные в установленные сроки объемы отходов;
- объемы отходов, образующихся сверх нормативов, установленных нормами расхода сырья и материалов на производство продукции;
- объемы образования некондиционной продукции, не предусмотренной технологическими регламентами и нормативами;
- объемы размещения отходов без оформленного в установленном порядке разрешения.

Так как, в законодательстве не определен перечень отходов, которые относятся к категории вторичных материальных ресурсов, любые складированные отходы могут быть расценены как вторичное сырье, к тому же, на сегодняшний день не все отходы можно отправить на переработку или захоронение, в связи с отсутствием технологий переработки и надлежащих условий для захоронения, например, ртутьсодержащие или электронные отходы. Поэтому хозяйствующий субъект вынужден, для того, чтобы не нарушать национальное законодательство, хранить такие отходы у себя на предприятии, которые в определенный момент начинают превышать лимиты размещения, что в свою очередь, приводит к увеличению платы в 5 раз. Эти обстоятельства толкают собственника отходов к противоправным действиям, таким как вывоз отходов на несанкционированные свалки, смешивание отходов разного класса опасности с неопасными отходами и вывоз их на полигоны, предназначенные для бытовых отходов и др.

Платежи за загрязнение окружающей природной среды, за размещение отходов, другие виды вредного воздействия, относятся к фискальным сборам, обеспечивающих право осуществления какой-либо деятельности, в данном случае - за право загрязнять окружающую среду. Платежи носят компенсационный характер и направляются в республиканский бюджет, в соответствии со статьей 47 **Бюджетного кодекса Кыргызской Республики**⁶⁶ и используются на природоохранные мероприятия. Данные средства не носят целевой характер и в связи с этим, финансирование мероприятий, направленных на надлежащее управление отходами, практически не осуществляется.

Также, необходимо отметить, что во время существования Республиканского и местных фондов охраны природы⁶⁷, средства, направляемые в эти фонды, использовались на финансирование (софинансирование) мероприятий по строительству, техническому перевооружению, реконструкции и капитальному ремонту природоохранных объектов, а также на проведение работ по восстановлению нарушенных хозяйственной деятельностью природных объектов, на мероприятия по сокращению отходов. При этом, на переработку отходов средства Республиканского фонда и местных фондов не выделялись.

Механизмы «положительного» государственного экономического стимулирования (снижение налогов на экологически чистую продукцию, предоставление приоритета при осуществлении государственных закупок такой продукции и др.) экологоориентированного бизнеса практически отсутствуют.

Специальных налоговых льгот, направленных на деятельность по обращению с отходами и вторичными ресурсами, нет. С учетом того, что индустрия переработки вторичных ресурсов достаточно капиталоемкая отрасль, необходимо предусмотреть налоговые льготы, для предприятий переработчиков в качестве стимулирования их деятельности.

Также для стимулирования производителей перехода на малоотходные производства, а импортеров ввозить экологически благоприятную продукцию, требуется

⁶⁶ Бюджетный кодекс Кыргызской Республики от 16 мая 2016 года № 59

⁶⁷ Положение об образовании и использовании средств Республиканского и местных фондов охраны природы и развития лесной отрасли в Кыргызской Республике, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 9 октября 2012 года № 696

регламентировать ответственность производителей и импортеров товаров самостоятельно обеспечивать управление отходами, в которые превращается их продукция в результате утраты ими потребительских свойств.

Производители и импортеры товаров, которые не смогут самостоятельно обеспечить надлежащее управление отходами, должны будут уплачивать экологический сбор, который пойдет на развитие системы обращения отходов. То есть, таким образом, предлагается внедрить в национальное законодательство принцип расширенной ответственности производителя и импортера – принцип РОП, который успешно используется в странах Европейского союза с начала 90-х годов прошлого столетия и в последние годы внедряется в таких странах ЕАЭС, как Беларусь, Россия, Казахстан.

Виды регулируемых отходов

Законом КР «Об отходах производства и потребления» даются определения «отходов производства» и «отходов потребления», которые соответственно данным законом регулируются.

- «отходы производства - остатки материалов, сырья, полуфабрикатов, образовавшиеся в процессе производства продукции или выполнения работ и утратившие полностью или частично свои потребительские свойства, а также сопутствующие вещества, образующиеся в процессе производства и не находящие применения в этом производстве».
- «отходы потребления - изделия, материалы и вещества, утратившие свои потребительские качества вследствие их физического или морального износа. К отходам потребления также относятся твердые бытовые отходы, которые возникают в процессе жизнедеятельности людей».

Данное понятие «отходов потребления», на самом деле, сложно для понимания, в связи с тем, что достаточно трудно определить, что в результате мы можем считать отходами потребления, так как к ним отнесены «твердые бытовые отходы, которые возникают в процессе жизнедеятельности людей», тогда в результате чего образуются отходы потребления? Эти определения требуют уточняющих формулировок для полноценного понимания и разграничения данных видов отходов.

Специальных требований как к «отходам производства», так и к «отходам потребления» настоящим Законом не предусмотрено. То же самое можно отметить в отношении «Порядка обращения с отходами производства и потребления в Кыргызской Республике». В обоих нормативных правовых актах используется термин «отходы».

Опасные отходы

Законом «Об отходах производства и потребления» регламентируется понятие «опасные отходы – это отходы (кроме радиоактивных), содержащие в своем составе вещества, которые обладают одним из опасных свойств (таким, как токсичность, инфекционность, взрывчатость, воспламеняемость, высокая реакционная способность) и присутствуют в таком количестве и в таком виде, что представляют непосредственную или потенциальную опасность для здоровья людей или окружающей среды как самостоятельно, так и при вступлении в контакт с другими веществами».

Требования для обращения с опасными отходами регламентированы в Законах КР «Об отходах производства и потребления», «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в КР», «Порядком обращения с опасными отходами на территории КР», «Положением о государственном кадастре отходов и проведении паспортизации опасных отходов», «Классификатором опасных отходов» и другими нормативными правовыми актами. Основными требованиями в области обращения с опасными отходами являются их идентификация, составление на них паспорта опасных отходов на основании данных о составе и свойствах опасных отходов, проведение учета на предприятиях и осуществление учета. Размещение опасных отходов допускается только в специально оборудованных для этих целей сооружениях. Утилизация, переработка и захоронение должна осуществляться специализированными предприятиями. Для некоторых видов «опасных отходов» таких как, использованная тара и упаковка химических веществ; ртутьсодержащие отходы; отработанные аккумуляторы батареи и нефтепродукты «Порядком обращения с опасными отходами на территории КР» предъявляются специальные требования.

Отходы горнодобывающей промышленности

Отношения, возникающие в процессе обращения с отходами горнодобывающих и связанных с ними перерабатывающих производств регулируются Законом КР «О

недрах»⁶⁸, определяющим требования в области использования недр для добычи полезных ископаемых и их охраны. Отдельные статьи данного Закона освещают правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр. При использовании участков недр, пользователи обязаны соблюдать законодательные требования, регламентирующие условия их охраны от загрязнения. Основные требования по охране недр от загрязнения определены в статье 21-1 вышеназванного закона.

