

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ӨКМӨТҮНӨ КАРАШТУУ КУРЧАП
ТУРГАН ЧӨЙРӨНҮ КОРГОО
ЖАНА ТОКОЙ ЧАРБАСЫ
МАМЛЕКЕТТИК АГЕНТТИГИ**

720005, Кыргыз Республикасы
Бишкек ш., Горький көч., 142
тел.: 996(312) 54-50-57; факс: (312) 54-50-91
www.ecology.gov.kg
e-mail: nature_gov@mail.ru; ecokg@aknet.kg
Биринчи май МСК 004, ИСН: 02001200610051
э/э: 4402011101019163, БИК: 440001,
Банк: КР КМ алдындагы Борбордук Казына
ИУРК: 23994204



**ГОСУДАРСТВЕННОЕ АГЕНТСТВО
ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И
ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

720005, Кыргызская Республика
г. Бишкек, ул. Горького, 142
тел.: 996(312) 54-50-57; факс: (312) 54-50-91
www.ecology.gov.kg
e-mail: nature_gov@mail.ru; ecokg@aknet.kg
Первомайский ГНС 004, ИНН: 02001200610051
р/с: 4402011101019163, БИК: 440001,
Банк: Центральное Казначейство при МФ КР
ОКПО: 23994204

17.09 2020 № 04-28/1000a
На №

**Министерство экономики
Кыргызской Республики**

Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики направляет на рассмотрение анализы регулятивного воздействия проектов Законов Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам обращения с отходами».

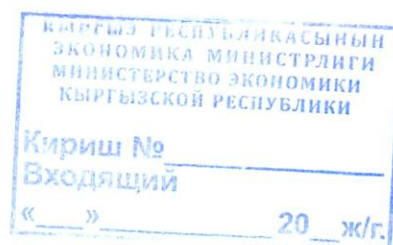
Приложение:

1. АРВ проекта Законов Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» на __ л.
2. АРВ проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам обращения с отходами» на __ л.
3. Копия экспертного заключения по результатам проведения комплексной экспертизы проектам ЗКР на __ л.

Директор

М.А.Аманкулов

Секиев,
Скаков.
Тел: (0312) 54-65-07



004729



07 августа 2020 г. № 172

**БУЙРУК
ПРИКАЗ**

**О создании рабочей группы по разработке АРВ проектов Законов КР
«Об отходах производства и потребления»
и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР по
вопросам обращения с отходами»**

В целях разработки анализа регулятивного воздействия проектов НПА «Об отходах производства и потребления» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР по вопросам обращения с отходами», приказываю:

1. Образовать рабочую группу в следующем составе:
Э.Дж.Шерипов – заместитель директора ГАООСЛХ, председатель комиссии;
Члены комиссии:
- М. Скаков – заведующий отделом ГЭЭ УГЭЭП ГАООСЛХ;
- С.Борцова – заместитель председателя Ассоциации Гильдий Соотечественников;
- О.Печенюк – председатель ОО «Независимая экологическая экспертиза»;
- З.Мирджалалова – эксперт ОО «Независимая экологическая экспертиза».
2. Рабочей группе в течение месячного срока провести анализ регулятивного воздействия на вышеуказанные проекты НПА.
3. Контроль за исполнением настоящего приказа оставляю за собой.

Директор

М.А. Аманкулов

Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства
при Правительстве Кыргызской Республики

Заместитель
директора
УГЭЭП
ГАООСЛХ
Т. Шериев



Утверждаю

(должность)

(подпись)

**Анализ регулятивного воздействия
Проекта Закона Кыргызской Республики
«Об отходах производства и потребления»**

Основания для разработки: проект Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» разработан в целях устранения недостатков и имеющихся пробелов в области правового регулирования процессов обращения с отходами на территории страны для усовершенствования и укрепления национального законодательства в данной сфере, а также гармонизации национального законодательства с международными нормами, в том числе с нормами Евразийского экономического союза. Основанием для разработки новой редакции Закона КР «Об отходах производства и потребления» служат: Конституция Кыргызской Республики и законы Кыргызской Республики в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, принципах и нормах международного права, а также на документах долгосрочного стратегического планирования, включая Концепцию экологической безопасности Кыргызской Республики¹, Программу развития Кыргызской Республики на период 2018-2022 гг. «Единство, доверие, созидание»², Программу Правительства КР по надлежащему управлению химическими веществами в КР на 2015-2017 года³.

Сроки проведения АРВ:

(начало)

(окончание)

Рабочая группа:

Скаков М..

Заведующий отделом государственной экологической
экспертизы УГЭЭП ГАООСЛХ

Борцова С.

Зам председателя Ассоциации Гильдий Соотечественников.

Печенюк О.

Председатель ОО «Независимая экологическая экспертиза»

Мирджалалова З

Эксперт ОО «Независимая экологическая экспертиза»

Контактные данные ответственного лица:

Скаков М. т: (0312) 54-65-07, e-mail: skakov_mirlan@mail.ru

Объем - 13 стр.

¹ Утверждена Указом Президента КР от 23 ноября 2007 года N 506

² Утверждена постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 20 апреля 2018 года № 2377-VI

³ Утверждена ППКР от 2 марта 2015 года № 91

Введение

Группой экспертов проведен Анализ Регулятивного Воздействия (АРВ) проекта Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» на развитие предпринимательства и общества через анализ положений проекта Закона на соответствие нормам национального и международного права и обязательствам Кыргызской Республики и оценку затрат и предполагаемых выгод, связанных с выполнением данного нормативного правового акта.

Методологическим основанием работы является постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 сентября 2014 года № 559 «Об утверждении Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства».

1. Проблемы и основания для государственного вмешательства

1) Основания для государственного вмешательства

Деградация экосистем, истощение и нерациональное использование природных ресурсов, признаны внутренним угрозой национальной безопасности Кыргызской Республики⁴. В настоящее время отходы являются не только источником существенного загрязнения окружающей среды, но и приводят к деградации земель, а также разрушают естественные экологические системы и оказывают негативное влияние на здоровье человека.

Проект Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» разработан исходя из задач Целей устойчивого развития до 2030 года в области обращения с отходами и во исполнение:

а) Программы развития Кыргызской Республики на период 2018-2022 гг. «Единство, доверие, созидание». В соответствии с Программой, основными задачами текущей политики Кыргызской Республики, на ближайшие пять лет в области охраны окружающей среды, в том числе и в области обращения отходами являются:

- внедрение принципов и требований зеленой экономики на всех этапах планирования, принятия решений, исполнения и мониторинга. Необходимо учитывать принципы «зеленого» роста для пересмотра структуры экономики и перехода на развитие с минимальным воздействием на природную среду;
- выстраивание единой межсекторальной политики по внедрению и продвижению ресурсосберегающих, малоотходных и безотходных технологий для рационального природопользования.

б) Программы Правительства КР по надлежащему управлению химическими веществами в КР на 2015-2017 годы, в которой заложены мероприятия по следующим Приоритетным направлениям:

- Приоритет 3. Улучшение обращения с ртутьсодержащими товарами и отходами;
- Приоритет 4. Улучшение обращения с опасными отходами, в т.ч. содержащими ПХД.

Все это позволит обеспечить долгосрочную устойчивость роста и избежать природоемкого развития, вступающего в конфликт с целями сохранения и восстановления природных ресурсов для следующих поколений.

2) Дерево проблем

Действующий Закон КР «Об отходах производства и потребления» принят в 2001 году и за период до 2018 года, единожды в него вносили изменения по вопросам неналоговых доходов. Сложившаяся ситуация в области управления отходами в стране свидетельствует о неэффективности положений действующего законодательства. В рамках проведенного анализа законодательства в области обращения с отходами, были выявлены следующие

⁴ Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики (утверждена Указом Президента КР от 9 июня 2012 года N 120)

дефекты текста Закона КР «Об отходах производства и потребления» от 13 ноября 2001 года № 89:

а) **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.** Закон КР «Об отходах производства и потребления» 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. Принимая во внимание, 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» ни 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.

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

в) **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.

г) **Список и порядок получения лицензий и разрешений в области обращения с отходами не гармонизированы с нормативно-правовой базой ЕАЭС.** С момента вступления 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, принимается: единый перечень товаров, к которым применяются меры нетарифного регулирования в торговле с третьими странами; единые технические регламенты; единые межгосударственные стандарты и единый порядок перемещения товаров через таможенную границу ЕАЭС.

д) **Наблюдается недостаточность регулирующих механизмов, отсутствие комплексного подхода и систем, способствующих развитию рыночных механизмов природопользования и охраны окружающей среды в сфере регулирования отходами на государственном уровне.** Положения Закона КР «Об отходах производства и потребления» не отвечают 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, а также обязательства производителей и импортеров продукции по безопасному удалению после утраты ими потребительских свойств.

е) **Отсутствуют требования к объектам обезвреживания отходов и к использованию приемлемых видов технологий обезвреживания отходов.** Под объектами обезвреживания отходов подразумеваются специально оборудованные сооружения, которые обустроены в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и предназначенные для обезвреживания отходов. Объекты размещения и обезвреживания отходов затрагивают практически все компоненты окружающей среды, приводя во многих случаях к необратимой деградации территории. Соседство с объектами обезвреживания и размещения отходов вызывает наибольшие возражения со стороны местного населения, особенно в густонаселенных районах. В связи с этим, отсутствие требований к объектам обезвреживания отходов и к использованию приемлемых видов технологий обезвреживания отходов, может привести не только к экологическим авариям, но и к социально-экологическим конфликтам.

ж) **В системе управления отходами и в законодательстве, отсутствуют механизмы правового регулирования, регламентирующие процессы вовлечения в хозяйственных оборот вторичных материальных ресурсов и конкретизированные требования для субъектов предпринимательства, занимающихся переработкой отходов.** 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».

