

УДК 349.6

Ж.К. Орынтаев

Юридический факультет, Казахский педагогический национальный университет имени Абая,  
Республика Казахстан, г. Алматы  
E-mail: Almaz\_annel@mail.ru

### **Сравнительно-сопоставительный аспект правового регулирования обращения с отходами в Казахстане и Польше**

В статье дается сравнительная характеристика польского Закона и ряд казахстанских законопроектов об утилизации и переработке различного рода отходов. В Республике Казахстан и в Республике Польша есть правовая основа для координирования процесса обращения с отходами. Не смотря на то, что в польском законодательстве есть понятие рециклинга, которого нет в казахстанском законопроекте, данный термин, как вторичная переработка отходов все равно присутствует в проекте Закона об отходах. Однако как подчеркивает автор, в отличие от польского законодательства, в нашей республике только сейчас назрела острая необходимость усовершенствования действующего законодательства об отходах. Все же и казахстанские правовые нормы регулирующие утилизацию отходов, и польский Закон объединены единым методом правового регулирования и используемыми правовыми инструментами.

**Ключевые слова:** переработка отходов, экологическая безопасность.

Zh.K. Oryntaev

### **Comparative aspect of legal regulation of waste management in Kazakhstan and Poland**

The article gives a comparative description of the Polish Law and a number of Kazakh laws about recycling different kind of waste. In the Republic of Kazakhstan and the Republic of Poland there is a legal basis for coordinating the process of waste management. Despite the fact that the Polish law is the concept of recycling, which is not in the bill Kazakhstan, the term, as recycling of waste is still present in the draft of the Waste Act. However, as the author emphasizes, in contrast to Polish law in our country is only now there is an urgent need to improve current legislation on waste. Yet Kazakhstan and legal norms governing the disposal of waste, and the Polish Law united by the same method used by regulatory and legal instruments.

**Key words:** law, recycling, environmental safety.

Ж.К. Орынтаев

### **Қазақстанда және Польшада қалдықтар айналымын құқықтық реттеудің салғастырмалы-салыстырмалы аспекті**

Мақалада түрлі қалдықтарды жою және өңдеу туралы поляк Заңы мен қазақстандық заңнамалары салыстырылып сипатталады. Қазақстан Республикасы мен Польша Республикасында қалдықтардың айналымы үрдісін үйлестіру үшін құқықтық негіз жасалған. Қазақстандық заң жобасында жоқ, ал поляк заңнамасында рециклинг ұғымы бар болуына қарамастан, бұл термин қалдықтарды екінші рет өңдеу ретінде қалдықтар туралы Заңында бар. Алайда поляк заңнамасына қарағанда, біздің республикамызда қалдықтар туралы қолданыстағы заңнаманы жетілдіру қажеттігі енді ғана туындап отырғандығын автор атап көрсетеді. Дегенмен қалдықтарды жоюды реттейтін қазақстандық құқықтық нормалар мен поляк Заңы құқықтық реттеудің бірыңғай әдісімен және пайдаланылатын құқықтық құралдарымен біріктірілген.

**Түйін сөздер:** заң, аулақта өңдеу, экологиялық қауіпсіздік.

Актуальность сравнительно-сопоставительного анализа правового регулирования охраны окружающей среды обусловлено несколькими причинами. Во-первых, он расширяет границы толкования правовых норм и актов экологического права, во-вторых, позволяет опираться на опыт в новейших достижениях законодательской деятельности развитых стран, в-третьих, принимая во внимание законодательные ошибки других стран помогает избежать аналогичных недочетов в процессе совершенствования казахстанского законодательства, в-четвертых, является отправной точкой для многостороннего и двустороннего сотрудничества в области экологического права.

С 1990 г. польское право об охране окружающей среды, так же, как и казахстанское экологическое право подвергалось значительным изменениям. Подобные юридические перипетии, свидетельствуют о сходстве с тенденциями, характерными для казахстанского и польского экологического законодательства. В определенной степени эти изменения были обусловлены необходимостью приспособить право к условиям рыночной экономики и политическим изменениям в жизни казахстанского и польского обществ.

Развитие быстрыми темпами польского экологического законодательства началось в период 2000–2004 гг. Именно в это время Республика Польша готовилась к вступлению в ЕС и ей было необходимо привести свое законодательство в соответствие с европейским. В 2005–2009 гг. процесс совершенствования экологического законодательства был наиболее интенсивен. Это было вызвано тем, что экологическое право ЕС, принятие новых директив и других актов и документов государствам – членам Союза необходимо было имплементировать в свое законодательство либо учитывать их рекомендации. Сегодня, подобная законодательная практика продолжается и будет продолжаться. В этом нас убеждает факт имплементации в национальное законодательство стран-членов ЕС норм Директивы от 19 ноября 2008 г. «Об охране окружающей среды уголовным правом» (до 26 декабря 2010 г.) и Директивы от 12 декабря 2008 г. об отходах, регулирующей процедуры их переработки и использования получаемой энергии (до 12 декабря 2010 г.).

