

Бектурова А.Г.

докторант PhD, Казахский национальный университет имени аль-Фараби,
Казахстан, г. Алматы, e-mail: Bekturova.aidana@kaznu.kz

**СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ОТХОДАМИ
ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ**

Законодательство в области управления отходами в последнее время претерпело серьезные изменения и дополнения. Казахстаном заключен целый ряд соглашений и конвенций, реализация которых обеспечивается национальным законодательством. В статье проводится анализ структуры и содержания системы национального законодательства в области управления отходами. Определяются конституционно-правовые основы данного законодательства. Проводится анализ комплексности данного института, обеспечиваемого административным, экологическим, налоговым и иным законодательством. Анализ актов сделан на основе иерархического анализа нормативных правовых документов. Это позволило проследить наличие единой системы нормативных актов, которые обеспечивают всесторонний охват необходимых правоотношений.

Ключевые слова: отходы производства, отходы потребления, система законодательства, экологическое законодательство.

Bekturova A.G.

Doctoral students, al-Farabi Kazakh National University,
Kazakhstan, Almaty, e-mail: Bekturova.aidana@kaznu.kz,

**The legislation system of the Republic of Kazakhstan in the field
of management of waste manufacture and consumption**

Legislation in the field of waste management has recently undergone major changes and additions. Kazakhstan concluded a number of agreements and conventions, the implementation of which is ensured by national legislation. The article analyzes the structure and content of the system of national legislation in the field of waste management. The constitutional and legal foundations of this legislation are determined. The complexity of this institution, provided by administrative, environmental, tax and other legislation, is analyzed. The analysis of the acts is made on the basis of a hierarchical analysis of normative legal documents. This allowed us to trace the existence of a unified system of normative acts, which provides comprehensive coverage of the necessary legal relations.

Key words: production waste, consumption waste, system of legislation, environmental legislation.

Бектурова А.Г.

PhD докторанты, әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті,
Қазақстан, Алматы қ., e-mail: Bekturova.aidana@kaznu.kz,

**Қалдықтарды өңдеу және тұтынуды басқару саласындағы
Қазақстан Республикасының заңнамалық жүйесі**

Қалдықтарды басқару саласындағы заңдарға соңғы уақытта елеулі өзгерістер мен толықтырулар енгізілді. Қазақстан ұлттық заңнамамен қамтамасыз етілген бірқатар келісімдер мен конвенцияларды жасады. Мақалада қалдықтарды басқару саласындағы ұлттық заңнаманың құрылымы мен мазмұны талданады. Осы институттың конституциялық-құқықтық негіздері анықталды. Әкімшілік, экологиялық, салықтық және басқа да заңнамалармен қамтамасыз етілген мекеменің күрделілігі талданды. Актілерді талдау нормативтік құқықтық құжаттарды

иерархиялық талдау негізінде жүргізіледі. Бұл қажетті құқықтық қатынастарды жан-жақты қамтуды қамтамасыз ететін нормативтік актілердің бірыңғай жүйесінің болуын қадағалауға мүмкіндік берді.

Түйін сөздер: өндірістік қалдықтар, тұтыну қалдықтары, заңнама жүйесі, экологиялық заңдар.

Введение

Направление, взятое Республикой Казахстан к «зеленой» экономике, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 30 мая 2014 года № 577, определяет, что совершенствование сферы управления ТБО является одним из основных.

По оценке Министерства национальной экономики РК, «общий объем накопленных ТБО в Казахстане составляет около 100 млн. тонн, при этом ежегодно образуется уже порядка 5 – 6 млн. тонн ТБО. К 2025 году эта цифра может вырасти до 8 млн. тонн, при этом образующиеся отходы размещаются на полигонах без предварительной сортировки и обезвреживания». И официальные источники подтверждают постоянный рост отходов. Не менее быстро растет количество отходов производства. Это определяет актуализацию выбранной темы исследования, чему способствуют также иные факторы:

Первое. П.1 ст.31 Конституции РК утверждает, что «Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека». Данное положение подкреплено ст. 38 Основного Закона, устанавливающей, что «Граждане Республики Казахстан обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам». Комплексный анализ данных норм основного нормативного акта страны позволяет говорить о том, что охрана окружающей среды является конституционным долгом и государства, и общества, и каждой отдельно взятой личности. И в этом триединстве определена успешность достижения экологической безопасности, базовым национальным интересом которой является «сохранение и улучшение состояния окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов».

Действующее экологическое законодательство устанавливает определенные обязанности для физических и юридических лиц. Вместе с тем, эти обязанности все еще не представляют собой единого действенного механизма, предопределяющего эффективность управления отходами производства и потребления. Тогда как мировое сообщество выработало эффективные механизмы взаимодействия и взаимодополнения по данному вопросу.