з) **Отсутствуют механизмы экономического стимулирования развития рынка вторичного сырья.** На данный момент в Кыргызстане, система государственного экологического регулирования основана на репрессивных мероприятиях. 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.

Развитие отрасли по переработке вторичного сырья, предполагающая высокие экономические затраты, без государственной поддержки обходиться не может. В отличие от принципа управления отходами, принятого в странах Европейского союза, где «производитель отходов оплачивает стоимость обращения с отходами», в Кыргызстане заложен принцип «платности размещения отходов». Принцип «производитель отходов оплачивает стоимость обращения с отходами», экономически стимулирует производителей переходить на малоотходное производство. Необходимо на законодательном уровне внедрить систему ответственности производителей за утилизацию своей продукции в конце срока использования, которая обяжет производителей, импортеров товаров и упаковки, самостоятельно обеспечивать утилизацию отходов. Производители, импортеры товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использованных товаров, должны уплачивать экологический сбор, который пойдет на развитие рационального управления отходами.

3) Актуальность решения проблем

Проблема обращения с отходами производства и потребления в нашей стране продолжает оставаться одной из важнейших, как с точки зрения стабилизации и улучшения экологической ситуации, так и с точки зрения совершенствования социально-экономической

политики. Положения Закона КР «Об отходах производства и потребления» от 13 ноября 2001 года №89 не отвечают современным требованиям. В них отсутствуют:

- системное управление, обеспечивающее весь цикл обращения с отходами;
- механизмы экономического регулирования в области стимулирования предприятий при внедрении природоохранных, ресурсосберегающих и малоотходных технологий;
- обязательства производителей и импортеров по безопасному удалению продукции, после утраты ею потребительских свойств.

Создание эффективной правовой, институциональной и экономической основы для минимизации образования отходов и привлечения инвестиций во вторичную переработку отходов, позволит рациональнее использовать материальные ресурсы и бюджетные средства, а также обеспечит привлечение в данную область экономики внебюджетных средств.

2. Варианты государственного регулирования и оценки последствий

1) Вариант регулирования «оставить все как есть»

Непринятие новой редакции Закона «Об отходах производства и потребления» не окажет существенного влияния на ситуацию в области управления с отходами, так как, существующее законодательство в области управления отходами в Кыргызской Республике, в целом, нацелено на обеспечение надлежащего регулирования вопросов возникающих в процессе всего жизненного цикла отходов. Проведенный анализ законодательства показывает, что нормативными правовыми актами охвачены почти все этапы движения отходов, начиная с образования и до удаления отходов.

Вместе с тем, по итогам проведенной работы по обзору фактического состояния дел и обзору законодательства, была выявлена недостаточность регулирующих механизмов, а также отсутствие комплексного подхода и систем, способствующих развитию рыночных механизмов природопользования и охраны окружающей среды в сфере регулирования отходами на государственном уровне. Имеющиеся в базовом законе об отходах производства и потребления определенные коллизии и пробелы, привели к неблагоприятным последствиям. А именно: многие участки свалок – а это почти 96% территорий, занятых мусором, не являются санкционированными и не имеют соответствующих правоустанавливающих документов, а также не трансформированы в соответствующую категорию земель, необходимую для размещения отходов.

Согласно последней инвентаризации, многие свалки образованы и функционируют без соблюдения технических, санитарных и экологических норм безопасности. Санитарно-защитные зоны многих свалок не отвечают законодательным нормам. Свалки не имеют четких границ и не огорожены. Эксплуатационный период многих свалок крупных городов превышен более чем на 30 лет.

В местах размещения отходов, на сегодняшний день, накоплено около 16млн. 409,629 тыс.тонн отходов потребления. Ежегодно образуется около 519,87 тыс.тонн отходов (точные данные по накопленным отходам отсутствуют, по причине отсутствия учета количества размещаемых отходов и не организованности вывоза отходов). Во многих населенных пунктах не ведется учет по количеству размещаемых на свалке отходов.

Неформальными сборщиками отходов выбирается 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%.

На территории Кыргызстана скопилось значительное количество устаревших СОЗ пестицидов, находящихся в 42 складах (склады бывшей «Кыргызсельхозхимии», колхозов и совхозов). Большинство участков расположены на окраинах населенных пунктов в устаревших, полуразрушенных зданиях и не имеют надежной защиты от попадания опасных отходов в окружающую среду и предотвращающих доступ к ним населения и животных.

2) Цель государственного регулирования

Целями государственного регулирования обращения отходов производства и потребления являются:

1. совершенствование системы регулирования в области обращения отходами производства и потребления, повышение уровня экологической безопасности;
2. развитие экономического механизма, направленного на сокращение захоронения отходов и вовлечение их в хозяйственный оборот;
3. экологически рациональное использование всех отходов на протяжении всего их жизненного цикла, в соответствии с согласованными международными принципами:

Цель государственного регулирования	Индикаторы достижения целей
совершенствование системы регулирования в области обращения отходами производства и потребления, повышение уровня экологической безопасности	Снижение объема отходов путем принятия мер по предотвращению их образования, их сокращению, переработке и повторному использованию. Демонополизация сферы обращения отходов производства и потребления. Централизация управления обращением с отходами производства и потребления.
развитие экономических механизмов, направленных на сокращение захоронения отходов и вовлечение их в хозяйственный оборот;	На территории страны действует бизнес, занятый в сфере управления отходами. На законодательном уровне внедрена система ответственности производителей за утилизацию своей продукции в конце срока использования. Привлечение внебюджетных средств
экологически рациональное использование всех отходов на протяжении всего жизненного цикла в соответствии с согласованными международными принципами	Развитие рынка вторичных материальных ресурсов, вовлечение отходов в хозяйственный оборот. Национальное законодательство гармонизировано с нормами ЕАЭС, решениями и рекомендациями Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в области обращения с отходами и нормами трех химических конвенций ⁵

3) Вариант регулирования - «принятие проекта Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления»

а) Определение причин, согласно которым необходимо принять нормативный правовой акт и требуется государственное вмешательство:

Способ регулирования

Актуальность решения проблем, в области обращения с отходами в нашей стране, обусловлена высоким уровнем загрязнения окружающей среды различными видами отходов, которые имеют тенденцию к стремительному увеличению в последние десятилетия, и неудовлетворительным состоянием правового регулирования в этой области. Разработка

⁵ - Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле от 10 сентября 1998 года (ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 15 января 2000 года № 15);

- Стокгольмская Конвенция о стойких органических загрязнителях от 22 мая 2001 года (ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 19 июля 2006 года № 114);

- Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением от 22 марта 1989 года (Кыргызская Республика присоединилась в соответствии с постановлениями Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 января 1996 года № 304-1, Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 30 ноября 1995 года № 225-1).

новой редакции Закона «Об отходах производства и потребления» продиктована новыми вызовами современного мира в области обращения с отходами. В рассматриваемом законопроекте были введены следующие изменения и способы регулирования:

1. Понятийный аппарат и основные принципы управления отходами систематизированы, добавленные и откорректированные определения и принципы приведены в соответствие с международными и национальными актами. Работа с терминологией и основными принципами на всех этапах жизненного цикла отходов, будет способствовать приведению к единообразию применения терминов и определений в остальных нормативных правовых документах в данной сфере. Это положительно скажется на эффективном правоприменении.

2. Определены права собственности на отходы и сделки с ними. Отходы производства и потребления представляют собой весьма специфический вид имущества и объект гражданских прав — ограниченное в обороте движимое имущество, порядок возникновения и отчуждения права собственности на которое устанавливается в настоящее время в соответствии с основными положениями гражданского законодательства, с учетом особенностей, предусмотренных законодательством об охране окружающей среды. Важность определения надлежащего собственника отходов, а также момента перехода права собственности на них от одного лица к другому, состоит прежде всего в том, что именно на собственников отходов должны возлагаться обязательства по их содержанию (в том числе с соблюдением экологических и санитарно-эпидемиологических требований) до момента приобретения права собственности на них иным лицом либо до момента их удаления (утилизации, обезвреживания, захоронения).

3. Четкое определение обязанностей всех ключевых участников, осуществляющих обращение с отходами, позволит создать эффективную систему управления. Создание эффективной системы управления обращением отходов, позволит сократить количество свалок, а также выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, предполагает организацию замкнутого цикла от момента производства до момента утилизации, охватывая всех участников процесса обращения отходов. Это даст возможность создать базу, аккумулирующую информацию о всех аспектах деятельности по обращению с отходами. А также будет способствовать налаживанию обмена данными и упорядочиванию информационных потоков между всеми структурами, участвующими в процессе обращения с отходами.

4. Уточнена общая классификация по видам и классам опасностям отходов, а также определены методы установления степени опасности отходов и класса опасности отходов. Тем самым, устраняются противоречия в изложении норм, убираются разночтения и снимается коррупционная составляющая при реализации данных положений.

5. Добавлены статьи с требованиями к процессам обращения с отходами на всем жизненном цикле, а именно: к сбору отходов; переработке и утилизации отходов; обезвреживанию отходов; к очистке населенных пунктов от коммунальных отходов; к обращению с отходами, образующимися после утраты потребительских свойств товаров. Детализированы и приведены к международным нормам требования к транспортировке, в том числе трансграничной, опасных отходов. Обеспечение правового регулирования к процессам обращения с отходами на всем жизненном цикле выгоден одновременно производителю, потребителю и регулирующим органам, так как позволяет стимулировать успешное решение проблем ресурсосбережения, безопасности, введения прогрессивных технологий, видов сырья, в том числе и замещенных веществ.