Польский Закон об отходах неоднократно изменялся. Цель подобных изменений, во-первых, соответствие с законодательством ЕС; во-вторых, согласования с преобразованиями изби-

рательного, административного, транспортного и других отраслей польского законодательства. Я. Боц и Э. Самборска-Боц, отмечая эти изменения классифицируют их следующим образом: общие принципы принятия административных решений для производителей отходов, дополнительных условий переработки и рециклинга отходов; установление новой системы контроля за управлением коммунальными отходами; процедуры обращения с опасными отходами и т.п. [1, 308-309].

Рассмотрим польский закон об отходах подробнее. Данный Закон включил в свой состав предписания Европейского союза, сформулированные в рамочной Директиве 75/442 об отходах. Цель данного документа – создание модели контроля для государств – членов ЕС по вопросам устранения отходов на национальном уровне. Закон включает в себя 10 разделов и объединяет 80 статей, четыре приложения: о категориях отходов; о категориях или видах опасных отходов; о составных частях отходов, которые позволяют отнести их к категории опасных; о свойствах отходов, которые определяют опасность отходов; о действиях, состоящих в использовании отходов в целом либо частично или приводящих к извлечению из отходов веществ либо материалов, либо энергии одновременно с их использованием; о процессах обеспечения безопасности отходов. В этом документе даются основные понятия, устанавливаются общие и специальные принципы в координировании отходами, регламентируется порядок их управлением, обязанности владельца отходов, термическое преобразование отходов, их сбор и складирование (хранение), международный оборот отходов, ответственность за нарушение порядка обращения с отходами.

Согласно тексту ст. 3 Закона к отходам относят любую субстанцию либо предмет, который относится к одной из категорий, указанных в приложении 1 к Закону, от которых владелец избавляется, желает избавиться, либо обязан это сделать. Наряду с этим в приложении 1 есть перечень видов отходов: продукты, не соответствующие требованиям качества; продукты с истекшим сроком годности; предметы или их части, которые не пригодны к использованию; вещества или предметы, загрязненные в результате плановой деятельности; остатки промышленного производства; любые вещества или предметы, использование которых запрещено правом (например, ПХВ) и другие.

Предписания Закона регламентируют обращение с отходами и управление ими. Понятие «управление отходами» наиболее частотное. Оно включает все легально допустимые методы обращения с отходами.

Под термином «переработка» понимается обращение с отходами, направленное на повторное их употребление. Другой важный термин – «обезвреживание отходов». Данный термин используется в случае, когда необходимо устранить опасное свойство отходов. Польский законодатель отказался от расплывчатости в понимании терминов «переработка» и «обезвреживание». Он дал исчерпывающие указания перечня действий, состоящих в обезвреживании отходов и приводящих к их переработке.

В Законе содержится понятие рециклинга, которого нет в казахстанском законопроекте. Под этим термином понимается повторная переработка отходов в процессе производства материалов, представляющих собой отходы. Подобное производство нацелено на получение материалов первоначального предназначения или для других целей (в этом случае рециклинг ограничен) [2,56].

В Польше существуют и другие Законы, которые регулируют ряд вопросов по утилизации отходов. Например, Закон «Об упаковках и отходах от упаковок» состоит из семи разделов и 31 статьи. В данном документе определены требования, которым должны соответствовать упаковки с точки зрения принципов охраны окружающей среды, и способы обращения с упаковками и отходами от упаковок.

Закон «Об оплате продуктов и оплате депозитов» устанавливает требования к взиманию продуктовых и депозитных платежей, которые являются относительно новым инструментом охраны окружающей среды от угроз, возникающих в связи с образованием отходов и обращением с отходами.

Закон «Об обязанностях предпринимателей в сфере управления некоторыми отходами» состоит из восьми разделов, объединяющих 46 статей. Он регламентирует обязанности предпринимателей, производящих или импортирующих вредные для окружающей среды продукты. Основная цель данного законопроекта – введение обязанности предпринимателя или производителя обеспечить переработку или рециклинг отходов продуктов.