Второе. В Казахстане предпринят ряд серьезных шагов в области усовершенствования системы управления ТБО, а именно принята Программа модернизации системы управления твердыми бытовыми отходами на 2014 – 2050 годы. Внесены изменения и дополнения в Экологический Кодекс РК связанные с переосмыслением и внедрением принципов «зеленой экономики» в 2014, затем и в 2016 году. Вместе с тем, ответственное Министерство (Министерство Национальной экономики РК) приступило к разработке нового Экологического кодекса, который должен стать воплощением принципов «зеленой экономики», в том числе и в анализируемой сфере. Это, в свою очередь, определяет широкий комплекс изменений во всей системе нормативных правовых актов республики.

Третье. Новые направления в системе управления отходами, а именно переход от непосредственной утилизации к системе переработки ставит новые задачи перед государственными органами, муниципальными и коммунальными предприятиями, предпринимательским сектором, гражданами.

Уже введенные в действие мусороперерабатывающие заводы столкнулись с рядом организационных проблем, решение которых возможно только путем консолидации интересов территории, широким вовлечением предпринимательского сектора.

Разработанные и уже осуществленные шаги, предусмотренные Программой модернизации системы управления твердыми бытовыми отходами, не в полной мере предусмотрели реальное состояние вещей. Практическая реализация пока не дала ожидаемых результатов. Это в свою очередь требует более детального осмысления положений Программы.

Все выше указанные проблемы не нашли своего разрешения в законодательстве и по сей день остаются открытыми и, соответственно, актуальными.

Четвертое. Все вышеперечисленное представляет собой внешнее проявление актуальности выбранной темы исследования.

Вместе с тем, систему управления отходами представляет собой определенный правовой институт, научный анализ которого необходим

и с научной и с практической точек зрения. Комплексная природа данного института предопределяет сложность и многоплановость ее внутренней природы и содержания. Экологическая составляющая практической реализации системы управления отходами, не подкрепленная научными исследованиями и результатами, показала свою неэффективность.

Все указанные соображения свидетельствуют о том, что выбранная тема исследования представляет собой научный и практический интерес. Системный анализ нормативных и иных проблем в выбранной сфере создает простор для работы научной правовой мысли.

Основная часть

Право на благоприятную окружающую среду является одним из фундаментальных прав человека и закреплено целым блоком международных деклараций. Так, Декларация Конференции ООН по окружающей среде, подписанная в Стокгольме 16 июня 1972 г., провозгласила в числе гуманитарных прав человека его права на благоприятные условия жизни, выделив в качестве первого принципа то, что «Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений» (Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды. Принята Конференцией Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 1972 г.).

Статья 12 Пакта об экономических, социальных и культурных правах, принятая Генеральной ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г., признавая «право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья», обязывает государства принимать все необходимые меры по улучшению состояния окружающей среды (Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах/ Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года).

Право на благоприятную окружающую среду провозглашено Конституцией Республики Казахстан, в Статье 31 которой сказано, что «Государство ставит целью охрану окружаю-

щей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека» (Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.). Согласно официальному разъяснению Верховного Суда РК, понятие «защита права на благоприятную окружающую среду» подразумевает «эффективное применение законодательства об охране окружающей среды и обязанность уполномоченных государственных органов по обеспечению реализации прав граждан на благоприятную для их жизни и здоровья окружающую среду» (Постановление Пленума Верховного Суда Республики Казахстан от 22 декабря 2000 г. № 16 «О практике применения судами законодательства об охране окружающей среды»).

Так, по мнению профессора Елюбаева Ж.С., «право на благоприятную окружающую среду – это одно из фундаментальных и всеобъемлющих субъективных прав человека и гражданина, затрагивающих основы его жизнедеятельности, связанные с поддержанием нормальных экологических, экономических, эстетических и иных условий его жизни» (<https://www.zakon.kz/4667475-konstitucionnoe-pravo-grazhdan-na.html>).

Эффективное применение законодательства об охране окружающей среды, на наш взгляд, является лишь последующим фактором, который должен следовать за базовым фактором – самим наличием правильно выстроенного, организационно обеспеченного, гарантированного и всеобъемлющего экологического законодательства страны. И только при наличии этих двух факторов, дополненных также тем, что все граждане этой страны настроены на соблюдение этого законодательства и осознают бремя экологической ответственности, гарантирует создание условий для благоприятной окружающей среды.