6. Заложены основы современных экономических механизмов управления отходами в систему обращения с отходами путем:

- регламентации принципа расширенной ответственности производителя и импортера.
- стимулирования предприятий для внедрения природоохранных, ресурсосберегающих и малоотходных технологий через обеспечение субсидиями и льготами экологоориентированного бизнеса. На данный момент система государственного экологического регулирования основана на репрессивных мероприятиях, механизмы

«положительного» государственного экономического стимулирования экологоориентированного бизнеса практически отсутствуют. Государственные эколого-экономические стимулы, затрагивая имущественные интересы природопользователей, приведут к пониманию ими зависимости между экономической выгодой и соблюдением экологических требований. Внедрение данных механизмов будет способствовать привлечению в данную сферу бизнеса и вливанию внебюджетных средств.

Регулятивное воздействие

Основной целью разработки проекта закона, является создание комплексной системы по предотвращению загрязнения окружающей среды отходами производства и потребления, гармонизированное с международными нормами регулирования деятельности по обращению с отходами.

Способы регулирования, предусмотренные законопроектом, будут способствовать внедрению современных малоотходных и ресурсосберегающих технологий, эффективному использованию отходов в качестве источника вторичных материальных и энергетических ресурсов. Проектом Закона предусмотрены четко сформулированные требования к субъектам и объектам, вовлеченным в процессы обращения с отходами. Это позволит снизить административную и экономическую нагрузку как на субъекты предпринимательства, так и на государство.

С другой стороны, реализация предлагаемых положений позволит собирать и аккумулировать финансовые средства, которые будут направлены на реализацию государственных программ Кыргызской Республики в форме предоставления субсидий организациям по переработке отходов для покрытия расходов на сбор, транспортировку, переработку отходов.

Реализационные риски

При реализации проекта Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» присутствуют следующие риски:

- Риск возникновения трудностей, связанных с исполнением норм проекта закона на практике.

В рассматриваемом проекте закона заложены основы для создания эффективной системы обращения с отходами. Однако, необходима разработка дополнительных подзаконных актов, с целью определения механизмов реализации заложенных норм. Неопределенности положений нормативных документов, требующие доработки/уточнения, в настоящее время уже создают риски для бизнеса в плане возможных претензий контролирующего органа как к составу отходов, так и к отчетности о выполнении бизнесом возложенных обязательств по утилизации товаров и упаковки. Эти проблемы создают финансовые и репутационные риски для бизнеса.

Необходимо обеспечить внедрение практик по реализации предложенных норм, с последующей обязательной корректировкой законодательства. Только с учетом накопленного вовлеченными сторонами практического опыта, возможно выстроить гармоничную систему по обращению с отходами.

- Институциональный риск.

Для действующей государственной институциональной системы в области управления отходами характерными рисками являются:

- 1) недостаточный институциональный потенциал, необходимый для осуществления планирования, организации и внедрения комплексной системы управления отходами на всех уровнях (национальном и региональном);
- 2) отсутствие системы раздельного сбора. На низком уровне находится вторичная переработка отходов. Более 70% размещенных на свалках отходов, пригодных для переработки и утилизации, не вовлечены в хозяйственный оборот;

- 3) недостаточный уровень координации, корпоративности и коммуникаций между компетентными органами;
- 4) отсутствие института, отвечающего за регулирование и развитие системы переработки вторичных ресурсов;
- 5) размытые границы раздела ответственности между ведомствами, осуществляющими регулируемую деятельность и контрольно-надзорные функции;
- 6) слабое финансовое обеспечение, отсутствие финансовой устойчивости;
- 7) крайне низкий уровень технического оснащения, включая лабораторную инфраструктуру и соответствующее обучение сотрудников лабораторий;
- 8) ненадлежащий контроль, создающий основу для образования несанкционированных свалок;
- 9) низкий уровень участия общественности в действующей системе управления отходами, в том числе в раздельном сборе отходов.

Вышеназванные риски могут быть минимизированы путем координации действий между всеми заинтересованными лицами, непосредственно вовлеченными в процесс обращения с отходами, путем создания условий конкуренции при выборе национальных и муниципальных операторов и предоставления условий для развития государственно-частного партнерства в сфере обращения с отходами. Обязательным условием снижения институционального риска является повышение потенциала и информированности всех заинтересованных лиц.

• Коррупционный риск.

Коррупционный риск свойственен всем механизмам по обеспечению формирования государственных доходов. Данный риск может проявить себя в случае отсутствия четкого регламентирования бизнес-процессов и внутренних процедур, а также прозрачности и подотчетности.

Данный риск также может быть устранен путем координации действий между всеми государственными органами, непосредственно вовлеченными в процесс обращения с отходами.

б) Проведение правового анализа проекта нормативного правового акта на соответствие вышестоящим нормативным правовым актам и нормам международного законодательства, ратифицированных в установленном порядке:

Требования и организационные меры управления отходами в Кыргызской Республике определены Конституцией КР и 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.

1. На международном уровне сегодня вопрос управления опасными отходами, регулируется четырьмя конвенциями: Базельской Конвенцией «О контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» (Кыргызская Республика ратифицировала Конвенцию постановлением СНП ЖК КР от 30 ноября 1995 года П № 225-1, присоединилась постановлением ЗС ЖК КР от 18 января 1996 года З № 304); Роттердамской Конвенцией «О применении процедуры предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле» (Ратифицирована Законом КР от 15 января 2000 года № 15); Стокгольмской Конвенцией «О стойких органических загрязнителях» (Ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 19 июля 2006 года № 114) и Минаматской конвенции по ртути. Вопрос присоединения Кыргызстана к Минаматской конвенции стоит на повестке дня в Правительстве КР⁶. Такие страны как Армения, Белоруссия и Россия, являющиеся участниками Евразийского экономического

⁶ Проект Закона КР «О присоединении Кыргызской Республики к Минаматской конвенции по ртути» <http://www.gov.kg/?p=84450&lang=ru>

союза, уже присоединились к Минаматской конвенции. По мимо этого, с момента вступления 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, опасные отходы включены в единый перечень товаров, к которым применяются меры нетарифного регулирования в торговле с третьими странами и регулируются едиными техническими регламентами, едиными межгосударственными стандартами и единым порядком перемещения товаров через таможенную границу ЕАЭС. Нормы новой редакции Закона «Об отходах производства и потребления» приведены в соответствии с выше перечисленными международными актами.

2. Рассматриваемый законопроект разработан во исполнение поручения заместителя Руководителя Аппарата Правительства Кыргызской Республики Ж.А. Исакулова от 21.08.2017 года №18-32347, также в целях реализации Программы развития Кыргызской Республики на период 2018-2022 г.г. «Единство, доверие, созидание». В Программе определены основные задачи текущей политики Кыргызской Республики на ближайшие пять лет в области охраны окружающей среды, в том числе и в области обращения отходами:

- внедрение принципов и требований зеленой экономики на всех этапах планирования, принятия решений, исполнения и мониторинга. Необходимо учитывать принципы «зеленого» роста для пересмотра структуры экономики и перехода на развитие с минимальным воздействием на природную среду;
- выстраивание единой межсекторальной политики по внедрению и продвижению ресурсосберегающих, малоотходных и безотходных технологий для рационального природопользования.

3. Проект закона предусматривает введение экономических механизмов, с целью стимулирования предотвращения образования отходов и формирования сектора предприятий-переработчиков данных отходов.

Принцип ответственности производителей и импортеров за безопасное обращение товаров заложен во многих международных документах. В частности, Директива ЕС (Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment) обязывает производителей, продавцов и импортеров электротехнического и электронного оборудования, в том числе ртутных ламп, отдельно собирать, повторно использовать, перерабатывать или утилизировать соответствующие отходы.

Этот же принцип раздельного сбора и последующего обезвреживания отходов, содержащих ртуть, устанавливается Базельской конвенцией о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, ратифицированной постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 января 1996 года № 304-1 и принятыми ей в 2011 г. «Техническими руководящими принципами экологически обоснованного регулирования отходов, состоящих из элементарной ртути, и отходов, содержащих ртуть или загрязненных ею».

Страны ЕАЭС - Россия, Беларусь и Казахстан стараются стимулировать производителей продукции стать ответственными за весь жизненный цикл продукта путем введения принципа расширенной ответственности производителей и импортеров (принцип РОП) в государственную политику в области охраны окружающей среды.

4. Согласно статьям 42, 47 и 48 Конституции КР, каждый гражданин Кыргызстана имеет право «на охрану и условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены», «на охрану здоровья», а также «на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду». Положения этих статей реализуются в ряде нормативных правовых актов КР в области охраны окружающей среды, здоровья населения и охраны труда, конкретизирующих эти требования. Общие требования, обеспечивающие защиту окружающей среды от загрязнения отходами

производства и потребления, содержатся в Земельном, Лесном и Водном кодексах КР. Законопроект отвечает требованиям Законов Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20.07.2009 г. № 241, не противоречит действующему законодательству Кыргызской Республики и международному праву, не дублирует другие нормативные правовые акты. Проект Закона является гендерно нейтральным и экологически позитивным - в результате принятия и применения Закон окажет положительное воздействие на окружающую среду.

с) Проведение экономического анализа

1. Проектом Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» внесены экономические механизмы регулирования отходов, посредством введения Расширенной ответственности производителей и импортеров и неналогового платежа на переработку отходов (утилизационный платеж). Расчет экономических затрат и выгод при внедрении данных методов регулирования произведен на примере ртутьсодержащих изделий.

Затраты производителей (импортеров) на примере ртутьсодержащих изделий

В основу формирования величин *утилизационного платежа* должны быть положены:

- обоснованный объем образующихся отходов от использования ртутьсодержащих товаров;

- удельная себестоимость обращения с отходами от ртутьсодержащих товаров, подлежащих переработке после утраты потребительских свойств, которая формируется на основе средних сумм затрат на сбор, транспортирование, обработку и переработку единичного изделия или единицы массы изделия, утратившего свои потребительские свойства;

- удельные затраты, необходимые для развития, внедрения новых мощностей для переработки товаров, потерявшие свои потребительские свойства.