Правовые основы для целенаправленной деятельности по предотвращению вредного воздействия хвостохранилищ и горных отвалов на население и окружающую среду содержатся в **Заоне КР «О хвостохранилищах и горных отвалах»⁶⁹**. В вышеназванном законодательном акте даются определения «отходов горнорудного производства» и «токсичные отходы горнорудного производства».

В соответствии с данным нормативным правовым актом «к отходам горнорудного производства относятся отходы всего комплекса горнорудного производства:

радиоактивные отходы, не подлежащие дальнейшему использованию:

- а) вещества в любом агрегатном состоянии, материалы, изделия, оборудование, в которых содержание радионуклидов превышает уровни, установленные нормативными документами;
- б) извлеченные из недр некондиционные руды, складируемые в отвалы, хвостохранилища, отходы обогащения и выщелачивания руд, в которых содержание радионуклидов превышает уровни, установленные нормативными документами.

токсичные отходы горнорудного производства - отходы, содержащие соли тяжелых металлов (кадмий, свинец, цинк, хром и др.), а также другие токсичные вещества (цианиды, кислоты, силикаты, нитраты, сульфаты и др.)» (статья 5).

Согласно данному определению все отходы горнорудного производства делятся только на два вида отходов - радиоактивные и токсичные отходы. Но помимо опасных отходов среди отходов горнорудного производства встречаются вскрышные породы, рудные склады, отвалы бедных руд, скальных пород, которые не всегда можно отнести к опасным, поскольку часть из них идет на последующую переработку, реккультивацию, строительство подъезных дорог, как строительный материал.

В Законе КР «О хвостохранилищах и горных отвалах» прописаны требования к местам хранения и захоронения отходов, учету, мониторингу и контролю данных мест, а также ответственности всех заинтересованных сторон.

Пользователь недр имеет право использовать результаты своей деятельности, в том числе добытое минеральное сырье, отходы горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если иное не оговорено в лицензии или в соглашении о разделе продукции.

Правовое регулирование обращения с отходами предприятий горнодобывающей отрасли осуществляется в соответствии с Законом КР «Об отходах производства и потребления». Перечень и объемы отходов, образующихся в процессе добычи полезных ископаемых, обосновываются в проекте оценки воздействия на окружающую среду на разработку месторождения или в проекте раздела «Окружающая среда» геологоразведочных работ, в соответствии с постановлением Правительства **«Об утверждении Положения о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду в Кыргызской Республике»⁷⁰**. В соответствии с приложениями 2 и 3 Закона КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности», компании у которых имеются на балансе или осуществляется эксплуатация объектов захоронения и

⁶⁸ Закон КР «О недрах» от 9 августа 2012 года № 160

⁶⁹ Закон КР от 26 июня 2001 года № 57 «О хвостохранилищах и горных отвалах»

⁷⁰ Постановление Правительства КР от 13 февраля 2015 года № 60 «Об утверждении Положения о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду в Кыргызской Республике»

длительного хранения отходов (полигоны, шламо- и хвостохранилища, породные отвалы, отвалы бедных руд, золоотвалы и т.п.) относятся к I категории опасности по отходам.

На ввоз и вывоз за пределы Кыргызской Республики образцов руд и горных пород, концентратов, отходов производства и лабораторных проб для проведения аналитических исследований необходимо получить разрешение уполномоченного государственного органа по реализации государственной политики по недропользованию в соответствии с Приложением 1 «Порядок вывоза с территории Кыргызской Республики и ввоза на территорию Кыргызской Республики руд, концентратов и отходов, содержащих драгоценные металлы и сопутствующие извлекаемые металлы» **постановление Правительства КР «О некоторых вопросах ведения операций с сырьевыми товарами, содержащими драгоценные металлы»**⁷¹.

В соответствии со статьей 47 Закона КР «О недрах»⁷², недропользователь в случае ликвидации или консервации горного имущества обязан провести рекультивацию земельного участка и лицензионного объекта. Рекультивация земельного участка и лицензионного объекта проводится в соответствии с техническим проектом рекультивации и осуществляется за счет средств фонда рекультивации, ежемесячно отчисляемых и аккумулируемых лицензиатом с начала геологической разведки или разработки месторождения полезных ископаемых, отбора подземных вод или строительства подземных сооружений, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых.

Средства фонда рекультивации размещаются на счетах лицензиата в банках Кыргызской Республики и не могут расходоваться на другие цели, в том числе для удовлетворения требований кредиторов и погашения задолженности по налоговым и таможенным платежам. Порядок и условия проведения работ по рекультивации земельного участка, нарушенного в процессе пользования недрами отражен в **постановление Правительства КР «Об утверждении Положения о рекультивации земель, нарушенных в процессе пользования недрами»**⁷³.

На основании Методики определения платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике⁷⁴ рассчитывается плата за размещение горных отвалов. Класс опасности пород, размещаемых в горных отвалах, приравнивается:

- для горных отвалов всех групп полезных ископаемых, в которых содержание радионуклидов превышает уровни, установленные нормативными документами, к 1;
- для горных отвалов из рудных и горючих полезных ископаемых - к 4;
- для горных отвалов из нерудных и других групп полезных ископаемых - к 5.

Также требуется расширить понятие «отходы горнорудного производства», уточнив в определении виды отходов, которые образуются в горнорудной промышленности для исключения из перечня отвалов, которые используются как сырье в дальнейших работах.

Радиоактивные отходы

Радиоактивные отходы в системе национального законодательства в отличии от остальных видов отходов регламентируется специальным законодательством.

В целях обеспечения безопасности обращения с отработавшим топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами страна присоединилась к

⁷¹Постановление Правительства от 14 сентября 2017 года № 570 «О некоторых вопросах ведения операций с сырьевыми товарами, содержащими драгоценные металлы»

⁷² Закон КР «О недрах» от 9 августа 2012 года № 160

⁷³ Постановление Правительства КР от 18 августа 2017 года N 517 «Об утверждении Положения о рекультивации земель, нарушенных в процессе пользования недрами»

⁷⁴ Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 сентября 2011 года №559

«Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, подписанной 5 сентября 1997 года в городе Вена»⁷⁵.

Объединенная Конвенция содержит две разных главы – по безопасности обращения с отработанным ядерным топливом (ОЯТ) и по безопасности обращения с радиоактивными отходами (РАО) – это объясняется необходимостью подчеркнуть различие в характере указанных материалов, а не различие в требованиях безопасности, которые для обеих групп материалов по существу идентичны. Обе главы включают статьи по общим требованиям безопасности, существующим установкам, выбору площадок для предлагаемых установок, проектированию и сооружению установок, оценке безопасности установок и эксплуатации установок. В главу по обращению с ОЯТ входит специальная статья о захоронении отработавшего топлива. Глава, посвященная безопасности обращения с РАО, включает отдельную статью по мерам ведомственного контроля после закрытия хранилищ. Общие требования безопасности обязывают Договаривающиеся стороны принять соответствующие меры для того, чтобы:

- обеспечить должное внимание вопросам критичности и отвода остаточного тепла;
- обеспечить, чтобы образование радиоактивных отходов поддерживалось на минимальном уровне;
- учитывать взаимозависимость между различными стадиями обращения с ОЯТ или РАО;
- предусмотреть защиту отдельных лиц и окружающей среды путем применения на национальном уровне соответствующих методов защиты, учитывая одобренные на международном уровне критерии и нормы;
- учитывать химические, биологические и другие риски;
- стремиться избегать действий, имеющих обоснованно предсказуемые последствия для будущих поколений, более серьезные, чем те, которые допускаются в отношении нынешнего поколения;
- стремиться не возлагать чрезмерного бремени на будущие поколения.