Обеспечение экологической безопасности становится одной из важнейших задач современности. Современное состояние окружающей среды зеркально отражает последствия потребительского отношения человека к природе и ее ресурсам, что привело к нарушению экологического равновесия. Соответственно, задача согласования деятельности человека и природных факторов становится все более острой для всех регионов мира, в том числе и для Казахстана.

Влияние стремительного и постоянного развития индустрии, необоснованного преобладания экономических интересов над экологическими создают внешние и внутренние угрозы национальным интересам государства. Противодействие этим угрозам обеспечивается всей си-

стемой государственных органов, которые должны тесно взаимодействовать с общественными институтами и гражданами. «Наряду с другими факторами, в предотвращении угроз и опасностей экологической безопасности значительное место отводится правовым основам обеспечения экологически устойчивого развития общества», иначе говоря экологическому законодательству (Абдрахманов Р.З., 2012: 169-170).

В Казахстане создана единая система правовых основ актов законодательного и подзаконного характера, обеспечивающая научно-обоснованное и рациональное использование природных ресурсов, иными словами, создано и функционирует экологическое законодательство, под которым принято понимать «систему законодательных актов, регулирующих общественные отношения по охране окружающей природной среды и обеспечению экологической безопасности, по рациональному использованию и охране природных ресурсов с целью создания в обществе правопорядка в сфере осуществления видов экологической деятельности, базирующегося на свойстве экологической стабильности» (Игнатъева И.А., 2001: 83).

Экологическое законодательство по своей сути должно и регулирует огромный спектр общественных отношений напрямую или косвенно затрагивающих вопросы охраны окружающей среды. Экологическое законодательство так же, как и само экологическое право, состоит из определенных институтов, для которых «характерны определенные общие положения, признаки, принципы, специфические юридические понятия, определяющие особый режим регулирования» (Боголюбов С.А., 2010: 8).

Существуют различные точки зрения относительно структуры экологического законодательства, однако ученые-экологи едины в том, что «Единство юридических норм, образующих правовой институт, обуславливается особенностями, присущими не всем охватываемым экологической отраслью права общественным отношениям, а лишь тому или иному виду, относительно автономному и поэтому требующему самостоятельного правового регулирования» (Петров, В.В., 2001: 36). И с этим действительно необходимо согласиться.

С учетом того, что проблема отходов становится все актуальной, система экологического законодательства в этой сфере существенно возросла, охватив собой огромный блок общественных отношений. Отходы, какие бы они ни были, в целом оказывают негативное

влияние на все окружающие природные объекты. Эта аксиома четко отражена В.Т. Калиниченко, который подходит к этому вопросу с точки зрения анализа политики в области обращения с отходами: «Политика в области обращения с отходами, на наш взгляд, занимает особое место в структуре экологической политики, т.к. отходы производства и потребления могут оказывать и оказывают негативное воздействие на все компоненты окружающей среды – воду, леса, почвы, атмосферный воздух, животный и растительный мир, на пригодность недр к использованию и чистоту подземных вод, а также на состояние здоровья людей и безопасность территорий, особенно городов и других населенных пунктов (Калиниченко В.Т., 2009: 12). В.С. Степаненко дополняет эту теорию, считая, что «данная политика также самым непосредственным образом связана с энергетической, транспортной и торговой политикой, соответственно, по направлениям использования энергии в результате переработки или сжигания отходов; возникновения угроз экологической безопасности при перемещении отходов как внутри страны, так и трансграничном; продажи отходов индустриально-развитыми странами в страны третьего мира и т.д.» (Степаненко В.С., 2018).

Это достаточно четко показывает круг общественных отношений, которые должны быть охвачены экологическим законодательством в области обращения с отходами. Соответственно, законодательство в области обращения с отходами представляет собой сложный комплексный институт национального права Республики Казахстан, состоящий из норм различных отраслей, но регулирующий взаимосвязанные родственные отношения. К этому институту вполне относится точка зрения М.А. Аленова: «В обеспечении действия экологического права участвуют процессуальные нормы и институты, в соответствии с которыми и на основании которых осуществляется процедура применения природоохранных требований. Здесь важно исследование комплекса гражданско-процессуального, уголовно-процессуального, административно-процессуального, нотариального права, классификация процессуальных норм разных отраслей, обслуживающих охрану окружающей среды (Аленов М.А., 2009: 10).

Анализ системы законодательства в области управления отходами производства и потребления, который мы планируем провести в данном разделе диссертационного исследования, пока-

жет ту широту общественных отношений, которые следует отнести к данному институту.

Основа данного института экологического права заложена в нормах Конституции страны, которая, помимо закрепления обязанности государства создать, ставит задачей охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека, определяет еще целый блок отношений. Так, Основной Закон закрепляет следующий круг обязанностей высших органов государственного управления.

