

## УПРАВЛЕНИЕ ОТХОДАМИ В ТУРКМЕНИСТАНЕ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ



<https://doi.org/10.5281/zenodo.11660845>

**Кепбанов Ёлбарс**

кандидат юридических наук,

заместитель директора

НПО «Тебиги Кувват»

[kepbanov@mail.ru](mailto:kepbanov@mail.ru)

Туркменистан, Ашхабад

### АННОТАЦИЯ

*Рассматриваются правовые и институциональные рамки управления отходами, даются рекомендации по совершенствованию законодательства и улучшению обращения с различными видами отходов в Туркменистане.*

**Ключевые слова:** управление отходами, коммунальные отходы, отходы производства, медицинские отходы, законодательство об отходах, институциональные рамки.

### ABSTRACT

*Legal and institutional frameworks of waste management are considered, recommendations on improvement of legislation and management of different types of waste in Turkmenistan are given.*

**Keywords:** waste management, municipal waste, industrial waste, medical waste, waste legislation, institutional framework.

### ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время проблема отходов представляет с собой серьёзную угрозу для здоровья человека и окружающей природной среды. Отходы оказывают многообразное воздействие на состояние окружающей среды, включая выбросы и сбросы в атмосферный воздух и водные объекты, загрязнение поверхностных и грунтовых вод, а также занимают значительные площади под полигоны отходов. Неконтролируемый рост образования отходов, особенно проблематичен для стран с переходной экономикой.

В Туркменистане в современных условиях наблюдается заметное увеличение объёмов отходов. Основными причинами их роста является высокие темпы социально-экономического развития страны, увеличение объёмов промышленного и сельскохозяйственного производства, развитие

строительной индустрии и экспортно-сырьевая направленность производства. Накопление столь значительных объемов отходов сопряжено с проблемой их размещения и требует постоянного дополнительного отчуждения земель под полигоны. В связи с этим проблема управления отходами приобретает исключительно большое значение для Туркменистана и является одним из важнейших приоритетов государственной политики.

В последние годы Туркменистан достиг заметного прогресса в сфере управления отходами. К числу основных положительных тенденций в этом направлении следует отнести:

- В стране всё больше осознается важность безопасной организации сбора, переработки и утилизации отходов, а также их захоронения.

- Систематически проводится масштабная работа по улучшению санитарной очистки городов и других населенных пунктов, создаются условия и инфраструктура для сбора, вывоза и размещения коммунальных отходов согласно санитарным требованиям. Для этого закуплены современные автотранспортные средства для транспортировки бытовых отходов, специальные контейнеры для их сбора.

- В национальных стратегиях и программах имеют место конкретные мероприятия в области совершенствования процесса обращения с отходами.

- Подготовлены и активно обсуждаются рекомендации к проекту Национальной стратегии страны по управлению отходами.

- Достигнут значительный прогресс в формировании законодательства об отходах. В частности, в 2015 году впервые принят Закон об отходах [3] и другие нормативные правовые акты (НПА), регулирующие обращение тех или иных разновидностей отходов. Вводятся новые природоохранные стандарты, включая обращения с отходами.

- Начался процесс формирования институциональной системы управления отходами, в рамках которой определяется сфера ответственности государственных органов путем распределения функций и полномочий между ними.

- В промышленность, энергетику и перерабатывающие отрасли на постоянной основе внедряются инновационные технологии, направленные на снижение образования отходов и их вторичного использования. В частности, при добыче и переработке нефти и газа применяются экологически чистые технологии по утилизации отходов, очистке газовых выбросов нефтехимических производств, сточных вод от нефти и нефтепродуктов. В целях привлечения в экономику страны передовых инновационных технологий

Постановлением Президента Туркменистана от 14 мая 2009 года создана Межотраслевая комиссия по механизму чистого развития (МЧР) [9].

- Делаются первые шаги в налаживании государственно-частного партнерства, свидетельством чего является принятый в 2021 году Закон о государственно–частном партнерстве [4].

- При поддержке ПРООН, ЕС, ЕБРР ОБСЕ и других международных организаций активизировано участие страны в международных проектах и программах в области управления отходами.