Проектом Закона Кыргызской Республики «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики относительно регулирования ввоза ртутьсодержащих товаров», разработан экономический механизм для стимулирования переработки РСО. Для формирования экономически обоснованных ставок утилизационного платежа необходимо проведение дополнительных работ.

Согласно данным Оценки воздействия проекта ПРООН «Охрана здоровья людей и окружающей среды от непреднамеренных выбросов СО₂ и ртути в результате ненадлежащего обращения медицинскими отходами в Кыргызстане», количество ртутьсодержащих изделий на 2012 год составляет⁷:

	Количество	Масса отходов
Импортируемых ртутьсодержащих газоразрядных ламп в 2012год	1524257 единиц	135,22 тонн
Использованных ртутьсодержащих ламп на конец 2012г.	43483 единиц	~4,07 тонн
из них обработаны в демеркуризационном предприятии	6369 шт.	

⁷ Проект ПРООН «Охрана здоровья людей и окружающей среды от непреднамеренных выбросов СО₂ и ртути в результате ненадлежащего обращения медицинскими отходами в Кыргызстане». Бишкек -2014

Ртутьсодержащих термометров ввезено в 2011- 2012гг	200 000	1,8 тонн
--	---------	----------

По данным Национального статистического комитета КР по переписи 2014 года в стране было 1 149 098 домохозяйств. Одно домохозяйство условно приравнено к одному абоненту бытовых потребителей энергокомпаний. В среднем на одного абонента приходится от 5 до 10 лампочек, половина из которых условно могут быть энергосберегающими, с содержанием ртути.

В соответствии с Приложением 1 к приказу Министерства здравоохранения Кыргызской Республики от 20 сентября 2016 года № 715, количество ртутных термометров, включенных в план выведения из оборота по 11 пилотным организациям здравоохранения г.Бишкек, равно 1300 шт.

Выгоды субъектов предпринимательства

Выгоды для субъектов предпринимательства, при принятии проекта законодательного акта, заключаются в снижении затрат на хранение РСО и выплат за размещение отходов. Возможно дополнительное вознаграждение за сданные РСО на договорной основе с организациями-переработчиками. Предполагается, что благодаря внедрению экономических механизмов, со временем произойдет смена ртутьсодержащих товаров на аналогичные, не содержащие ртуть (электронные тонометры, светодиодные лампы и т.д.). Соответственно, без существенного изменения общей массы денежного оборота в торговле, снизятся расходы на хранение и утилизацию опасных отходов.

Выгоды организаций переработчиков РСО

Получение софинансирования со стороны государства на сбор, транспортировку, переработку РСО. Получение вторичных материалов для последующей реализации.

Расчет количества отработанных люминесцентных ламп трубчатых и ртутных ламп проводится по формуле:

$$N = \text{сумме } (n_j \cdot t_j / k_j) \text{ шт./год}$$

$$M = \text{сумме } (n_j \cdot m_j \cdot t_j \cdot 10^{-6} / k_j) \text{ тонн/год,}$$

где n_j - количество установленных ламп j -той марки, шт.;

t_j - фактическое количество часов работы ламп j -той марки, час/год;

k_j - эксплуатационный срок службы ламп j -той марки, час.;

m_j - вес одной лампы, грамм

Исходные данные для расчета (Приложение)

Усредненный состав ртутьсодержащих ламп:

стекло	92%
ртуть	0,02%
другие металлы	2%
прочие	5,98%

Затраты и выгоды для государства

При принятии новых методов регулирования, включенных в рассматриваемый законопроект, государство дополнительных затрат не несет.

Введение специального неналогового платежа на переработку экологически опасных отходов и направление полученных средств на поддержку разработки и внедрения экологически чистых технологий, включая формирование инфраструктуры сбора и переработки отходов в Кыргызской Республике, продиктовано требованиями перехода страны на принципы «зеленой экономики». Это важно для сокращения количества отходов,

наполнения бюджета, гармонизации нормативных правовых условий с международными нормами, снижения энерго- и ресурсопотребления.

Переработка ртутьсодержащих отходов позволит решить следующие проблемы:

- улучшить экологическую ситуацию в стране;
- уменьшить потребление природных ресурсов за счет переработки ценного утиля.

Предотвратит накопление опасных отходов на предприятиях и в окружающей среде.

В бюджет государства поступят дополнительные целевые средства для переработки опасных отходов, содержащих ртуть.

3) Вариант регулирования «Дерегулирование или действие рыночных механизмов»:

На сегодняшний день говорить об экономической привлекательности переработки отходов для предпринимателей без дополнительной дотации от государства не приходится, в связи с этим вариант «Дерегулирование или действие рыночных механизмов» не приемлем.

3. Рекомендуемое регулирование.

Обсуждение законопроекта проводилось через официальный сайт Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства⁸, а также сайт Общественного Объединения «Независимая экологическая экспертиза»⁹. Общественные слушания проводились в октябре 2018г в городе Бишкек и в городе Ош. В мероприятиях приняли участие депутаты ЖК КР, заинтересованные министерства и ведомства, представители бизнеса и общественности. Все участники мероприятий выразили заинтересованность в реализации норм рассматриваемого проекта закона.

Рекомендуется принять проект Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления».

⁸ Комплексный анализ существующего положения системы управления твердыми бытовыми отходами (ТБО)(Сайт ГАООСЛХ) <http://www.ecology.gov.kg/page/view/id/240>

⁹ Сайт ОО «Независимая экологическая экспертиза» <http://eco-expertise.org/sovershenstvovanie-ekologicheskopol/stranovye/>

Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства
при Правительстве Кыргызской Республики

Заместитель
директора
УГЭЭП
ГАООСЛХ
Г. Чернов



**Анализ регулятивного воздействия
Проекта Закона Кыргызской Республики
«О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской
Республики по вопросам обращения с отходами»**

Основания для разработки: проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам обращения с отходами», разработан в целях улучшения системы надлежащего обращения с отходами, предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, путем минимизации отходов различными современными рыночными механизмами и усовершенствования правового регулирования процессов обращения с отходами, а также гармонизации национального законодательства с международными нормами, в том числе с нормами Евразийского экономического союза. Основанием для разработки законопроекта служат: Конституция Кыргызской Республики и законы Кыргызской Республики в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, принципы и нормы международного права, а также на документы долгосрочного стратегического планирования, включая Концепцию экологической безопасности Кыргызской Республики¹, Программу развития Кыргызской Республики на период 2018-2022 гг. «Единство, доверие, созидание»².

Сроки проведения АРВ:

(начало)

(окончание)

Рабочая группа:

Скаков М..

Заведующий отделом государственной экологической
экспертизы УГЭЭП ГАООСЛХ

Борцова С.

Зам председателя Ассоциации Гильдий Соотечественников.

Печенюк О.

Председатель ОО «Независимая экологическая экспертиза»

Мирджалалова З

Эксперт ОО «Независимая экологическая экспертиза»

Контактные данные ответственного лица:

Скаков М. т: (0312) 54-65-07, e-mail: skakov_mirlan@mail.ru

Объем - 14 стр.

¹ Утверждена Указом Президента КР от 23 ноября 2007 года N 506

² Утверждена постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 20 апреля 2018 года № 2377-VI

Введение

Группой экспертов проведен Анализ Регулятивного Воздействия (АРВ) проекта Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» на развитие предпринимательства и общества через анализ положений проекта Закона на соответствие нормам национального и международного права и обязательствам Кыргызской Республики и оценку затрат и предполагаемых выгод, связанных с выполнением данного нормативного правового акта.

Методологическим основанием работы является постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 сентября 2014 года № 559 «Об утверждении Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства».

1. Проблемы и основания для государственного вмешательства

1) Основания для государственного вмешательства

Деградация экосистем, истощение и нерациональное использование природных ресурсов, признаны внутренним угрозой национальной безопасности Кыргызской Республики⁴. В настоящее время отходы являются не только источником существенного загрязнения окружающей среды, но и приводят к деградации земель, а также разрушают естественные экологические системы и оказывают негативное влияние на здоровье человека.

Проект Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» разработан исходя из задач Целей устойчивого развития до 2030 года в области обращения с отходами и во исполнение:

а) Программы развития Кыргызской Республики на период 2018-2022 гг. «Единство, доверие, созидание». В соответствии с Программой, основными задачами текущей политики Кыргызской Республики, на ближайшие пять лет в области охраны окружающей среды, в том числе и в области обращения отходами являются:

- внедрение принципов и требований зеленой экономики на всех этапах планирования, принятия решений, исполнения и мониторинга. Необходимо учитывать принципы «зеленого» роста для пересмотра структуры экономики и перехода на развитие с минимальным воздействием на природную среду;
- выстраивание единой межсекторальной политики по внедрению и продвижению ресурсосберегающих, малоотходных и безотходных технологий для рационального природопользования.

б) Программы Правительства КР по надлежащему управлению химическими веществами в КР на 2015-2017 годы, в которой заложены мероприятия по следующим Приоритетным направлениям:

- Приоритет 3. Улучшение обращения с ртутьсодержащими товарами и отходами;
- Приоритет 4. Улучшение обращения с опасными отходами, в т.ч. содержащими ПХД.

Все это позволит обеспечить долгосрочную устойчивость роста и избежать природоемкого развития, вступающего в конфликт с целями сохранения и восстановления природных ресурсов для следующих поколений.