П.1 ст. 40, утверждая Президента РК высшим должностным лицом, возлагает на него обязанности определения основных направлений внутренней и внешней политики государства. Экологическая политика, в том числе и вопросы управления отходами, нашли свое отражение в целом ряде нормативных актов, подписанных Главой государства. Данные акты регламентируют важнейшие вопросы развития природопользования и природоохраны. Их принятие планируется концептуальными документами правовой политики Казахстана, что позволяет формировать последовательный путь совершенствования экологического законодательства. Особо следует выделить стратегические документы, определенные Президентом РК, которые стали основой целого ряда государственных программ, в том числе и в области экологической политики страны. В числе наиболее ярких можно выделить инициативу Президента РК, отраженную в Стратегическом плане развития РК до 2020 года, утверждённом Указом Президента РК от 1 февраля 2010 года № 922, определяющим необходимость оптимизации системы управления устойчивого развития «зелёной» политики низкоуглеродной экономики в вопросах привлечения инвестиций, решения экологических проблем, снижения негативного воздействия антропогенной нагрузки, усиления ответственности природопользователей по снижению эмиссий в окружающую среду, а также комплексной переработки отходов. Данные инициативы нашли отражение в Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2025 года, утверждённом Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636. Политика 6. «Зеленая» экономика и охрана окружающей среды ставит новые задачи нового, более высокого уровня: повышение качества природных ресурсов, развитие альтернативных источников энергии, адаптацию к изменению климата, а также декарбонизацию и повышение энергоэффективности экономики (Стратегический план развития Рес-

спублики Казахстан до 2025 года, утверждённый Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636).

Реализация поручений Главы государства обеспечивается Правительством Республики Казахстан, которое в соответствии с Конституцией и Конституционным Законом РК «О Правительстве РК» разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление, руководит деятельностью министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов (Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан»). Так, в рамках реализации Концепции зеленой политики РК Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 июля 2013 года № 750 был утверждён План мероприятий по реализации Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике» на 2013 – 2020 годы, который включил в себя целый комплекс мероприятий, объединённых одной целью защиты экологии.

Особо следует отметить роль местных исполнительных и представительных органов власти страны, правовой статус и базовые полномочия которых также определены Основным Законом. Их взаимодействие, с одной стороны, обеспечивает и «проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории» (п. 1 ст. 87) и «выражает волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации, контролируют их осуществление» (п.1 ст. 86). Также, Экологическим кодексом Республики Казахстан и Законом Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» на местные исполнительные органы возложена обязанность по организации раздельного сбора у источника их образования, утилизацию и переработку ТБО.

Так, в целях исполнения возложенных на них задач, местные исполнительные и представительные органы власти ряда регионов, таких как Астана, Алматинская область, Восточно-Казахстанская область и др. разработали проекты программ управления отходами.

Важное значение в области анализируемого нами законодательства играют международные акты. Казахстан как полноправный участник международных и межправительственных отношений. В настоящее время республикой подписано более 1000 международных конвенций, соглашений и договоров, среди которых определенная часть заключена по вопросам экологической безопасности, природопользования и природоохраны. Соответствующие Конституции, международные договоры и иные обязательства Республики являются составной частью действующего права в Республике Казахстан (О применении норм международных договоров Республики Казахстан. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 10 июля 2008 года N 1).

Роль Казахстана в международных инициативах трудно переоценить. Его активная позиция в охране окружающей среды проявилась в его членстве в ряде международных комиссий, в числе которых: Комиссия по устойчивому развитию ООН; Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию стран Центральной Азии; региональная евразийская сеть Всемирного совета предпринимателей для устойчивого развития; Межгосударственный Совет по гидрометеорологии СНГ; процессы «Окружающая среда для Европы» и «Окружающая среда и устойчивое развитие для Азии». Особо следует выделить сотрудничество с Программой развития ООН, Всемирным Фондом дикой природы (WWF) и другими международными организациями.

Международные договора призваны, прежде всего защищать долгосрочные приоритеты и являются нормативно-правовым выражением внешней политики государства по тем или иным вопросам трансграничного характера. В этой связи, Концепция правовой политики Казахстана, указывая на необходимость активизации страны в области международного права, отмечает, что «Правовая политика государства в условиях глобализации имеет все возрастающий международно-правовой аспект. В этой связи одним из важных направлений данной политики является правовое обеспечение внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности. Такая деятельность, нацеленная на защиту долгосрочных национальных интересов во внешнеполитической сфере, обеспечение взаимовыгодного сотрудничества на международной арене в двусторонних и многосторонних форматах, требует адекватного международно-правового регулирования»

(О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858).