Основным законодательным актом, регулирующим обращение с радиоактивными отходами при их сборе, хранении, переработке, транспортировании и захоронении является **Закон КР «Технический регламент «О радиационной безопасности»**.⁷⁶ Согласно данному НПА «отходы радиоактивные - не предназначенные для дальнейшего использования изделия и вещества в любом агрегатном состоянии, в которых удельная активность радионуклидов превышает уровни, установленные настоящим Техническим регламентом».

РАО образуются:

- 1) при эксплуатации и выводе из эксплуатации объектов ядерного топливного цикла, атомных электростанций, судов с ядерными энергетическими установками и иными радиационными источниками; при использовании радиоактивных веществ в производственных, научных организациях и медицине;
- 2) при реабилитации территорий, загрязненных радиоактивными веществами, а также при радиационных авариях;
- 3) образуются при разведке, добыче и переработке руд, содержащих радионуклиды (урановая промышленность, добыча редкоземельных металлов), при добыче других полезных ископаемых.

⁷⁵ Закон КР от 5 декабря 2006 года №195 "О присоединении Кыргызской Республики к Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, подписанной 5 сентября 1997 года в городе Вена"

⁷⁶ Закон КР от 29 ноября 2011 года № 224 "Технический регламент "О радиационной безопасности"

РАО по агрегатному состоянию подразделяются на газообразные, жидкие и твердые. В соответствии со статьей 12 вышеуказанного закона жидкие и твердые РАО классифицируются на три категории (низкоактивные, среднеактивные, высокоактивные) по удельной активности радионуклида в веществе открытого источника излучения. В случае, когда по приведенным характеристикам радионуклидов отходы относятся к разным категориям, для них устанавливается наиболее высокое значение категории отходов.

Государственный учет радиоактивных отходов на территории республики ведется специально уполномоченными государственными органами Кыргызской Республики в области чрезвычайных ситуаций – Министерством чрезвычайных ситуаций КР.

Требования к сбору, хранению и захоронению РАО зависят от агрегатного состояния и от категории по удельной активности радионуклида (статья 22).

Статьей 18 Технического регламента «О радиационной безопасности» регулируются требования по обеспечению радиационной безопасности при транспортировании (перевозке) радиоактивных веществ, радиоактивных отходов.

Перевозка, в том числе трансграничная отходов производства радиоактивных веществ и деятельность по утилизации, хранении, захоронении, уничтожении радиоактивных материалов и веществ являются лицензионными видами деятельности, в соответствии со статьями 15 и 16 Закона КР «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике».

В статье 25 Технического регламента «О радиационной безопасности» дается классификация производственных отходов исходя из потенциально радиационной опасности. Такие отходы подразделяются на три категории (I, II, III). Обращение с производственными отходами I категории в производственных условиях осуществляется без ограничений по радиационному фактору. Обращение с производственными отходами II категории проводится с учетом планируемого характера и их дальнейшего использования. Обращение с производственными отходами III категории проводится в соответствии с требованиями, установленными для обращения с низкоактивными радиоактивными отходами.

Захоронение производственных отходов I категории допускается производить на свалках общепромышленных отходов без ограничений по радиационному фактору. Захоронение производственных отходов II категории выполняется на специально оборудованных площадках. Технология захоронения должна обеспечивать соблюдение требований настоящего Технического регламента в течение всего планируемого срока изоляции отходов. Захоронение производственных отходов III категории должно производиться в соответствии с требованиями, установленными для захоронения низкоактивных радиоактивных отходов. Объекты производственных отходов II и III категории должны быть внесены в Государственный реестр.

В целях обеспечения радиационной безопасности населения Кыргызстана при деятельности при обращении с радиоактивными отходами **постановлением Правительства КР от 5 августа 2015 года № 558** утверждены:

- Руководство по мониторингу окружающей среды вокруг хранилищ радиоактивных отходов;
- Руководство по управлению радиоактивными отходами;
- Квалификационные требования, предъявляемые к деятельности по обращению с радиоактивными отходами.

Требования к сбору, хранению, удалению и учету радиоактивных отходов от медицинских учреждений заложены в **Своде правил по обеспечению радиационной безопасности при проведении радионуклидной диагностики с помощью радиофармпрепаратов**⁷⁷.

⁷⁷ Утвержден приказом Министерства здравоохранения Кыргызской Республики от 30 апреля 2015 года № 227

Необходимо отметить, что правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами детализировано и охватывает все этапы обращения с ними. Единственным недостатком является отсутствие регламентации вопросов ввоза/вывоза радиоактивных отходов за пределы национальных границ в соответствии с требованиями Объединенной Конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами от 5 сентября 1997 года.

К тому же, согласно пункту 1 статьи 52 Договора о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) установлено, что «Технические регламенты Союза или национальные обязательные требования действуют только в отношении продукции, включенной в утверждаемый Комиссией «Единый перечень». Радиационная безопасность не может быть объектом технического регулирования в соответствии с приложением 9 Договора о ЕАЭС, поэтому Закон КР «Технический регламент «О радиационной безопасности» вступает в противоречие с нормативной правовой базой ЕАЭС в области технического регулирования и не может существовать в виде технического регламента.

Во избежание правовых коллизий и потери правовых норм при гармонизации законодательства КР с нормативной правовой базой ЕАЭС, учитывая высокую социальную и экологическую опасность источников ионизирующего излучения, появилась необходимость разработки нормативного правового акта, включающего в себя необходимые нормы, позволяющие обеспечить организацию комплексного регулирования объектов радиационной безопасности в Кыргызской Республике.

В связи с этим, решением Комитета Жогорку Кенеша КР по экономической и фискальной политике был подготовлен проект Закона КР «О радиационной безопасности», который объединил Закон КР от 29 ноября 2011 года № 224 «Технический регламент «О радиационной безопасности» и Закона КР от 17 июня 1999 года № 58 «О радиационной безопасности населения Кыргызской Республики» в один нормативный правовой документ. Основанием для этого послужило наличие двух нормативных правовых актов со схожим названием и исключение норм радиационной безопасности из технических регламентов. Данный законопроект требуется принять в ближайшее время.

Медицинские отходы

Обращение с медицинскими отходами регулируется **«Временной инструкцией по обращению с медицинскими отходами на территории Кыргызской Республики»⁷⁸**.

Данная инструкция предназначена для учреждений и организаций здравоохранения и определяет требования к разделению, сбору, упаковке, маркировке, учету, хранению, транспортировке, обеззараживанию и/или обезвреживанию, захоронению всех видов медицинских отходов, а также иных отходов, образующихся в организациях здравоохранения, за исключением радиоактивных отходов.

В соответствии с указанной инструкцией процесс обращения с медицинскими отходами включают в себя этапы идентификации и разделения, сбора, учета, обработку, обеззараживания и/или обезвреживания опасных отходов, перемещения отходов из подразделений, временного хранения отходов на территории организаций и транспортирования медицинских отходов с территории организаций здравоохранения, а также этапы захоронения или уничтожения медицинских отходов.