2) Дерево проблем

Действующий Закон КР «Об отходах производства и потребления» принят в 2001 году и за период до 2018 года, единожды в него вносили изменения по вопросам неналоговых доходов. Сложившаяся ситуация в области управления отходами в стране свидетельствует о неэффективности положений действующего законодательства. В рамках проведенного анализа законодательства в области обращения с отходами, были выявлены следующие

⁴ Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики (утверждена Указом Президента КР от 9 июня 2012 года N 120)

дефекты текста Закона КР «Об отходах производства и потребления» от 13 ноября 2001 года № 89:

а) **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.** Закон КР «Об отходах производства и потребления» 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. Принимая во внимание, 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» ни 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.

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

в) **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.

г) **Список и порядок получения лицензий и разрешений в области обращения с отходами не гармонизированы с нормативно-правовой базой ЕАЭС.** С момента вступления 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, принимается: единый перечень товаров, к которым применяются меры нетарифного регулирования в торговле с третьими странами; единые технические регламенты; единые межгосударственные стандарты и единый порядок перемещения товаров через таможенную границу ЕАЭС.

д) **Наблюдается недостаточность регулирующих механизмов, отсутствие комплексного подхода и систем, способствующих развитию рыночных механизмов природопользования и охраны окружающей среды в сфере регулирования отходами на государственном уровне.** Положения Закона КР «Об отходах производства и потребления» не отвечают 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, а также обязательства производителей и импортеров продукции по безопасному удалению после утраты ими потребительских свойств.

е) **Отсутствуют требования к объектам обезвреживания отходов и к использованию приемлемых видов технологий обезвреживания отходов.** Под объектами обезвреживания отходов подразумеваются специально оборудованные сооружения, которые обустроены в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и предназначенные для обезвреживания отходов. Объекты размещения и обезвреживания отходов затрагивают практически все компоненты окружающей среды, приводя во многих случаях к необратимой деградации территории. Соседство с объектами обезвреживания и размещения отходов вызывает наибольшие возражения со стороны местного населения, особенно в густонаселенных районах. В связи с этим, отсутствие требований к объектам обезвреживания отходов и к использованию приемлемых видов технологий обезвреживания отходов, может привести не только к экологическим авариям, но и к социально-экологическим конфликтам.

ж) **В системе управления отходами и в законодательстве, отсутствуют механизмы правового регулирования, регламентирующие процессы вовлечения в хозяйственных оборот вторичных материальных ресурсов и конкретизированные требования для субъектов предпринимательства, занимающихся переработкой отходов.** 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».

з) **Отсутствуют механизмы экономического стимулирования развития рынка вторичного сырья.** На данный момент в Кыргызстане, система государственного экологического регулирования основана на репрессивных мероприятиях. 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.

Развитие отрасли по переработке вторичного сырья, предполагающая высокие экономические затраты, без государственной поддержки обходиться не может. В отличие от принципа управления отходами, принятого в странах Европейского союза, где «производитель отходов оплачивает стоимость обращения с отходами», в Кыргызстане заложен принцип «платности размещения отходов». Принцип «производитель отходов оплачивает стоимость обращения с отходами», экономически стимулирует производителей переходить на малоотходное производство. Необходимо на законодательном уровне внедрить систему ответственности производителей за утилизацию своей продукции в конце срока использования, которая обяжет производителей, импортеров товаров и упаковки, самостоятельно обеспечивать утилизацию отходов. Производители, импортеры товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использованных товаров, должны уплачивать экологический сбор, который пойдет на развитие рационального управления отходами.

3) Актуальность решения проблем

Проблема обращения с отходами производства и потребления в нашей стране продолжает оставаться одной из важнейших, как с точки зрения стабилизации и улучшения экологической ситуации, так и с точки зрения совершенствования социально-экономической

политики. Положения Закона КР «Об отходах производства и потребления» от 13 ноября 2001 года №89 не отвечают современным требованиям. В них отсутствуют:

- системное управление, обеспечивающее весь цикл обращения с отходами;
- механизмы экономического регулирования в области стимулирования предприятий при внедрении природоохранных, ресурсосберегающих и малоотходных технологий;
- обязательства производителей и импортеров по безопасному удалению продукции, после утраты ею потребительских свойств.

Создание эффективной правовой, институциональной и экономической основы для минимизации образования отходов и привлечения инвестиций во вторичную переработку отходов, позволит рациональнее использовать материальные ресурсы и бюджетные средства, а также обеспечит привлечение в данную область экономики внебюджетных средств.

2. Варианты государственного регулирования и оценки последствий

1) Вариант регулирования «оставить все как есть»

Непринятие новой редакции Закона «Об отходах производства и потребления» не окажет существенного влияния на ситуацию в области управления с отходами, так как, существующее законодательство в области управления отходами в Кыргызской Республике, в целом, нацелено на обеспечение надлежащего регулирования вопросов возникающих в процессе всего жизненного цикла отходов. Проведенный анализ законодательства показывает, что нормативными правовыми актами охвачены почти все этапы движения отходов, начиная с образования и до удаления отходов.

Вместе с тем, по итогам проведенной работы по обзору фактического состояния дел и обзору законодательства, была выявлена недостаточность регулирующих механизмов, а также отсутствие комплексного подхода и систем, способствующих развитию рыночных механизмов природопользования и охраны окружающей среды в сфере регулирования отходами на государственном уровне. Имеющиеся в базовом законе об отходах производства и потребления определенные коллизии и пробелы, привели к неблагоприятным последствиям. А именно: многие участки свалок – а это почти 96% территорий, занятых мусором, не являются санкционированными и не имеют соответствующих правоустанавливающих документов, а также не трансформированы в соответствующую категорию земель, необходимую для размещения отходов.

Согласно последней инвентаризации, многие свалки образованы и функционируют без соблюдения технических, санитарных и экологических норм безопасности. Санитарно-защитные зоны многих свалок не отвечают законодательным нормам. Свалки не имеют четких границ и не огорожены. Эксплуатационный период многих свалок крупных городов превышен более чем на 30 лет.

В местах размещения отходов, на сегодняшний день, накоплено около 16млн. 409,629 тыс.тонн отходов потребления. Ежегодно образуется около 519,87 тыс.тонн отходов (точные данные по накопленным отходам отсутствуют, по причине отсутствия учета количества размещаемых отходов и не организованности вывоза отходов). Во многих населенных пунктах не ведется учет по количеству размещаемых на свалке отходов.

Неформальными сборщиками отходов выбирается 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%.

На территории Кыргызстана скопилось значительное количество устаревших СОЗ пестицидов, находящихся в 42 складах (склады бывшей «Кыргызсельхозхимии», колхозов и совхозов). Большинство участков расположены на окраинах населенных пунктов в устаревших, полуразобранных зданиях и не имеют надежной защиты от попадания опасных отходов в окружающую среду и предотвращающих доступ к ним населения и животных.

2) Цель государственного регулирования

Целями государственного регулирования обращения отходов производства и потребления являются:

1. совершенствование системы регулирования в области обращения отходами производства и потребления, повышение уровня экологической безопасности;
2. развитие экономического механизма, направленного на сокращение захоронения отходов и вовлечение их в хозяйственный оборот;
3. экологически рациональное использование всех отходов на протяжении всего их жизненного цикла, в соответствии с согласованными международными принципами:

Цель государственного регулирования	Индикаторы достижения целей
совершенствование системы регулирования в области обращения отходами производства и потребления, повышение уровня экологической безопасности	Снижение объема отходов путем принятия мер по предотвращению их образования, их сокращению, переработке и повторному использованию. Демонополизация сферы обращения отходов производства и потребления. Централизация управления обращением с отходами производства и потребления.
развитие экономических механизмов, направленных на сокращение захоронения отходов и вовлечение их в хозяйственный оборот;	На территории страны действует бизнес, занятый в сфере управления отходами. На законодательном уровне внедрена система ответственности производителей за утилизацию своей продукции в конце срока использования. Привлечение внебюджетных средств
экологически рациональное использование всех отходов на протяжении всего жизненного цикла в соответствии с согласованными международными принципами	Развитие рынка вторичных материальных ресурсов, вовлечение отходов в хозяйственный оборот. Национальное законодательство гармонизировано с нормами ЕАЭС, решениями и рекомендациями Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в области обращения с отходами и нормами трех химических конвенций ⁵

3) Вариант регулирования - «принятие проекта Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления»

а) Определение причин, согласно которым необходимо принять нормативный правовой акт и требуется государственное вмешательство:

Способ регулирования

Актуальность решения проблем, в области обращения с отходами в нашей стране, обусловлена высоким уровнем загрязнения окружающей среды различными видами отходов, которые имеют тенденцию к стремительному увеличению в последние десятилетия, и неудовлетворительным состоянием правового регулирования в этой области. Разработка

⁵ - Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле от 10 сентября 1998 года (ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 15 января 2000 года № 15);

- Стокгольмская Конвенция о стойких органических загрязнителях от 22 мая 2001 года (ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 19 июля 2006 года № 114);

- Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением от 22 марта 1989 года (Кыргызская Республика присоединилась в соответствии с постановлениями Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 января 1996 года № 304-1, Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 30 ноября 1995 года № 225-1).

новой редакции Закона «Об отходах производства и потребления» продиктована новыми вызовами современного мира в области обращения с отходами. В рассматриваемом законопроекте были введены следующие изменения и способы регулирования:

1. Понятийный аппарат и основные принципы управления отходами систематизированы, добавленные и откорректированные определения и принципы приведены в соответствие с международными и национальными актами. Работа с терминологией и основными принципами на всех этапах жизненного цикла отходов, будет способствовать приведению к единообразию применения терминов и определений в остальных нормативных правовых документах в данной сфере. Это положительно скажется на эффективном правоприменении.