В области природоохраны независимый Казахстан в числе первых из стран СНГ присоединился ко всем базовым актам. Нами признаны основные экологические принципы международного сотрудничества, утвержденные такими документами, как Стокгольмская декларация по окружающей среде (1972), Всемирная хартия природы (1982), Декларация по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992), «Повестка дня на XXI век» (Рио-де-Жанейро, 1992), декларации Саммита тысячелетия (Нью-Йорк, 2000), Всемирный саммит по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002), и другими международными актами. Следует согласиться с мнением, что «эти акты имеют огромный международный авторитет и находят реализацию и в международных конвенциях, и в национальном праве многих государств, в том числе Республики Казахстан» (Емельянова Л.А., 2013: 72).

В рассматриваемой нами области Казахстаном ратифицирован целый ряд международных соглашений. К числу базовых следует отнести:

– Европейское соглашение о международной дорожной перевозке опасных грузов (ДОПОГ) (Женева 30 сентября 1957 года), ратифицированное Законом Республики Казахстан от 7 мая 2001 года N 193;

– Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель 22 марта 1989 года), ратифицированную Законом Республики Казахстан от 10 февраля 2003 года N 389;

– Роттердамскую конвенцию о применении процедуры предварительного обоснованного согласия (ПОС) в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (Роттердам 24 сентября 2004 года), ратифицированную Законом Республики Казахстан №239 принят 20 марта 2007 г.;

– Стокгольмскую Конвенцию по стойким органически загрязнителям (СОЗ) (22 мая 2001 года), ратифицированную Законом Республики Казахстан от 7 июня 2007 года N 259;

– Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата 1997 года (Нью-Йорк 12 марта 1999 года), ратифицированный Законом Республики Казахстан от 26 марта 2009 года № 144-IV;

– Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте

(Эспо от 25 февраля 1991), ратифицированную Законом Республики Казахстан от 21 октября 2000 года N 86-II ЗРК;

– Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр (Хельсинки (Финляндия) 17 марта 1992 года), ратифицированную Законом Республики Казахстан от 23 октября 2000 года N 94-II;

– Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева 30 ноября 1979 года), ратифицированную Законом Республики Казахстан от 23 октября 2000 года N 89-II.

Базовые принципы заключенных международных договоров и соглашений нашли свое отражение в действующем экологическом законодательстве Казахстана. В целом весь Экологический Кодекс РК был принят на основе международного экологического права. К ним в первую очередь необходимо отнести законодательное закрепление принципа «загрязнитель платит». Следует отметить, что принцип «загрязнитель платит» является ключевым принципом экологического права Европейского союза и соответствует европейской концепции ответственности за неправомерный и правомерный ущерб окружающей среде (Елюбаев Ж.С., 2007/2008: 35-44). По мнению иностранных наблюдателей, в подготовке Экологического Кодекса было использовано 20 рекомендаций и руководящих директив различных международных организаций, 14 международных конвенций, 30 директив ЕС (Емельянова Л.А., 2013: 65-72].

Кроме того, достаточно отчетливо в Экологическом Кодексе нашли свое отражение и иные положения международного права. Например, установление трёх уровней классификации опасности отходов, определенной Базельской конвенцией о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, в 1989 году нашла отражение в ст. ЭК РК. Данная норма получила свое реальное воплощение через целый ряд подзаконных актов уполномоченных органов, в числе которых особо следует выделить Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 января 2016 года № 28 «Об утверждении Правил реализации расширенных обязательств производителей (импортеров)», которые устанавливают «обязательства физических и юридических лиц, осуществляющих производство на территории Республики Казахстан и (или) ввоз на территорию Республики Казахстан продукции (товаров), по обеспечению сбора, транспортировки, переработки, обезвре-

живания, использования и (или) утилизации отходов, образующихся после утраты потребительских свойств продукции (товаров), на которую (которые) распространяются расширенные обязательства производителей (импортеров), и ее (их) упаковки» (Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 января 2016 года № 28 «Об утверждении Правил реализации расширенных обязательств производителей (импортеров)»).

Введение целого ряда экологических требований, установленных Особенной частью Экологического Кодекса РК, в том числе и при проектировании, строительстве и эксплуатации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, связанных с обращением с отходами, при производстве и использовании потенциально опасных химических веществ, при обращении с опасными отходами, при транспортировке опасных отходов и прочее, определенные Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях 2001 года, при этом детализация данных положений нашла свое отражение в актах уполномоченных органов РК, а именно в Правилах обращения со стойкими органическими загрязнителями и отходами, их содержащими, утвержденных Приказом Министра охраны окружающей среды РК от 24 февраля 2012 года № 40-п. Нормы этой же Конвенции нашли свое отражение в ЭК РК, запрещающем производство и использование пестицидов (ядохимикатов), в составе которых имеются стойкие органические загрязнители, предусмотренные международными договорами РК (п. 4-1 ст. 239 ЭК).