Сбор, временное хранение, обеззараживание и/или обезвреживание и вывоз медицинских отходов выполняется в соответствии со схемой обращения с медицинскими отходами, принятой в организации здравоохранения.

Также, в целях организации системы обращения с медицинскими отходами приказом руководителя организации здравоохранения назначаются лица, ответственные за обращение с медицинскими отходами в каждом подразделении организации

⁷⁸ Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 февраля 2018 года №94

здравоохранения, которые проходят инструктаж по обращению с медицинскими отходами;

Обращение с каждым видом медицинских отходов зависит от их происхождения, агрегатного состояния, физико-химических свойств субстрата, количественного соотношения компонентов и класса опасности для здоровья населения и среды обитания человека.

Медицинские отходы делятся на пять классов опасности:

1. класс А – эпидемиологически безопасные медицинские отходы, приближенные по составу к твердым бытовым отходам (далее – ТБО);
2. класс Б – эпидемиологически опасные медицинские отходы;
3. класс В – чрезвычайно эпидемиологически опасные медицинские отходы;
4. класс Г – токсикологически опасные медицинские отходы 1 – 4 классов опасности;
5. класс Д – радиоактивные медицинские отходы.

Необходимо отметить, что при классификации медицинских отходов класса Г используется формулировка «токсикологически опасные медицинские отходы 1 – 4 классов опасности». Таким образом, получается, что кроме предлагаемой классификации, еще существует классификация токсикологических опасных медицинских отходов 1-4 класса опасности. В данном случае требуются пояснения и критерии соотнесения данных отходов к обозначенным классам опасности. Либо, здесь, имеется в виду классификация опасных отходов, тогда в данной формулировке «токсикологически опасные медицинские отходы» прилагательное «медицинские» излишне.

Согласно инструкции, медицинские отходы могут размещаться на объектах временного хранения и складирования медицинских отходов на территории организации здравоохранения и стационарного складирования и захоронения опасных медицинских отходов, являющихся специально оборудованными сооружениями, предназначенными для стационарного размещения, хранения и захоронения отходов.

Также внутри самой инструкции встречается много дублирующих пунктов в части обращения с ртутьсодержащими отходами, которые, в свою очередь, также регулируются «Порядком обращения с опасными отходами на территории Кыргызской Республики». Необходимо эти нормативные правовые документы пересмотреть на предмет приведения в соответствие.

Положения Временной инструкции по обращению с медицинскими отходами не распространяются на ветеринарные учреждения и медицинские отходы, которые образуются у населения. В связи с этим требуются регламентационные меры по обращению с медицинскими отходами, образующихся у ветеринарных служб и населения.

Отходы строительных материалов

Законом КР от 29 января 2010 года N 18 Технический регламент «Безопасность строительных материалов, изделий и конструкций» регламентируются требования безопасности при утилизации строительных материалов, изделий и конструкций (статья 18).

Также, данным НПА дается определение утилизации строительных материалов: «утилизация - деятельность, связанная с выполнением комплекса организационно-технологических мер по уничтожению и захоронению опасных и неиспользуемых строительных отходов или обезвреживанием отходов с целью получения вторичного сырья и полезной продукции».

Технический регламент определяет ответственность за выполнение требований безопасности при утилизации отходов строительных материалов, изделий и конструкций.

В законодательстве необходимо дать определение термину «строительные отходы» и обеспечить нормативную правовую базу необходимыми подзаконными актами, направленными на регулирование строительных отходов.

Биологические отходы

Постановлением Правительства КР от 18 июня 2015 года № 377 «Об утверждении первоочередных ветеринарно-санитарных требований по предупреждению болезней животных» регламентируются требования к безопасности биологических отходов.

Согласно данным требованиям биологические отходы, образующиеся в результате деятельности животноводческих предприятий, предприятий по переработке продуктов животного происхождения, а также при природных и техногенных катастрофах, подлежат сбору, утилизации и уничтожению.

Сбор, утилизация и уничтожение биологических отходов являются обязательными для исполнения владельцами животных, независимо от способа ведения хозяйства, а также организациями, предприятиями всех форм собственности, вовлеченными в оборот животных, кормов для животных и продуктов животного происхождения.

В документе подробно прописаны требования к хранению, транспортировке, уничтожению биологических отходов. Также НПА регламентированы требования к объектам, на которых производится утилизация или уничтожение биологических отходов, а также к технологиям обезвреживания и уничтожения.

В нормативном правовом акте определена ответственность за соблюдение ветеринарно-санитарных требований к безопасности биологических отходов.

Выводы

Законодательство в области управления отходами в Кыргызской Республике в целом нацелено на обеспечение надлежащего регулирования вопросов, возникающих в процессе всего жизненного цикла отходов, включая образование, сбор, временное хранение, транспортировку, обезвреживание, утилизацию, использование в качестве вторичного сырья и захоронение.

Проведенный анализ законодательства показывает, что нормативными правовыми актами охвачены почти все этапы движения отходов, начиная с образования до удаления отходов.

Вместе с тем, по итогам проведенной работы, наблюдается недостаточность регулирующих механизмов, отсутствие комплексного подхода и систем, способствующих развитию рыночных механизмов природопользования и охраны окружающей среды в сфере регулирования отходов на государственном уровне. Также имеются определенные коллизии и пробелы.

Более того, сложившаяся ситуация в области управления отходами в стране свидетельствует о неэффективности положений действующего законодательства.

1) В частности, в нормативных правовых актах в области обращения с отходами существуют противоречия с Законом КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», в части осуществления нормотворческих функций, поскольку в законах, принятых с 2010 года министерства и ведомства обладали нормотворческими функциями в соответствующей сфере. Имеются дублирующие положения и ссылки на утратившие силу документы.

Также имеются несоответствия с Бюджетным кодексом КР принятым в 2016 году, в части поступления платы за размещение отходов и создания фондов охраны природы, которые на сегодняшний день считаются не действительными.

Положения Закона КР «Об отходах производства и потребления» не отвечает сегодняшним требованиям, в них отсутствуют системное управление, обеспечивающее весь цикл обращения с отходами и механизмы экономического регулирования в области стимулирования предприятий при внедрении природоохранных, ресурсосберегающих и малоотходных технологий и обязательства производителей и импортеров продукции по безопасному удалению после утраты ими потребительских свойств.

Кроме того, отсутствуют подзаконные акты, необходимые для реализации положений основных законов, к тому же Закон КР «Об отходах производства и потребления» не обеспечен всеми необходимыми отсылочными нормами на недавно принятые подзаконные акты, которые регулируют определенные виды отходов.

Закон КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности» имеет множество дублирующих положений с Законами КР «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства и потребления» и «Об экологической экспертизе», в части установления требований к хозяйственной и иной деятельности. В связи с этим требуется полная инвентаризация и переработка нормативных правовых актов, в которых регламентированы требования и нормы по обращению с отходами, с внесением в них соответствующих изменений и дополнений.