2. Определены права собственности на отходы и сделки с ними. Отходы производства и потребления представляют собой весьма специфический вид имущества и объект гражданских прав — ограниченное в обороте движимое имущество, порядок возникновения и отчуждения права собственности на которое устанавливается в настоящее время в соответствии с основными положениями гражданского законодательства, с учетом особенностей, предусмотренных законодательством об охране окружающей среды. Важность определения надлежащего собственника отходов, а также момента перехода права собственности на них от одного лица к другому, состоит прежде всего в том, что именно на собственников отходов должны возлагаться обязательства по их содержанию (в том числе с соблюдением экологических и санитарно-эпидемиологических требований) до момента приобретения права собственности на них иным лицом либо до момента их удаления (утилизации, обезвреживания, захоронения).

3. Четкое определение обязанностей всех ключевых участников, осуществляющих обращение с отходами, позволит создать эффективную систему управления. Создание эффективной системы управления обращением с отходами, позволит сократить количество свалок, а также выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, предполагает организацию замкнутого цикла от момента производства до момента утилизации, охватывая всех участников процесса обращения отходов. Это даст возможность создать базу, аккумулирующую информацию о всех аспектах деятельности по обращению с отходами. А также будет способствовать налаживанию обмена данными и упорядочиванию информационных потоков между всеми структурами, участвующими в процессе обращения с отходами.

4. Уточнена общая классификация по видам и классам опасностям отходов, а также определены методы установления степени опасности отходов и класса опасности отходов. Тем самым, устраняются противоречия в изложении норм, убираются разночтения и снимается коррупционная составляющая при реализации данных положений.

5. Добавлены статьи с требованиями к процессам обращения с отходами на всем жизненном цикле, а именно: к сбору отходов; переработке и утилизации отходов; обезвреживанию отходов; к очистке населенных пунктов от коммунальных отходов; к обращению с отходами, образующимися после утраты потребительских свойств товаров. Детализированы и приведены к международным нормам требования к транспортировке, в том числе трансграничной, опасных отходов. Обеспечение правового регулирования к процессам обращения с отходами на всем жизненном цикле выгоден одновременно производителю, потребителю и регулирующим органам, так как позволяет стимулировать успешное решение проблем ресурсосбережения, безопасности, введения прогрессивных технологий, видов сырья, в том числе и замещенных веществ.

6. Заложены основы современных экономических механизмов управления отходами в систему обращения с отходами путем:

- регламентации принципа расширенной ответственности производителя и импортера.
- стимулирования предприятий для внедрения природоохранных, ресурсосберегающих и малоотходных технологий через обеспечение субсидиями и льготами экологоориентированного бизнеса. На данный момент система государственного экологического регулирования основана на репрессивных мероприятиях, механизмы

«положительного» государственного экономического стимулирования экологоориентированного бизнеса практически отсутствуют. Государственные эколого-экономические стимулы, затрагивая имущественные интересы природопользователей, приведут к пониманию ими зависимости между экономической выгодой и соблюдением экологических требований. Внедрение данных механизмов будет способствовать привлечению в данную сферу бизнеса и вливанию внебюджетных средств.

Регулятивное воздействие

Основной целью разработки проекта закона, является создание комплексной системы по предотвращению загрязнения окружающей среды отходами производства и потребления, гармонизированное с международными нормами регулирования деятельности по обращению с отходами.

Способы регулирования, предусмотренные законопроектом, будут способствовать внедрению современных малоотходных и ресурсосберегающих технологий, эффективному использованию отходов в качестве источника вторичных материальных и энергетических ресурсов. Проектом Закона предусмотрены четко сформулированные требования к субъектам и объектам, вовлеченным в процессы обращения с отходами. Это позволит снизить административную и экономическую нагрузку как на субъекты предпринимательства, так и на государство.

С другой стороны, реализация предлагаемых положений позволит собирать и аккумулировать финансовые средства, которые будут направлены на реализацию государственных программ Кыргызской Республики в форме предоставления субсидий организациям по переработке отходов для покрытия расходов на сбор, транспортировку, переработку отходов.

Реализационные риски

При реализации проекта Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» присутствуют следующие риски:

- Риск возникновения трудностей, связанных с исполнением норм проекта закона на практике.

В рассматриваемом проекте закона заложены основы для создания эффективной системы обращения с отходами. Однако, необходима разработка дополнительных подзаконных актов, с целью определения механизмов реализации заложенных норм. Неопределенности положений нормативных документов, требующие доработки/уточнения, в настоящее время уже создают риски для бизнеса в плане возможных претензий контролирующего органа как к составу отходов, так и к отчетности о выполнении бизнесом возложенных обязательств по утилизации товаров и упаковки. Эти проблемы создают финансовые и репутационные риски для бизнеса.

Необходимо обеспечить внедрение практик по реализации предложенных норм, с последующей обязательной корректировкой законодательства. Только с учетом накопленного вовлеченными сторонами практического опыта, возможно выстроить гармоничную систему по обращению с отходами.

- Институциональный риск.

Для действующей государственной институциональной системы в области управления отходами характерными рисками являются:

- 1) недостаточный институциональный потенциал, необходимый для осуществления планирования, организации и внедрения комплексной системы управления отходами на всех уровнях (национальном и региональном);

- 2) отсутствие системы раздельного сбора. На низком уровне находится вторичная переработка отходов. Более 70% размещенных на свалках отходов, пригодных для переработки и утилизации, не вовлечены в хозяйственный оборот;

- 3) недостаточный уровень координации, корпоративности и коммуникаций между компетентными органами;
- 4) отсутствие института, отвечающего за регулирование и развитие системы переработки вторичных ресурсов;
- 5) размытые границы раздела ответственности между ведомствами, осуществляющими регулируемую деятельность и контрольно-надзорные функции;
- 6) слабое финансовое обеспечение, отсутствие финансовой устойчивости;
- 7) крайне низкий уровень технического оснащения, включая лабораторную инфраструктуру и соответствующее обучение сотрудников лабораторий;
- 8) ненадлежащий контроль, создающий основу для образования несанкционированных свалок;
- 9) низкий уровень участия общественности в действующей системе управления отходами, в том числе в раздельном сборе отходов.

Вышеназванные риски могут быть минимизированы путем координации действий между всеми заинтересованными лицами, непосредственно вовлеченными в процесс обращения с отходами, путем создания условий конкуренции при выборе национальных и муниципальных операторов и предоставления условий для развития государственно-частного партнерства в сфере обращения с отходами. Обязательным условием снижения институционального риска является повышение потенциала и информированности всех заинтересованных лиц.

• Коррупционный риск.

Коррупционный риск свойственен всем механизмам по обеспечению формирования государственных доходов. Данный риск может проявить себя в случае отсутствия четкого регламентирования бизнес-процессов и внутренних процедур, а также прозрачности и подотчетности.

Данный риск также может быть устранен путем координации действий между всеми государственными органами, непосредственно вовлеченными в процесс обращения с отходами.

б) Проведение правового анализа проекта нормативного правового акта на соответствие вышестоящим нормативным правовым актам и нормам международного законодательства, ратифицированных в установленном порядке:

Требования и организационные меры управления отходами в Кыргызской Республике определены Конституцией КР и 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.

1. На международном уровне сегодня вопрос управления опасными отходами, регулируется четырьмя конвенциями: Базельской Конвенцией «О контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» (Кыргызская Республика ратифицировала Конвенцию постановлением СНП ЖК КР от 30 ноября 1995 года П № 225-1, присоединилась постановлением ЗС ЖК КР от 18 января 1996 года З № 304); Роттердамской Конвенцией «О применении процедуры предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле» (Ратифицирована Законом КР от 15 января 2000 года № 15); Стокгольмской Конвенцией «О стойких органических загрязнителях» (Ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 19 июля 2006 года № 114) и Минаматской конвенции по ртути. Вопрос присоединения Кыргызстана к Минаматской конвенции стоит на повестке дня в Правительстве КР⁶. Такие страны как Армения, Белоруссия и Россия, являющиеся участниками Евразийского экономического

⁶ Проект Закона КР «О присоединении Кыргызской Республики к Минаматской конвенции по ртути» <http://www.gov.kg/?p=84450&lang=ru>

союза, уже присоединились к Минаматской конвенции. По мимо этого, с момента вступления 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, опасные отходы включены в единый перечень товаров, к которым применяются меры нетарифного регулирования в торговле с третьими странами и регулируются едиными техническими регламентами, едиными межгосударственными стандартами и единым порядком перемещения товаров через таможенную границу ЕАЭС. Нормы новой редакции Закона «Об отходах производства и потребления» приведены в соответствии с выше перечисленными международными актами.

2. Рассматриваемый законопроект разработан во исполнение поручения заместителя Руководителя Аппарата Правительства Кыргызской Республики Ж.А. Исакулова от 21.08.2017 года №18-32347, также в целях реализации Программы развития Кыргызской Республики на период 2018-2022 г.г. «Единство, доверие, созидание». В Программе определены основные задачи текущей политики Кыргызской Республики на ближайшие пять лет в области охраны окружающей среды, в том числе и в области обращения отходами:

- внедрение принципов и требований зеленой экономики на всех этапах планирования, принятия решений, исполнения и мониторинга. Необходимо учитывать принципы «зеленого» роста для пересмотра структуры экономики и перехода на развитие с минимальным воздействием на природную среду;
- выстраивание единой межсекторальной политики по внедрению и продвижению ресурсосберегающих, малоотходных и безотходных технологий для рационального природопользования.

3. Проект закона предусматривает введение экономических механизмов, с целью стимулирования предотвращения образования отходов и формирования сектора предприятий-переработчиков данных отходов.