Аналогичную ситуацию мы можем наблю-

дать и с казахстанским законодательством в области регулирования отходов. Республика Казахстан активный участник в области международного сотрудничества по вопросам природоохранной деятельности, особенно в сфере трансграничного перемещения отходов, обращения с опасными, в частности, радиоактивными отходами. По вопросам международного сотрудничества имеются: Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (1972 г.); Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (1989 г.); Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами (1997 г.); Межправительственное соглашение государств-участников СНГ «О контроле за трансграничной перевозкой опасных и других отходов» (1996 г.); Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О модельном законе «Об отходах производства и потребления» (1998 г.). В 2007 году Республика Казахстан ратифицировала Стокгольмскую Конвенцию и взяла на себя обязательства вывести из обращения до 2025 года и уничтожить все стойкие органические загрязнители (СОЗ) к 2028 году. В целях реализации Стратегического плана развития Казахстана до 2020 года Министерством охраны окружающей среды разработана отраслевая Программа «Жасыл даму» (далее Программа) на 2010-2014 годы, утвержденная Постановлением Правительства РК от 10 сентября 2010 г. № 924.

В соответствии с поручениями Президента страны по оптимизации программных документов, новая Программа интегрирует: Концепцию экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы; Концепцию развития и размещения особо охраняемых природных территорий Республики Казахстан до 2030 года; отраслевую Программу «Охрана окружающей среды Республики Казахстана на 2008-2010 годы»; Программу по сохранению и рациональному использованию животного мира и развитию сети особо охраняемых природных территорий до 2010 года. Программа «Жасыл даму» – это комплекс согласованных мер по ресурсам и исполнителям задач, целевых индикаторов и мер, обеспечивающих достижение поставленных целей в срок.

На сегодняшний день, по мнению парламентариев, в республике накоплено более 20 милли-

ардов тонн отходов, в том числе 230 миллионов тонн радиоактивных. Подобная ситуация вызвала разработку проект закона «Об отходах». Ежегодно, по их расчетам, количество образуемых отходов в Казахстане составляет около 60 тонн на человека в год, когда в развитых странах – до 15 тонн.

Подобное обстоятельство может стать одной из основных угроз экологической безопасности страны. Причины, вследствие которых появляются отходы: нерациональное хозяйствование; отсутствие экономических стимулов для разработки исторических и вновь образованных отходов, а также устаревшая нормативная база и отсутствие специального закона, регулирующего отношения в области обращения с отходами. Инициаторы законопроекта считают, что решить проблему обращения и управления отходами путем внесения изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» практически невозможно.

В законопроекте «Об отходах» авторы предлагают основные способы решения данной проблемы с учетом международного опыта и с соблюдением следующих основных принципов. 1. Законодательно закрепить ответственность по обращению с отходами за владельцами (собственниками) отходов. 2. Предотвратить образования отходов, уменьшая их количество и вредность, используя замкнутый цикл производства. 3. Утилизировать отходы до полного извлечения полезных свойств веществ, включая повторное использование сырья. 4. Безопасно размещать отходы. 5. Отдавать приоритет утилизации над их размещением. 6. Исключать из хозяйственного оборота не утилизируемые отходы (опасные, токсичные, радиоактивные). 7. Размещать отходы без причинения вреда здоровью населения и нанесения ущерба окружающей среде. 8. Ликвидировать отходы за счет средств производителя.

В проекте предусматривается лицензирование деятельности по обращению с опасными отходами. Принимая во внимание этот факт, инициаторы проекта закона предлагают внести дополнение в пункт 1 статьи 9 Закона Республики Казахстан «О лицензировании», предусматривающее лицензирование деятельности по обращению с опасными отходами.

В декабре 2004 года был принят Закон Республики Казахстан №8 «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» по вопросам от-

ходов производства и потребления» [3]. Закон дополнен статьями: Статья 60-2. Требования к объектам размещения отходов, статья 60-3. Требования при обращении с опасными отходами. Также Закон дополнен Главой 10-1 (Экологические требования при обращении с отходами), включающей Статью 62-1 (Требования к проектированию, строительству, реконструкции, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов), Статью 62-2 (Требования при эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов), Статью 62-3 (Требования к обращению с отходами на территории населенных пунктов), Статью 62-4 (Требования к перевозке отходов), Главой 16-1 (Контроль за обращением с отходами), включающей Статью 80-2 (Производственный контроль за обращением с отходами), Статью 80-3 (Учет и отчетность в области обращения с отходами), Статью 80-4 (Государственный кадастр отходов) [4].

В соответствии с Законом от 7 мая 2001 года №193 Республика Казахстан присоединилась к Европейскому соглашению о международной дорожной перевозке опасных грузов, подписанному в Женеве 30 сентября 1957 года [5].

В области мониторинга отношения регулируются Постановлением Правительства от 27 июня 2001 года №885 «Об утверждении Правил организации и ведения Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов» [6].