Что касается Законов КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности» и «Технический регламент «О радиационной безопасности», необходимо отметить, что со вступлением страны в Евразийский экономический союз, Кыргызская Республика взяла на себя обязательства по гармонизации нормативной правовой базы КР в соответствии с Договором о присоединении Кыргызской Республики к Договору о ЕАЭС от 29 мая 2014 года. В рамках Договора о ЕАЭС принимаются единые технические регламенты, единые межгосударственные стандарты. Согласно пункту 1 статьи 52 Договора о ЕАЭС «экологическая безопасность» и «радиационная безопасность» не являются объектами технического регулирования, следовательно, наличие Закона КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике» противоречит нормативной правовой базе ЕАЭС. Данное несоответствие требует скорейшего устранения путем принятия законопроектов «Об экологической безопасности в Кыргызской Республике» и «О радиационной безопасности», разработанных Комитетом ЖК КР по экономической и фискальной политике еще в 2015 году.

2) В части использования **понятийного аппарата** проведенный анализ нормативных правовых актов в области обращения отходов выявил большое количество терминов, которые не имеют определений, либо в различных законодательных актах трактуются иначе. Отсутствие единой терминологии приводит к различным толкованиям, соответственно усложняет правоприменение законодательных актов. В связи с этим требуется приведение в соответствие используемых терминов и понятий путем их инвентаризации и переработки.

3) **Классификация отходов** в национальном законодательстве обозначена лишь требованиями о необходимости определения класса опасности отходов, а также упоминанием в нескольких нормативных правовых актах о том, что существует пять классов опасности отходов. Критерии определения самих классов опасности отходов отсутствуют. В связи с этим требуется разработать порядок определения класса опасности отходов и прояснить ситуацию с неопасными отходами.

К тому же все классифицируемые отходы, согласно законодательству, относятся к опасным отходам. Что требует пересмотра и уточнения в формулировках этих положений.

Существует Классификатор опасных отходов, по которому можно определить код отхода с установленным классом опасности. Данный классификационный каталог распространяется на все виды отходов, так как в каталоге встречаются отходы пятого класса опасности – неопасные отходы, но каталог обозначен как «Классификатор опасных отходов», также на данный документ в нормативной правовой базе есть отсылочная норма как на «Классификационный каталог отходов», что в свою очередь требует переименования каталога и приведение в соответствие с другими НПА.

В «Методических рекомендациях по определению класса опасности отходов» прописаны рекомендации по работе с Классификатором опасных отходов, но определить класс опасности отходов согласно данным рекомендациям не является возможным. В связи с этим, требуется переименовать данный документ, чтобы изначально не вводить в заблуждение пользователей нормативного правового акта.

В нормативных актах отсутствует четкая процедура согласования для отходов, отсутствующих в Классификационном каталоге, поэтому необходимо регламентировать процедуру для всех участников правоотношений при определении класса опасности отходов.

4) Виды деятельности в области обращения отходов, подлежащих лицензированию:

- перевозка (в том числе трансграничная) отходов производства токсичных веществ, в том числе отходов производства радиоактивных веществ;
- утилизация, хранение, захоронение, уничтожение отходов токсичных материалов и веществ, в том числе радиоактивных.

В перечень разрешений включен вид деятельности - *размещение отходов в окружающей среде*.

Необходимо отметить, что в законодательстве по обращению с отходами отсутствуют понятия «отходы токсичных материалов и веществ» и «отходы производства токсичных веществ». Также, законодательно не определен перечень отходов токсичных материалов и веществ, подлежащих регулированию, что вызывает определенные трудности и спорные моменты в процедуре лицензирования. К тому же, «токсичность отходов» - это одно из свойств опасных отходов, и в этой связи, получается, что лицензированию подлежат лишь отходы, обладающие токсичными свойствами и радиоактивные отходы. Остальные опасные отходы⁷⁹, которые обладают такими свойствами как инфекционность, взрывчатость, воспламеняемость, высокая реакционная способность не попадают под лицензируемые виды деятельности.

В национальном законодательстве отсутствуют регламентированные требования для получения разрешения на деятельность по «размещению отходов в окружающей среде».

5) Контроль за обращением с отходами производства и потребления осуществляется Госэкотехинспекцией только на объектах, осуществляющих хозяйственную деятельность, в соответствии с категорией опасности объекта.

Обращение с отходами потребления домашних хозяйств, не охвачены государственным контролем.

Главной проблемой недостаточно качественного уровня контроля на всех этапах обращения с отходами является отсутствие согласованного межведомственного взаимодействия:

- ГАООСЛХ не осуществляет послеэкспертный контроль, так как не уполномочен это делать;
- Госэкотехинспекция не располагает информацией, где и каким образом осуществляется деятельность по обращению с отходами до тех пор, пока не поступит им заявление/жалоба от юридических и физических лиц;
- Таможенная служба внутри таможенной территории ЕАЭС на кыргызско-казахстанской границе не правомочны осуществлять таможенный контроль трансграничной перевозки опасных отходов;
- Нацстатком не осуществляет государственную статистику образования, утилизации и уничтожения медицинских, электронных и электротехнических отходов;
- Органы МСУ на местах не осуществляет на должном уровне меры по предотвращению загрязнения, не разрабатываются ими и не реализуются региональные программы по управлению отходами, не организовываются пункты приема и передачи отходов объектам по переработке.

В результате чего, существует реальная угроза попадания опасных отходов на санкционированные и несанкционированные свалки. Масштабы и объемы нелегального захоронения отходов I - IV классов опасности при существующей системе государственного регулирования растет.

⁷⁹ Согласно понятию «опасных отходов» в Законе КР «Об отходах производства и потребления»

6) На этапе **образования, нормирования и учета отходов** при обращении с отходами хозяйствующих субъектов в законодательстве предусмотрены порядок нормирования обращения с отходами путем расчета норм образования отходов и установления лимитов на их размещение, а также определена система учета отходов.

Недостатками в системе нормирования образования отходов является отсутствие регламентированных на уровне законодательства методических указаний для расчета норм образования отходов, поступающих от населения. Что, в свою очередь, усложняет проведение инвентаризации отходов для предприятий, осуществляющих прием и обращение с данными видами отходов.

В системе учета отходов при предоставлении отчетности в Нацстатком в Форме №1 отсутствует требование к учету медицинских отходов и отходов электрического и электронного оборудования, и в связи с этим Нацстатком не осуществляет государственную статистику образования данных видов отходов.

Учитывая, что с 2012 г. контролирующие функции в области обращения с отходами осуществляет Госэкотехинспекция, необходимо в «Положении о государственном кадастре отходов и проведении паспортизации опасных отходов» предусмотреть предоставление хозяйствующим субъектом 1 экземпляра паспорта на опасные отходы в Госэкотехинспекцию.

7) В соответствии с законодательством органы местного самоуправления осуществляют организацию рациональной системы **сбора отходов**, предусматривающей отдельный сбор компонентов, хранение, регулярный вывоз, обезвреживание, утилизацию отходов, а также рекультивацию подведомственной территории, а также обеспечением населения информацией по обращению с отходами, о состоянии их хранения и переработки в регионе.

На сегодняшний день, со стороны органов МСУ на практике лишь организуется сбор смешанных отходов и вывоз (транспортировка) отходов до ближайшего места размещения отходов.

Населением не осуществляется отдельный **сбор отходов**, в связи с отсутствием пунктов приема или же информации о пунктах приема, также не предусмотрены стимулирующие меры для осуществления сдачи отходов, в качестве вторичного сырья.