Принцип ответственности производителей и импортеров за безопасное обращение товаров заложен во многих международных документах. В частности, Директива ЕС (Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment) обязывает производителей, продавцов и импортеров электротехнического и электронного оборудования, в том числе ртутных ламп, отдельно собирать, повторно использовать, перерабатывать или утилизировать соответствующие отходы.

Этот же принцип раздельного сбора и последующего обезвреживания отходов, содержащих ртуть, устанавливается Базельской конвенцией о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, ратифицированной постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 января 1996 года № 304-1 и принятыми ей в 2011 г. «Техническими руководящими принципами экологически обоснованного регулирования отходов, состоящих из элементарной ртути, и отходов, содержащих ртуть или загрязненных ею».

Страны ЕАЭС - Россия, Беларусь и Казахстан стараются стимулировать производителей продукции стать ответственными за весь жизненный цикл продукта путем введения принципа расширенной ответственности производителей и импортеров (принцип РОП) в государственную политику в области охраны окружающей среды.

4. Согласно статьям 42, 47 и 48 Конституции КР, каждый гражданин Кыргызстана имеет право «на охрану и условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены», «на охрану здоровья», а также «на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду». Положения этих статей реализуются в ряде нормативных правовых актов КР в области охраны окружающей среды, здоровья населения и охраны труда, конкретизирующих эти требования. Общие требования, обеспечивающие защиту окружающей среды от загрязнения отходами

производства и потребления, содержатся в Земельном, Лесном и Водном кодексах КР. Законопроект отвечает требованиям Законов Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20.07.2009 г. № 241, не противоречит действующему законодательству Кыргызской Республики и международному праву, не дублирует другие нормативные правовые акты. Проект Закона является гендерно нейтральным и экологически позитивным - в результате принятия и применения Закон окажет положительное воздействие на окружающую среду.

с) Проведение экономического анализа

1. Проектом Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» внесены экономические механизмы регулирования отходов, посредством введения Расширенной ответственности производителей и импортеров и неналогового платежа на переработку отходов (утилизационный платеж). Расчет экономических затрат и выгод при внедрении данных методов регулирования произведен на примере ртутьсодержащих изделий.

Затраты производителей (импортеров) на примере ртутьсодержащих изделий

В основу формирования величин *утилизационного платежа* должны быть положены:

- обоснованный объем образующихся отходов от использования ртутьсодержащих товаров;

- удельная себестоимость обращения с отходами от ртутьсодержащих товаров, подлежащих переработке после утраты потребительских свойств, которая формируется на основе средних сумм затрат на сбор, транспортирование, обработку и переработку единичного изделия или единицы массы изделия, утратившего свои потребительские свойства;

- удельные затраты, необходимые для развития, внедрения новых мощностей для переработки товаров, потерявшие свои потребительские свойства.

Проектом Закона Кыргызской Республики «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики относительно регулирования ввоза ртутьсодержащих товаров», разработан экономический механизм для стимулирования переработки РСО. Для формирования экономически обоснованных ставок утилизационного платежа необходимо проведение дополнительных работ.

Согласно данным Оценки воздействия проекта ПРООН «Охрана здоровья людей и окружающей среды от непреднамеренных выбросов СО₂ и ртути в результате ненадлежащего обращения медицинскими отходами в Кыргызстане», количество ртутьсодержащих изделий на 2012 год составляет⁷:

	Количество	Масса отходов
Импортируемых ртутьсодержащих газоразрядных ламп в 2012год	1524257 единиц	135,22 тонн
Использованных ртутьсодержащих ламп на конец 2012г.	43483 единиц	~4,07 тонн
из них обработаны в демеркуризационном предприятии	6369 шт.	

⁷ Проект ПРООН «Охрана здоровья людей и окружающей среды от непреднамеренных выбросов СО₂ и ртути в результате ненадлежащего обращения медицинскими отходами в Кыргызстане». Бишкек -2014

Ртутьсодержащих термометров ввезено в 2011- 2012гг	200 000	1,8 тонн
--	---------	----------

По данным Национального статистического комитета КР по переписи 2014 года в стране было 1 149 098 домохозяйств. Одно домохозяйство условно приравнено к одному абоненту бытовых потребителей энергокомпаний. В среднем на одного абонента приходится от 5 до 10 лампочек, половина из которых условно могут быть энергосберегающими, с содержанием ртути.

В соответствии с Приложением 1 к приказу Министерства здравоохранения Кыргызской Республики от 20 сентября 2016 года № 715, количество ртутных термометров, включенных в план выведения из оборота по 11 пилотным организациям здравоохранения г.Бишкек, равно 1300 шт.

Выгоды субъектов предпринимательства

Выгоды для субъектов предпринимательства, при принятии проекта законодательного акта, заключаются в снижении затрат на хранение РСО и выплат за размещение отходов. Возможно дополнительное вознаграждение за сданные РСО на договорной основе с организациями-переработчиками. Предполагается, что благодаря внедрению экономических механизмов, со временем произойдет смена ртутьсодержащих товаров на аналогичные, не содержащие ртуть (электронные тонометры, светодиодные лампы и т.д.). Соответственно, без существенного изменения общей массы денежного оборота в торговле, снизятся расходы на хранение и утилизацию опасных отходов.

Выгоды организаций переработчиков РСО

Получение софинансирования со стороны государства на сбор, транспортировку, переработку РСО. Получение вторичных материалов для последующей реализации.

Расчет количества отработанных люминесцентных ламп трубчатых и ртутных ламп проводится по формуле:

$$N = \text{сумме } (n_j \cdot t_j / k_j) \text{ шт./год}$$

$$M = \text{сумме } (n_j \cdot m_j \cdot t_j \cdot 10^{-6} / k_j) \text{ тонн/год,}$$

где n_j – количество установленных ламп j -той марки, шт.;

t_j – фактическое количество часов работы ламп j -той марки, час/год;

k_j – эксплуатационный срок службы ламп j -той марки, час.;

m_j – вес одной лампы, грамм

Исходные данные для расчета (Приложение)

Усредненный состав ртутьсодержащих ламп:

стекло	92%
ртуть	0,02%
другие металлы	2%
прочие	5,98%

Затраты и выгоды для государства

При принятии новых методов регулирования, включенных в рассматриваемый законопроект, государство дополнительных затрат не несет.

Введение специального неналогового платежа на переработку экологически опасных отходов и направление полученных средств на поддержку разработки и внедрения экологически чистых технологий, включая формирование инфраструктуры сбора и переработки отходов в Кыргызской Республике, продиктовано требованиями перехода страны на принципы «зеленой экономики». Это важно для сокращения количества отходов,

наполнения бюджета, гармонизации нормативных правовых условий с международными нормами, снижения энерго- и ресурсопотребления.

Переработка ртутьсодержащих отходов позволит решить следующие проблемы:

- улучшить экологическую ситуацию в стране;
- уменьшить потребление природных ресурсов за счет переработки ценного утиля.

Предотвратит накопление опасных отходов на предприятиях и в окружающей среде.

В бюджет государства поступят дополнительные целевые средства для переработки опасных отходов, содержащих ртуть.

3) Вариант регулирования «Дерегулирование или действие рыночных механизмов»:

На сегодняшний день говорить об экономической привлекательности переработки отходов для предпринимателей без дополнительной дотации от государства не приходится, в связи с этим вариант «Дерегулирование или действие рыночных механизмов» не приемлем.

3. Рекомендуемое регулирование.

Обсуждение законопроекта проводилось через официальный сайт Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства⁸, а также сайт Общественного Объединения «Независимая экологическая экспертиза»⁹. Общественные слушания проводились в октябре 2018г в городе Бишкек и в городе Ош. В мероприятиях приняли участие депутаты ЖК КР, заинтересованные министерства и ведомства, представители бизнеса и общественности. Все участники мероприятий выразили заинтересованность в реализации норм рассматриваемого проекта закона.

Рекомендуется принять проект Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления».

⁸ Комплексный анализ существующего положения системы управления твердыми бытовыми отходами (ТБО)(Сайт ГАООСЛХ) <http://www.ecology.gov.kg/page/view/id/240>

⁹ Сайт ОО «Независимая экологическая экспертиза» <http://eco-expertise.org/sovershenstvovanie-ekologicheskopolstranovye/>

Экспертное заключение
по результатам проведения комплексной экспертизы
проектов Законов Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» и
«О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики
по вопросам обращения с отходами»

1. Общие сведения.

Рабочей группой по разработке проектов Законов Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам обращения с отходами» направлены на экспертизу следующие документы:

1. Текст проекта Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления».
2. Анализ регулятивного воздействия (АРВ) проекта Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления».
3. Справка-обоснование к проекту Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления», подготовленная на основании АРВ.
4. Текст проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам обращения с отходами».
5. Анализ регулятивного воздействия (АРВ) проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам обращения с отходами».
6. Справка-обоснование к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам обращения с отходами», подготовленная на основании АРВ.

2. Вводная часть

Вид проводимой экспертизы: комплексная экспертиза: правовая, правозащитная, антикоррупционная, экологическая, гендерная.

Основание экспертизы: Методологическим основанием работы являются: Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241; «Инструкция по законодательной технике» (утверждена постановлением Жогорку Кенеша КР от 8 июня 2006 года № 1064-III); Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 января 2008 года № 75-IV «Об утверждении Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики».

Объект экспертизы: проекты Законов Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам обращения с отходами».

Предметом экспертизы являются:

- установление соответствия законопроектов нормам Конституции КР, международным договорам, участником которых является Кыргызская Республика;
- обеспечение лучшего понимания возможных или потенциальных воздействий планируемого закона на права человека, на окружающую среду и на гендерное равенство;
- оценка положений проекта закона на содержание в них коррупционных факторов.

Место и период проведения экспертизы: г. Бишкек, сентябрь 2018г.