Закон Республики Казахстан от 11 марта 2002 года №302 «Об охране атмосферного воздуха» регулирует выбросы вредных веществ при обращении с отходами [7].

На основе проведенного нами анализа можно сделать следующие выводы. Специальный закон, касающийся регулирования отношений в области обращения с отходами производства и потребления, в стране не принят. Однако существующая нормативно-правовая база в области охраны окружающей среды позволяет регулировать ряд положений Базельской конвенции.

В связи с этим назрела необходимость усовершенствования действующего законодательства. Это возможно путем принятия закона об отходах, либо новых нормативных правовых актов, а также внесением изменений и дополнений в уже действующие нормативные правовые акты.

Таким образом, наличие указанных выше законов (и конкретизирующих их подзаконных



актов) создает правовую основу для координации процесса обращения с отходами как в Республике Казахстан, так и в Республике Польша. Они объединены единым методом правового

регулирования и используемыми правовыми инструментами. Содержащиеся в них нормы в целом соответствуют требованиям Европейского союза и международного права.

### Литература

- 1 Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E. Ochrona środowiska. VII wyd. - Wrocław, 2005. - S.308–309.
- 2 Bar M., Bojarski M., Duczmal M., Górski M., Jerzmański J. // Ustawood padach. Komentarz / Red.Naukowy J. Jerzmański, red. M. Bar. - Wrocław, 2002. - S.56.
- 3 Закон Республики Казахстан от 9 декабря 2004 года №8 «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» по вопросам отходов производства и потребления» // Казахстанская правда от 16 декабря 2004 года №287-288.
- 4 Закон Республики Казахстан от 9 декабря 2004 года №8 «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» по вопросам отходов производства и потребления» // Казахстанская правда от 16 декабря 2004 года №287-288.
- 5 Закон Республики Казахстан от 7 мая 2001 года №193 «О присоединении к Европейскому соглашению о международной дорожной перевозке опасных грузов». Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2001, №10; ст. 134. «Казахстанская правда» от 11 мая 2001 года №114; // Юридическая газета от 21 мая 2001 года, №24.
- 6 Постановление Правительства от 27 июня 2001 года №885 «Об утверждении Правил организации и ведения Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов». САПП Республики Казахстан, 2001, №24-25, ст.302.
- 7 Закон Республики Казахстан от 11 марта 2002 года №302 «Об охране атмосферного воздуха». Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2002 г., №5, ст. 54; // Казахстанская правда от 16 марта 2002 года, №057-058

### References

- 1 Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E. Ochrona środowiska. VII wyd. - Wrocław, 2005. - S.308–309.
- 2 Bar M., Bojarski M., Duczmal M., Górski M., Jerzmański J. // Ustawood padach. Komentarz / Red.Naukowy J. Jerzmański, red. M. Bar. - Wrocław, 2002. - S.56.
- 3 Zakon Respubliki Kasakhstan ot 9 dekabry 2004 goda № 8 «O vnesenii izmeneniy I dopolneniy v Zakon Respubliki Kasakhstan» «Ob ohrane okružhayushei sredy» po voprosam othodov proizvodstva I potrebleniyu // Kazakhstanskaya Pravda» ot 16 dekabryu 2004 goda № 287-288.
- 4 Zakon Respubliki Kasakhstan ot 9 dekabry 2004 goda N 8 «O vnesenii izmeneniy I dopolneniy v Zakon Respubliki Kasakhstan» «Ob ohrane okružhayushei sredy» po voprosam othodov proizvodstva I potrebleniyu // Kazakhstanskaya Pravda ot 16 dekabryu 2004 goda № 287-288.
- 5 Zakon Respubliki Kazakhstan ot 7 mayu 2001 goda №193 “O prisoedinenii k Evropeyskomu soglasheniyu o mezhdunarodnoi dorozhnoi perezovozke opasnyuh gruzov”. Vedomosti Parlamenta Respubliki Kazakhstan, 2001, №10; st. 134. «Kasahstanskaya pravda» ot 11 may 2001 goda №114; // Yuridicheskay gazeta» ot 21 may 2001 goda, №24.
- 6 Postonovlenie Pravitelstva ot 27 iynyu 2001 goda N885 «ob utverzhdanii Pravil organizacii I vedeniy Edinoi gosudarstvennoi sistemu monitoringa okružhayshei sredy I pripodnuh resursov» SAPP Respubliki Kasakhstan» 2001, № 24-25, st.302.
- 7 Respubliki Kasakhstan ot 11 marta 2002 goda N 302 «Ob ohrane atmosferного vosduha» Vedomosti Parlamenta Respubliki Kasakhstan, 2002g. № 5, st.54; // Kazakhstanskaya Pravda ot 16 marta 2002 goda, № 057-058.