Это лишь часть из большого объема примеров интеграции международных норм в национальное экологическое право. Казахстан действительно перенял огромный блок общих и конкретных обязательств по международным договорам, в том числе и по вопросам защиты окружающей среды от вредных воздействий и снижению загрязнений.

Вместе с тем, нельзя не указать на наличие международных документов. В качестве наиболее ярких примеров можно отметить деятельность Казахстана по утилизации и захоронению радиоактивных отходов.

Казахстаном подписан целый ряд соглашений с главами и правительствами ряда государств по решению конкретных вопросов, касающихся утилизации и хранения отходов. Так, например, в 2017 году Казахстан открыл Банк низкообогащенного урана (БНОУ) при партнер-

стве с Соединенными Штатами и Японией. В настоящее время ведутся переговоры о включении Казахстана в межгосударственную целевую программу «Рекультивация территорий, подвергшихся воздействию уранодобывающих производств», которая разработана для решения проблем, связанных с урановыми хвостохранилищами на территориях Казахстана, Киргизии и Таджикистана. Такого рода договора Казахстан заключает в целях защиты национальных интересов республики.

Столь же активную позицию Казахстан начинает занимать и по вопросам управления иными отходами.

Обращаясь к дальнейшей систематизации законодательства об управлении отходами в Казахстане, следует особо отметить Экологический Кодекс Республики Казахстан, который представляет собой базовый документ в области экологии. Так, по мнению Елюбаева Ж.С., «экологический кодекс, призванный систематизировать всю нормативно-правовую базу, усовершенствовать систему нормирования, государственного контроля и других институтов, а также внедрить передовые международные стандарты в практику природопользования и охраны окружающей среды» (Елюбаев Ж.С., 2018:1).

Действительно, Экологический Кодекс РК закрепил в себе базовые принципы экологического законодательства, права и обязанности физических лиц, а также государственных органов как природопользователей, а также установил механизм природопользования и природоохраны. При этом следует отметить, что все это реализуется благодаря императивному характеру норм экологического законодательства, обеспечиваемому статусом, ролью и местом кодифицированного акта в системе национального права Казахстана.

В области управления отходами производства и потребления, Экологический кодекс республики закрепил в себе основы государственного регулирования в интересующей нас сфере, отнеся к нему: целый комплекс экологических требований, разрешительную, регистрационную, информативную системы, экологический контроль и экологическую оценку и пр. При этом ЭК РК четко и достаточно подробно регламентирует вопросы экологических требований к полигонам захоронения и долговременным хранилищам отходов (Глава 43), экологических требований при обращении с отходами производства и потребления (Глава 42), расширен-

ных обязательств производителей (импортеров) (Глава 41-1), экологических требований при определении права собственности на отходы производства и потребления (Глава 41), экологических требований к использованию радиоактивных материалов, атомной энергии и обеспечению радиационной безопасности (Глава 39).

Обеспечение экологической безопасности в области управления отходами производства и потребления во многом обеспечиваются и иными нормативными правовыми актами, например, Законом «О государственных закупках» от 4 декабря 2015 года № 434-V предусмотрен приоритет на товары, произведенные из вторичного сырья на территории Республики Казахстан при проведении государственных закупок (ст. 51). Кодекс Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года № 120-VI «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» также устанавливает ряд налоговых льгот для производителей товаров, произведенных из вторичного сырья или безотходных производств.

Данные положения регламентированы и детализированы целым блоком подзаконных нормативных актов, в числе которых можно отметить: Приказ Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 30 апреля 2007 года N 128-п; Приказ и.о Министра энергетики Республики Казахстан от 29 июля 2016 года № 352 «Об утверждении Формы паспорта опасных отходов», «Об утверждении формы отчета по инвентаризации отходов и инструкции по ее заполнению», «Об утверждении Правил учета отходов производства и потребления»; Приказ Министра энергетики Республики Казахстан от 11 июля 2016 года № 312 «Об утверждении Правил разработки программы управления отходами»; Приказ Министра энергетики Республики Казахстан от 25 ноября 2014 года № 146 «Об утверждении критериев отнесения отходов потребления ко вторичному сырью» Приказ и.о. Министра энергетики Республики Казахстан от 19 июля 2016 года № 332 «Об утверждении Правил транспортировки радиоактивных веществ и радиоактивных отходов»; Приказ Министра энергетики Республики Казахстан от 22 февраля 2016 года № 75 «Об утверждении перечня отходов для размещения на полигонах различных классов» Приказ и.о. Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 2 августа 2007 года N 244-п «Об утверждении Формы заполнения кадастровых дел по объектам размещения отходов»; Приказ Министра энергети-