3. Аналитическая часть

Проекты законов разработаны во исполнение поручения заместителя Руководителя Аппарата Правительства Кыргызской Республики Ж.А. Исакулова от 21.08.2017 года №18-32347 и на основе проведенных ранее работ по укреплению потенциала КР в управлении отходами на всем жизненном пути, а именно:

- инвентаризация мест размещения отходов потребления на территории КР;
- проведение правового анализа и оценки действующей системы государственного управления отходами в КР;
- проведение оценки национальных потребностей в области управления отходами;
- а также разработка комплекса мер по модернизации управления отходами.

Данные материалы размещены на сайтах ГАООСЛХ¹, ОО «Независимая экологическая экспертиза»².

Проекты Законов «Об отходах производства и потребления» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам обращения с отходами», разработаны в целях улучшения системы надлежащего обращения с отходами, предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, путем минимизации отходов различными современными рыночными механизмами и усовершенствования правового регулирования процессов обращения с отходами.

Проектом Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам обращения с отходами» вносятся изменения в следующие законодательные акты:

- в Закон Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды»;
- в Земельный кодекс;
- в Закон Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике»;
- в Закон Кыргызской Республики «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика опасных грузов»;
- в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении».

Данный законопроект подготовлен для гармонизации с новой редакцией проекта Закона КР «Об отходах производства и потребления».

3.1. Общий правовой анализ

Принятие и реализация рассматриваемых законопроектов позволит:

- совершенствовать системы регулирования в области обращения отходами производства и потребления, повысить уровень экологической безопасности;
- развить экономические механизмы, направленные на сокращение захоронения отходов, переработки и вторичное вовлечение их в хозяйственный оборот;
- экологически рационально использовать все отходы на протяжении всего их жизненного цикла, в соответствии с международными принципами;
- стимулировать создание ресурсосберегающих, малоотходных и перерабатывающих отходы производств;
- минимизировать загрязнения отходами ценных земель и легализовать полигоны захоронения отходов;
- привести лицензионно-разрешительную систему, в области обращения с отходами, в соответствие с международными нормами;
- гармонизировать национальные нормы обращения с отходами с международными нормами и правилами.

¹ <http://www.ecology.gov.kg/page/view/id/240>

² <http://eco-expertise.org/sovershenstvovanie-ekologicheskoy-pol/stranovye/>

По результатам оценки материалов сделаны следующие выводы:

1. Законопроекты разработаны в целях реализации Конституционных прав граждан «на охрану и условия труда, отвечающих требованиям безопасности и гигиены», «на охрану здоровья», а также «на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду» (статьи 42, 47 и 48 Конституции КР). Вносимые изменения и дополнения устраняют существующие пробелы и коллизии, снимают внутренние противоречия, существующие в действующем Законе КР «Об отходах производства и потребления» от 13 ноября 2001 года № 89 и противоречия с действующим национальным законодательством. Проекты законов отвечают требованиям Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20.07.2009 г. № 241, постановлению Жогорку Кенеша «Об утверждении Инструкции по законодательной технике» от 08.06.2006 г. № 1064-III и не противоречат действующему законодательству Кыргызской Республики и международному праву, не дублируют другие нормативные правовые акты Кыргызской Республики.
2. На международном уровне, вопрос управления опасными отходами регулируется четырьмя конвенциями: Базельской Конвенцией «О контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» (Кыргызская Республика ратифицировала Конвенцию постановлением СНП ЖК КР от 30 ноября 1995 года П № 225-1, присоединилась постановлением ЗС ЖК КР от 18 января 1996 года З № 304); Роттердамской Конвенцией «О применении процедуры предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле» (Ратифицирована Законом КР от 15 января 2000 года № 15); Стокгольмской Конвенцией «О стойких органических загрязнителях» (Ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 19 июля 2006 года № 114) и Минаматской конвенцией по ртути. Вопрос присоединения Кыргызстана к Минаматской конвенции стоит на повестке дня в Правительстве КР³. Армения, Белоруссия и Россия, являющиеся участниками Евразийского экономического союза, уже присоединились к Минаматской конвенции. По мимо этого, с момента вступления 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, опасные отходы включены в единый перечень товаров, к которым применяются меры нетарифного регулирования в торговле с третьими странами и регулируются едиными техническими регламентами, едиными межгосударственными стандартами и единым порядком перемещения товаров через таможенную границу ЕАЭС. Проект Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам обращения с отходами», приведены в соответствии с выше перечисленными международными актами.
3. В законопроектах соблюдены нормы и правила нормотворческой техники, касающиеся безличности стиля, структуры, системности, логичности и ясности изложения норм права, а именно:
 - в проекте нормативных правовых актах нет намека на личность разработчика, а также отсутствуют эмоции и личное отношение к регулируемой проблеме;
 - текст проектов законов изложен четким и кратким языком и использует ограниченное количество юридической терминологии;
 - проекты нормативных правовых актов написан ясным, доступным и убедительным языком, нормы права, содержащиеся в них, понятны;
 - нормы права не носят декларативный характер, не содержат политических фраз и лозунгов;
 - проекты Законов содержат стройное логическое построение нормативного материала;
 - отсутствуют противоречия внутри самих проектов Закона;

³ Проект Закона КР «О присоединении Кыргызской Республики к Минаматской конвенции по ртути»
<http://www.gov.kg/?p=84450&lang=ru>

– нормы права, в проектах нормативных правовых актов, подразделяются на составные части (статьи) и соответствуют требованиям, предъявляемым к структурному построению нормативного материала;

– тексты проектов законов для экспертизы, поступили со всеми необходимыми сопроводительными документами: с анализом регулятивного воздействия проекта НПА на субъекты предпринимательства; справкой-обоснованием, подготовленной на основании АРВ.

4. Проекты законов распространяются на широкий круг лиц. Ключевыми участниками системы управления отходами, на которых распространяются нормы законов, являются:

– юридические и физические лица, деятельность которых связана с образованием отходов производства и потребления: хозяйствующие субъекты, государственные учреждения и население;

– 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;

– государственные регулятивные органы.

Проекты законов направлены на защиту прав граждан нынешнего и будущих поколений на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду. Не нарушают общепризнанных принципов и норм международного и национального права, не ограничивают права и свободы человека и гражданина. Гендерно нейтральны.

5. Проекты Законов «Об отходах производства и потребления» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам обращения с отходами», регулируют отношения между субъектами, деятельность которых связана с образованием отходов, субъектами, задействованными в сборе, хранении, использовании, обезвреживании, транспортировке и захоронении отходов и государственными регулирующими органами. Вводятся новые виды государственного регулирования предпринимательской деятельности:

– принципы Расширенной ответственности производителей и импортеров и неналогового платежа на переработку отходов (утилизационный платеж);

– определение категории земель, на которых можно располагать полигоны захоронения отходов;

– уточнение формулировки лицензий в области обращения с отходами;

– и др. виды регулирования.

Результаты Анализа регулятивного воздействия (АРВ) к проектам законов «Об отходах производства и потребления» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам обращения с отходами» показали, что частные издержки исполнения норм могут незначительно превышать частные выгоды, но социальные выгоды превышают социальные издержки. То есть, социальная выгода от воздействия административных барьеров, предложенных проектами закона, значительна выше частных издержек от исполнения норм рассматриваемых законопроектов.

Разработанные законопроекты направлены на устранение пробелов и коллизий в национальном законодательстве в области обращения с отходами.

Проекты Закона «Об отходах производства и потребления» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам обращения с отходами», устраняют коррупционные нормы в законодательстве в области обращения с отходами.

6. Рассматриваемые проекты нормативных правовых актов направлены на обеспечение защиты окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления. Деградация экосистем, истощение и нерациональное использование природных ресурсов, признаны

внутренний угрозой национальной безопасности Кыргызской Республики⁴. В настоящее время отходы приводят не только к деградации земель и разрушению естественных экологических систем, но и являются источником существенного загрязнения окружающей среды, а также оказывают негативное влияние на здоровье человека.

Проекты Законов разработаны исходя из задач «Целей устойчивого развития до 2030 года в области обращения с отходами» и во исполнение:

а) Программы развития Кыргызской Республики на период 2018-2022 гг. «Единство, доверие, созидание». В соответствии с Программой, основными задачами текущей политики Кыргызской Республики, на ближайшие пять лет в области охраны окружающей среды, в том числе и в области обращения отходами, являются:

- внедрение принципов и требований зеленой экономики на всех этапах планирования, принятия решений, исполнения и мониторинга. Необходимо учитывать принципы «зеленого» роста для пересмотра структуры экономики и перехода на развитие с минимальным воздействием на природную среду;

- выстраивание единой межсекторальной политики по внедрению и продвижению ресурсосберегающих, малоотходных и безотходных технологий для рационального природопользования.

б) Программы Правительства КР по надлежащему управлению химическими веществами в КР на 2015-2017 годы, в которой заложены мероприятия по следующим Приоритетным направлениям:


- Приоритет 3. Улучшение обращения с ртутьсодержащими товарами и отходами;

- Приоритет 4. Улучшение обращения с опасными отходами, в т.ч. содержащими ПХД.


Все это позволит обеспечить долгосрочный и устойчивый рост экономики, а также избежать ее природоемкого развития, вступающего в конфликт с целями сохранения и восстановления природных ресурсов для следующих поколений.


Рекомендации: Рекомендуются принять проекты Законов «Об отходах производства и потребления» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам обращения с отходами», как документы, отвечающие требованиям национального и международного законодательства.

Председатель



О. В. Печенюк

Эксперты:


Л. Е. Сливченко


З. И. Миржалалова

⁴ Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики (утверждена Указом Президента КР от 9 июня 2012 года N 120)