8) **Транспортировка** не опасных отходов национальным законодательством не регулируется.

Порядок транспортирования опасных отходов на конкретных видах транспорта, требования к выполнению погрузочно-разгрузочных работ и другие необходимые требования по обеспечению экологической безопасности, которые должны быть определены соответствующими нормативными документами, на сегодняшний день не разработаны и не утверждены.

Также, в нормативной правовой базе Кыргызской Республики отсутствуют порядок, правила и перечень опасных отходов, подлежащих регулированию при их трансграничном перемещении.

Государством предусмотрена выдача двух видов лицензий:

- на экспорт и импорт опасных отходов – выдается Министерством экономики КР на основании экспертного заключения ГАООСЛХ
- перевозка (в том числе трансграничная) отходов производства токсичных веществ, в том числе отходов производства радиоактивных веществ – выдается ГАООСЛХ.

Для внесения ясности в процедуру лицензирования и разграничения полномочий, а также видов деятельности, подлежащих лицензированию, необходимо данные положения

и требования в законодательстве переработать и дать определение «отходов производства токсичных веществ», которого в национальном законодательстве нет.

9) В национальном законодательстве не определена категория земель, занятых под объектами **размещения отходов**.

Также отсутствуют требования к объектам **обезвреживания отходов** и к использованию приемлемых видов технологий обезвреживания отходов.

Лицензия на захоронение и уничтожение отходов выдается лишь на отходы токсичных материалов, веществ и радиоактивные отходы, обращение с остальными видами опасных отходов не попадают под лицензируемые виды деятельности.

10) На сегодняшний день отсутствуют законодательные нормы, регулирующие **сбор и переработку вторичного сырья**, не используются механизмы экономического стимулирования развития сектора переработки вторичных материальных ресурсов. Специальных требований к предприятиям переработки отходов, а также к технологиям переработки в национальном законодательстве в области обращения отходов в настоящее время не обозначено.

В нормативных правовых актах есть упоминание об отходах, которые относятся к категории вторичных материальных ресурсов, но, определение данного термина и утвержденный перечень таких отходов отсутствует. Также не дано определение самого термина «вторичные материальные ресурсы».

9) В законодательстве существует пробел в части регулирования отходов потребления и существует неясность в определении данных видов отходов. Нет понятия «твердых бытовых отходов».

Отходы потребления, поступающие на свалочные полигоны, содержат в своем составе большое количество опасных составляющих.

Такие виды опасных отходов как медицинские, строительные, электронные и электротехнические отходы и др., образующиеся в домашних хозяйствах и торговле не охвачены регулированием.

В законодательстве отсутствуют требования к обращению с электронными и электротехническими отходами.

В этой связи, существует необходимость структуризации законодательства в сфере управления отходами, с учетом анализа существующей ситуации накопленных отходов, с отдельным подходом регулирования по видам отходов.

Отходы горнодобывающего комплекса регулируются ведомственным законодательством. Требования к данным видам отходов, предусмотренные законодательством охватывают все этапы обращения с данными видами отходов в полной мере.

Также требуется расширить понятие «отходы горнорудного производства», включив в определение остальные виды отходов, которые образуются в горнорудной промышленности.

Правовое регулирование обращения с **радиоактивными отходами** детализировано и охватывает все этапы обращения с ними. Единственным недостатком является отсутствие регламентации вопросов ввоза/вывоза радиоактивных отходов за пределы национальных границ в соответствии с требованиями Объединенной Конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами от 5 сентября 1997 года.

В отношении **медицинских отходов**, которые регулируются «Временной инструкцией по обращению с медицинскими отходами на территории Кыргызской Республики» требуется внесение пояснений в части классификации медицинских отходов

класса Г -- токсикологически опасные медицинские отходы 1 – 4 классов опасности. В данном случае требуются пояснения и критерии соотнесения данных отходов к обозначенным классам опасности либо изменение формулировки данного класса медицинских отходов. Также внутри самой инструкции встречается много дублирующих пунктов в части обращения с ртутьсодержащими отходами, которые, в свою очередь, также регулируются «Порядком обращения с опасными отходами на территории Кыргызской Республики». Необходимо эти нормативные правовые документы пересмотреть на предмет приведения в соответствие.

Законодательно регулируются процессы утилизации **строительных отходов**. Необходимо дать определение термину «строительные отходы» и обеспечить нормативную правовую базу необходимыми подзаконными актами, направленными на регулирование всех процессов обращения со строительными отходами.

Правовое регулирование **биологических отходов** регламентируется постановлением Правительства КР «Об утверждении первоочередных ветеринарно-санитарных требований по предупреждению болезней животных». В базовых нормативных правовых актах биологические отходы никак не обозначены и нет отсылочных норм на данное постановление Правительства. Требуется восполнить данные пробелы.

10) Экономическое регулирование в области обращения с отходами в стране одним лишь способом - взиманием платы за размещение отходов с учетом их объема, класса опасности и нормативов размещения.

Механизмов «положительного» государственного экономического стимулирования путем снижения налогов на экологически чистую продукцию, предоставление приоритета при осуществлении государственных закупок такой продукции, для экологоориентированного бизнеса в законодательстве нет.

Также отсутствуют специальные налоговые льготы, направленные на деятельность по обращению с отходами и вторичными ресурсами.

Рекомендации

На основе проведенного исследования, с целью усовершенствования и укрепления законодательства рекомендуется следующее:

1) Внести соответствующие изменения и дополнения в Законы КР «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства и потребления», «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности», «О лицензионно-разрешительной системе КР», с целью исключения дублирующих положений, устаревших отсылочных норм, коллизий и приведения в соответствие.

- Это касается положений «Бюджетного кодекса КР», в части поступления платы за размещение отходов и создания фондов охраны природы, которые на сегодняшний день считаются не действительными.
- Также необходимо исключить в Законе «Об отходах производства и потребления» отсылочную норму на старый закон о лицензировании, обеспечив новой отсылочной нормой на действующий нормативный правовой акт.
- Закон «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности» имеет множество дублирующих положений с Законами КР «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства и потребления» и «Об экологической экспертизе», в части установления требований к хозяйственной и иной деятельности. В связи с этим требуется полная инвентаризация и переработка нормативных правовых актов, в которых регламентированы требования и нормы по обращению с отходами, с внесением в них соответствующих изменений и дополнений.
- Принять законопроекты «Об экологической безопасности в Кыргызской Республике» и «О радиационной безопасности», разработанные Комитетом ЖК КР по экономической и фискальной политике еще в 2015 году, что устранил несоответствие с действующей правовой базой ЕАЭС.

2) Переработать и обновить Закон КР «Об отходах производства и потребления».

- В части понятийного аппарата дать определение таким видам отходов как «твердые бытовые отходы», «твердые промышленные отходы», «опасные промышленные отходы», «токсичные промышленные отходы», «отходы токсичных веществ и материалов», «отходы производства токсичных веществ», «строительные отходы», «медицинские отходы», «ртутьсодержащие отходы», «отходы электронного и электрического оборудования», биологические отходы» и др.
- Пересмотреть и дать исчерпывающие определения для этапов обращения с отходами, исключив дублирующие термины и понятия.
- Необходимо Закон обеспечить всеми необходимыми отсылочными нормами на недавно принятые подзаконные акты, которые регулируют определенные виды отходов.
- Пересмотреть все этапы обращения отходов и дать исчерпывающие определения для этапов обращения с отходами, исключив дублирующие термины и понятия.
- Предусмотреть механизмы регулирования отходов на всех этапах жизненного цикла. Внедрить современные рыночные механизмы управления отходами.