ки Республики Казахстан от 8 июля 2016 года № 306 «Об утверждении Типовых правил расчета норм образования и накопления коммунальных отходов»; Приказ Министра энергетики Республики Казахстан от 25 ноября 2014 года № 145 «Об утверждении Правил обращения со стойкими органическими загрязнителями и отходами, их содержащими» Приказ Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 24 февраля 2012 года № 40-ө «Правила обращения со стойкими органическими загрязнителями и отходами, их содержащими»; Приказ Министра охраны окружающей среды РК от 24 февраля 2012 года № 40-п.; «Правила утилизации, уничтожения биологических отходов», утвержденные Приказом Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 6 апреля 2015 года № 16-07/307; Санитарно-эпидемиологические требования к сбору, использованию, применению, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению отходов производства и потребления, утвержденные приказом Министра нацио-

нальной экономики Республики Казахстан от 28 февраля 2015 года № 176 и другие.

Выводы

Вопрос управления отходами определяется во многом не только экологическим законодательством, но и нормативными актами в области санаторий, здравоохранения, коммунального управления и пр. Таким образом государство использует все способы и средства по обеспечению прав граждан на благоприятную окружающую среду, соответствующую установленным законодательным критериям, стандартам и нормативам, касающимся ее чистоты, ресурсоемкости, экологической устойчивости, видового и эстетического богатства.

В целом проведенный анализ в области законодательства Казахстана в сфере управления отходами производства и потребления показывает, что ее объем является обширным и достаточно детализированным.

Литература

Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды. Принята Конференцией Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 1972 год // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarthenv.shtml

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах/ Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml

Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029

Постановление Пленума Верховного Суда Республики Казахстан от 22 декабря 2000 г. № 16 «О практике применения судами законодательства об охране окружающей среды» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P00000016S>

Елюбаев Ж.С. Конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду // <https://www.zakon.kz/4667475-konstitucionnoe-pravo-grazhdan-na.html>

Абдрахманов Р.З. Обеспечение устойчивого развития Республики Казахстан как важнейший принцип экологического законодательства // Вестник КазНПУ. – № 3 (60). – 2012.

Игнатъева И.А. Экологическое законодательство России и проблемы его развития. – М.: Издательство МГУ, 2001. – 256 с.

Институты экологического права / рук. авт. колл. С. А. Боголюбов. – М.: ИЗиСП; ЭКСМО, 2010.

Петров, В. В. Концепции экологического права как правовой общности, науки и учебной дисциплины // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 1987. – № 5. – С. 34–39.

Калиниченко В.Т. Правовая охрана окружающей среды во Франции и в Италии. – М.: Издательский Дом «Городец», 2009.

Степаненко В.С. Экологическая политика в области обращения с отходами в ЕС и в России // http://e-notabene.ru/nb/article_297.html

Аленов М.А. Эколого-правовой процесс: нормативное регулирование и проблемы правоприменения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Алматы, 2009.

Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденный Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38490966&doc_id2=38490966#activate_doc=2&pos=53;-98&pos2=1256;-102

Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан» // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003973

О применении норм международных договоров Республики Казахстан. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 10 июля 2008 года N 1 // https://tengrinews.kz/zakon/verhovnyiy_sud_respubliki_kazahstan/mejdupodnyie_otnosheniya_respubliki_kazahstan/id-P08000001S_/

О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858>

Емельянова Л.А. Международные обязательства Республики Казахстан в сфере экологии (аналитический обзор) // Право и государство. – 2013. – №4 (61). – С. 65-72.

Елюбаев Ж.С. О практике применения положений международных договоров и национального законодательства, касающихся вопросов охраны окружающей среды // Недропользование и право. – 2007/2008. – № 1. – С. 35-44.

Мезенцева О.В., Волосатова М.А. Внедрение НТД в странах европейского и таможенного союзов // Контроль качества продукции. – № 6. – 2014. – С. 13-22.

Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 января 2016 года № 28 «Об утверждении Правил реализации расширенных обязательств производителей (импортеров)» // https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_respubliki_kazahstan_premier_ministr_rk/promyishlennost/id-P1600000028/

Елюбаев Ж.С. Конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду // <https://www.zakon.kz/4667475-konstitucionnoe-pravo-grazhdan-na.html>

References

Deklaratsiya Konferentsii Organizatsii Ob'edinennyih Natsiy po problemam okruzhayushey cheloveka sredy. Prinyata Konferentsiey Organizatsii Ob'edinennyih Natsiy po problemam okruzhayushey cheloveka sredy, Stokgolm, 1972 god // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml

Mezhdunarodnyiy pakt ob ekonomicheskikh, sotsialnyih i kulturnyih pravah/ Prinyat rezolyutsiey 2200 A (XXI) Generalnoy Assamblei ot 16 dekabrya 1966 goda // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml

Konstitutsiya Respubliki Kazahstan ot 30 avgusta 1995 g. // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029

Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda Respubliki Kazahstan ot 22 dekabrya 2000 g. # 16 «O praktike primeneniya sudami zakonodatelstva ob ohrane okruzhayushey sredy» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P00000016S>

Elyubaev Zh.S. Konstitutsionnoe pravo grazhdan na blagopriyatnyuyu okruzhayuschuyu sredyu // <https://www.zakon.kz/4667475-konstitucionnoe-pravo-grazhdan-na.html>

Abdrahmanov R.Z. Obespechenie ustoychivogo razvitiya Respubliki Kazahstan kak vazhneyshiy printsip ekologicheskogo zakonodatelstva. Vestnik KazNPU. # 3 (60). 2012 g.

Ignateva I.A. Ekologicheskoe zakonodatelstvo Rossii i problemy ego razvitiya. – М.: Izdatelstvo MGU, 2001. – 256 s.

Institutyi ekologicheskogo prava / ruk. avt. koll. S. A. Bogolyubov. М.: IZiSP; EKSMO, 2010.

Petrov, V. V. Kontseptsii ekologicheskogo prava kak pravovoy obschnosti, nauki i uchebnoy distsipliny // Vestnik Mosk, un-ta. Ser. 11. Pravo. 1987. # 5. S. 34–39.

Kalinichenko V.T. Pravovaya ohrana okruzhayushey sredy vo Frantsii i v Italii. М.: Izdatelskiy Dom «Gorodets», 2009.

Stepanenko V.S. Ekologicheskaya politika v oblasti obrascheniya s othodami v ES i v Rossii // http://e-notabene.ru/nb/article_297.html

М.А. Alenov Ekologo-pravovoy protsess: normativnoe regulirovanie i problemy pravoprimeniya: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. Almatyi, 2009.

Strategicheskii plan razvitiya Respubliki Kazahstan do 2025 goda, utverzhdennom Ukazom Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 15 fevralya 2018 goda # 636 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38490966&doc_id2=38490966#activate_doc=2&pos=53;-98&pos2=1256;-102

Konstitutsionnyiy zakon Respubliki Kazahstan ot 18 dekabrya 1995 goda # 2688 «O Pravitelstve Respubliki Kazahstan» // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003973

O primeneni norm mezhdunarodnyih dogovorov Respubliki Kazahstan. Normativnoe postanovlenie Verhovnogo Suda Respubliki Kazahstan ot 10 iyulya 2008 goda N 1 // https://tengrinews.kz/zakon/verhovnyiy_sud_respubliki_kazahstan/mejdunapodnyie_otnosheniya_respubliki_kazahstan/id-P08000001S_/

O Kontseptsii pravovoy politiki Respubliki Kazahstan na period s 2010 do 2020 goda. Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 24 avgusta 2009 goda # 858 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858>

Emelyanova L.A. Mezhdunarodnyie obyazatelstva Respubliki Kazahstan v sfere ekologii (analiticheskiy obzor). Pravo i gosudarstvo. – 2013. – #4 (61). – с. 65 – 72.

Elyubaev Zh.S. O praktike primeneniya polozheniy mezhdunarodnyih dogovorov i natsionalnogo zakonodatelstva, kasayuschisya voprosov ohrany okruzhayushey sredy. Nedropolzovanie i pravo, 2007/2008, # 1. S. 35-44.

O.V. Mezentseva, M.A. Volosatova. Vnedrenie NTD v stranah evropeyskogo i tamozhennogo soyuzov // Kontrol kachestva produktsii # 6, 2014. S. 13-22.

Postanovlenie Pravitelstva Respubliki Kazahstan ot 27 yanvarya 2016 goda # 28 «Ob utverzhdenni Pravil realizatsii rasshirennyih obyazatelstv proizvoditeley (importerov)» // https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_respubliki_kazahstan_premier_ministr_rk/promyishlennost/id-P1600000028/

Elyubaev Zh.S. Konstitutsionnoe pravo grazhdan na blagopriyatnyuyu okruzhayuschuyu sredyu // <https://www.zakon.kz/4667475-konstitucionnoe-pravo-grazhdan-na.html>