3) Относительно классификации отходов ввести в законодательство критерии определения классов опасности отходов, соответственно методику определения класса опасности.

- Пересмотреть и уточнить формулировку в части разграничения опасных и неопасных отходов, так как все классифицируемые отходы, согласно законодательству, относятся к опасным отходам.
- Уточнить наименование «Классификатора опасных отходов» так как данный классификационный каталог распространяется на все виды отходов, так как в каталоге встречаются отходы пятого класса опасности – неопасные отходы.
- Переименовать «Методические рекомендации по определению класса опасности отходов» в «Методические рекомендации по работе с классификатором отходов».

4) В части лицензирования необходимо:

- Включить в Закон «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» отсылочную норму на «Положение о лицензировании отдельных видов деятельности».
- Внести в перечень лицензируемых видов деятельности внести **деятельность по сбору, транспортированию, переработке, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности**. Так как, это потенциально опасные виды деятельности, которые требуют специальных знаний, использования мер безопасности при их осуществлении, соответственно, надлежащего надзора и контроля за этими видами деятельности. Так как виды деятельности в области обращения отходов, подлежащих лицензированию (1) перевозка (в том числе трансграничная) отходов производства токсичных веществ, в том числе отходов производства радиоактивных веществ; (2) утилизация, хранение, захоронение, уничтожение отходов токсичных материалов и веществ, в том числе радиоактивных.
- Разработать и регламентировать требования для получения разрешения на деятельность по «размещению отходов в окружающей среде».

5) Необходимо в статистическую отчетность, а именно в Форму №1 включить учет медицинских отходов и отходов электрического и электронного оборудования.

6) Внести в «Положение о государственном кадастре отходов и проведении паспортизации опасных отходов» предоставление хозяйствующим субъектом 1 экземпляра паспорта на опасные отходы в Госэкотехинспекцию.

7) Для урегулирования порядка транспортирования опасных отходов на территории страны:

- предлагается внести изменения и дополнения в законодательные акты по обращению с отходами в части транспортирования отходов - требования по осуществлению транспортировки опасных грузов в соответствии Законом КР «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика опасных грузов» и «Правилами перевозки опасных грузов автомобильным транспортом». В соответствии с этим в Законе КР «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика опасных грузов» внести дополнение в определение «опасные грузы», включив в их понятие термин «опасные отходы».
- Разработать и регламентировать порядок, правила и перечень опасных отходов, подлежащих регулированию при их трансграничном перемещении.
- Учитывая, что государством предусмотрена выдача двух видов лицензий при транспортировке: (1) на экспорт и импорт опасных отходов – выдается Министерством экономики КР на основании экспертного заключения ГАООСЛХ и (2) перевозка (в том числе трансграничная) отходов производства токсичных

веществ, в том числе отходов производства радиоактивных веществ – выдается ГАООСЛХ, для внесения ясности в процедуру лицензирования и разграничения полномочий в части транспортировки опасных отходов, необходимо данные положения и требования в законодательстве переработать и дать определение термину «отходов производства токсичных веществ».

8) Определить законодательно категорию земель, занятых под объектами размещения отходов:

9) Регламентировать требования к объектам обезвреживания отходов и к использованию приемлемых видов технологий обезвреживания отходов.

10) Обеспечить правовое регулирование сбор и переработку вторичного сырья, с использованием механизмов экономического стимулирования для сектора переработки вторичных материальных ресурсов.

Дать определение терминам «категория вторичных материальных ресурсов», «вторичные материальные ресурсы» и утвердить перечень отходов, относящихся к категории вторичных материальных ресурсов.

11) Регламентировать специальные требования по обращению с отходами потребления от населения с учетом всех видов отходов (электронные, медицинские, ртутьсодержащие и др.), которые в настоящее время законодательно не регулируются.

12) В части регулирования отходов производства необходимо

- расширить понятие «отходы горнорудного производства», включив в определение остальные виды отходов, которые образуются в горнорудной промышленности;
- внести пояснения в части классификации медицинских отходов класса Г -- токсикологически опасные медицинские отходы 1 – 4 классов опасности.
- пересмотреть требования к обращению с ртутьсодержащими отходами на предмет исключения дублирующих пунктов во «Временной инструкцией по обращению с медицинскими отходами на территории Кыргызской Республики» которые, в свою очередь, также регулируются «Порядком обращения с опасными отходами на территории Кыргызской Республики». Необходимо эти нормативные правовые документы привести в соответствие.
- обеспечить нормативную правовую базу необходимыми подзаконными актами, направленные на регулирование всех процессов обращения со строительными отходами;
- обеспечить основные законодательные акты в области обращения с отходами отсылочными нормами на подзаконные акты, регулирующие вопросы обращения с отходами горнорудного производства, медицинскими, строительными, биологическими отходами.

13) Разработать и внедрить в национальное законодательство современные экономические механизмы управления отходами в систему обращения с отходами путем:

- регламентации принципа расширенной ответственности производителя и импортера.
- стимулированием предприятий для внедрения природоохранных, ресурсосберегающих и малоотходных технологий через обеспечение субсидиями и льготами экологоориентированного бизнеса.

14) Для совершенствования системы регулирования отходов на институциональном уровне необходимо:

- на местном уровне ОМСУ принять меры по разработке территориальных программ по надлежащему управлению отходами, которые включают организацию рационального сбора отходов и объектов по переработке и захоронению отходов;
- разработать и внедрить Регламент взаимодействия между уполномоченными государственными органами в сфере управления отходами;
- постепенно внедрять систему расширенной ответственности производителей (РОП) с определением оператора, который будет ответственным за надлежащее обращение с отходами на всех этапах жизненного цикла отходов;
- пересмотреть методы осуществления государственного контроля за обращением с отходами хозяйствующих субъектов, независимо от форм собственности, а также разработать методы осуществления контроля за отходами потребления образуемых населением.
- рассмотреть возможность введения таможенного контроля на территории ЕАЭС между странами-участницами ЕАЭС.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Приложение 1: Перечень нормативных правовых актов Кыргызской Республики, регулирующих обращение отходов

1. Конституция Кыргызской Республики принята Референдумом 27 июня 2010 года
2. Земельный кодекс КР от 2 июня 1999 года № 45
3. Лесной кодекс КР от 8 июля 1999 года N 66
4. Водный кодекс КР от 12 января 2005 года № 8
5. Уголовный кодекс КР от 1 октября 1997 года № 68
6. Кодекс КР от 4 августа 1998 года № 114 «Об административной ответственности»
7. Бюджетный кодекс КР от 16 мая 2016 года № 59
8. Закон КР «Об охране окружающей среды» от 16 июня 1999 года № 53
9. Закон КР «Об отходах производства и потребления» от 13 ноября 2001 года № 89
10. Закон КР от 19 октября 2013 года № 195 «О лицензионно-разрешительной системе Кыргызской Республики»
11. Закон КР «Общий технический регламент по обеспечению экологической безопасности Кыргызской Республики» от 8 мая 2009 года № 151
12. Закон КР «Об экологической экспертизе» от 16 июня 1999 года № 54
13. Закон КР от 3 марта 1997 года N 12 «О лицензировании» утратил силу в соответствии с Законом КР от 19 октября 2013 года N 195
14. Закон КР от 25 мая 2007 года № 72 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства»
15. Закон КР от 11 января 2014 года № 6 «О свободных экономических зонах в Кыргызской Республике»
16. Закон КР от 15 июля 2011 года № 101 «О местном самоуправлении»
17. Законом КР от 4 августа 2008 года №188 «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика опасных грузов»
18. Закон КР от 21 мая 2015 года №111 «О ратификации международных

договоров по присоединению Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года»

19. Закон КР от 9 августа 2012 года № 160 «О недрах»
20. Закон КР от 26 июня 2001 года № 57 «О хвостохранилищах и горных отвалах»
21. Закон КР от 5 декабря 2006 года №195 «О присоединении Кыргызской Республики к Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами, подписанной 5 сентября 1997 года в городе Вена»
22. Закон КР от 29 ноября 2011 года № 224 «Технический регламент «О радиационной безопасности»
23. Закон КР от 2 июля 1997 года №41 № «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности в Кыргызской Республике»
24. Закон КР от 12 июня 1999 года № 51 «Об охране атмосферного воздуха»
25. Закон КР от 22 мая 2004 года №67 «Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике»
26. Закон КР от 27 июня 2011 года № 57 «Технический регламент «Безопасность зданий и сооружений»
27. Закон КР от 29 января 2010 года № 18 «Технический регламент «Безопасность строительных материалов, изделий и конструкций»
28. Закон КР от 14 апреля 1994 года № 1480-XII «О неналоговых платежах»
29. «Положение о ввозе на таможенную территорию ЕАЭС и вывозе с таможенной территории ЕАЭС опасных отходов в отношении третьих стран» утверждено Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 года № 30
30. Распоряжением Правительства КР от 4 июля 2017 года № 277-р одобрено «Соглашение о трансграничном перемещении опасных отходов по таможенной территории ЕАЭС», принятое распоряжением Совета Евразийской экономической комиссии от января 2017 года № 4
31. Постановление Законодательного собрания Жогорку Кенеша КР от 18 января 1996 года 3 № 304-1 «О присоединении Кыргызской Республики к Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением»

32. Постановление Правительство КР от 24 марта 2016 года № 142 «Об утверждении перечня организаций-экспертов и лицензиаров по лицензированию экспорта и импорта специфических товаров, включенных в Единый перечень товаров, к которым применяются меры нетарифного регулирования в торговле с третьими странами»
33. Постановление Правительства КР № 94 от 15 февраля 2018 года «Об утверждении Временной инструкции по обращению с медицинскими отходами на территории Кыргызской Республики»
34. Постановление Правительства КР от 5 августа 2015 года № 558 «Об утверждении руководства по управлению радиоактивными отходами»
35. Постановление Правительства КР от 28 декабря 2015 года № 885 «Об утверждении Порядка обращения с опасными отходами на территории Кыргызской Республики»
36. Постановление Правительства КР от 15 января 2010 года № 9 «Об утверждении классификатора опасных отходов и методических рекомендаций по определению класса опасности отходов»
37. Постановление Правительства КР от 19 августа 2005 года N 389 «Положение о государственном кадастре отходов и проведении паспортизации опасных отходов»
38. Постановление Правительства КР от 13 февраля 2015 года № 60 «Об утверждении Положения о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду в Кыргызской Республике»
39. Постановление Правительства КР от 31 мая 2001 года N 260 «Об утверждении Положения о лицензировании отдельных видов деятельности»
40. Постановление Правительства КР от 18 февраля 2012 года №108 «Об утверждении критериев оценки степени риска при осуществлении предпринимательской деятельности»
41. Постановление Правительства КР от 5 августа 2015 года № 559 « Об утверждении порядка обращения с отходами производства и потребления в Кыргызской Республике»
42. Постановлением Правительства КР от 10 сентября 2015 года № 625 «Об утверждении ставок платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике
43. Постановление Правительства КР от 19 сентября 2011 года № 559 «Об утверждении методики определения платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике»
44. Постановление Правительства от 14 сентября 2017 года № 570 «О некоторых вопросах ведения операций с сырьевыми товарами,

содержащими драгоценные металлы»

45. Постановление Правительства КР от 18 августа 2017 года N 517 «Об утверждении Положения о рекультивации земель, нарушенных в процессе пользования недрами»
46. Постановление Правительства КР от 18 июня 2015 года № 377 «Об утверждении первоочередных ветеринарно-санитарных требований по предупреждению болезней животных»
47. Постановление Правительства КР № 668 от 7 сентября 2004 года «О материальной ответственности за ущерб, причиненный порчей земель»
48. Постановление Правительства КР № 43 от 9 февраля 2015 года «Об утверждении Положения о системе классификации опасностей химических веществ/смесей и требованиях к элементам информирования об опасности: маркировке и Паспорту безопасности»
49. Постановление Правительства КР от 19 июня 2013 года №357 «Об утверждении порядка составления экологического паспорта для объектов хозяйственной и иной деятельности»
50. Постановление Правительства КР от 27 апреля 2015 года № 258 «Об утверждении типового перечня работ с особыми условиями труда (тяжелые работы, работы с вредными, опасными и иными особыми условиями труда, работы с особыми климатическими условиями)»
51. Постановление Правительства КР от 11 апреля 2016 года №198 «Об утверждении правил перевозки опасных грузов автомобильным транспортом»
52. Постановление Правительства КР от 11 апреля 2016 года № 201 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и нормативов»
53. Постановление Правительства КР от 9 июля 1997 года № 407» об утверждении положения о порядке уничтожения (переработки) продукции (товаров), признанной непригодной к реализации»
54. Постановление Правительства КР от 15 июля 2013 года № 414 «Об утверждении Технического регламента «Безопасность продукции деревообработки»
55. Положение о Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики (утверждено постановлением Правительства КР от 20 февраля 2012 года №136)
56. Приказ Министерства здравоохранения КР от 17 сентября 2004 года № 428 «Инструкция о порядке уничтожения лекарственных средств и изделий медицинского назначения, непригодных к применению»

57. приказы Министерства экономики КР от 22 июня 2016 года №169 и Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве КР от 31 мая 2016 года №239 «Об утверждении форм проверочных листов Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики»
58. Постановление Бишкекского городского кенеша от 29 декабря 2009 года № 136 «Об утверждении норм накопления (образования) и порядке расчета объемов твердых бытовых отходов для хозяйствующих субъектов, учреждений, организаций на территории города Бишкек»
59. Постановление Бишкекского городского кенеша от 29 июня 2015 года, №144 «О тарифах на услуги по вывозу и захоронению твердых бытовых отходов в городе Бишкек»
60. ГОСТ 30773-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Этапы технологического цикла. Основные положения»
61. ГОСТ 30772-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения»
62. ГОСТ 30775-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Классификация, идентификация и кодирования отходов. Основные положения»