## **2. Правовые и институциональные рамки в области управления отходами**

### ***Национальные стратегии и программы в области управления отходами.***

*Национальная Стратегия Туркменистана об изменении климата (2019 г.)* предусматривает создание системы по сортировке отходов в населенных пунктах; внедрение современных технологий утилизации бытовых и промышленных отходов; глубокую очистку и утилизацию сточных вод; компостирование отходов; разработку экономических механизмов для стимулирования применения экологически чистых технологий, предотвращения образования и минимизации отходов, а также государственную и частную поддержку предприятий по переработке отходов; разработку системы инвентаризации образующихся, перерабатываемых и накапливаемых отходов и др. [6].

*Национальный план Туркменистана по предупреждению и ликвидации разливов нефти (2001 г.)* предусматривает меры по сбору, транспортировке, хранению и ликвидации разливов нефти в акватории Каспийского моря. Национальный план определяет порядок осуществления мер по обеспечению готовности к разливам нефти и реагированию на них в случае возникновения чрезвычайной ситуации, которая может привести к нанесению ущерба окружающей среде [7].

*Национальная Программа по безопасному обращению и удалению медицинских отходов в учреждениях здравоохранения (2008 г.)* определяет защиту пациентов и населения от негативного воздействия медицинских отходов, введения безопасных методов управления медицинскими отходами, предотвращающих распространение инфекций в лечебно-профилактических учреждениях (ЛПУ) и среди жителей населенных пунктов. Программа предусматривает обращения с медицинскими отходами: по сбору, сортировке, обезвреживанию и утилизации [8].

Другие стратегические документы не имеют конкретных положений по обращению с отходами, в которых были бы запланированы конкретные мероприятия, направленные на улучшение обращения с отходами.

**Правовые рамки в области управления отходами** основываются на Конституции Туркменистана, Законе об отходах и иных НПА. В отдельных законодательных актах также присутствуют положения, регулирующие вопросы обращения с отходами.

*Закон «Об охране природы»* является основным законодательным актом, закладывающим общую правовую базу для формирования и развития всего экологического законодательства, в том числе в сфере обращения с отходами. Закон устанавливает обязанность юридических лиц разрабатывать и согласовывать лимиты на размещение отходов производства и потребления, которые входят в систему экологических ограничений, требования по оплате образования и размещения отходов в пределах установленных лимитов и сверх лимитов, экологические требования при производстве, хранении, транспортировке, применении, обезвреживании и захоронении химических веществ. Кроме того, предусматриваются обязанности юридических и физических лиц принимать меры по сокращению образования, использованию, обезвреживанию, переработке, складированию и захоронению отходов производства и потребления [2].

*Закон Туркменистана «Об отходах»* регулирует отношения в сфере обращения с отходами, предотвращения их негативного воздействия на здоровье населения и окружающую среду, а также определяет сферу ответственности между государственными органами в области управления отходами, повышения ответственности производителей отходов. Действие Закона распространяются на бытовые, производственные, включая опасные отходы и медицинские отходы, за исключением радиоактивных отходов.

В Законе определены основные принципы в сфере обращения с отходами, установлены права собственности на отходы, определены права и обязанности юридических и физических лиц в сфере обращения с отходами. Также установлены общие требования в сфере обращения с отходами: по классификации, нормированию, учёту и отчётности отходов; экономическое регулирование в сфере обращения с отходами. В соответствии с Законом юридические и физические лица, осуществляющие деятельность в сфере обращения с отходами, обязаны вести учёт образовавшихся, использованных, утилизированных, переданных другим лицам или полученных от других лиц, а также размещённых на хранение на полигонах отходов [3].

**Институциональные рамки в области управления отходами** включают государственное регулирование в сфере обращения с отходами. Такое регулирование осуществляют: Кабинет Министров; уполномоченные органы исполнительной власти; местные органы исполнительной власти; органы местного самоуправления [3]. Уполномоченными органами исполнительной власти в сфере обращения с отходами являются: Управление коммунального хозяйства Министерства строительства и архитектуры (УКХ МСиА), Министерство охраны окружающей среды (МООС) и Министерство здравоохранения и медицинской промышленности Туркменистана (МЗиМП). Кроме того, Закон об отходах упоминает органы государственной статистики, которые обязаны вести государственный учёт мест захоронения и утилизации отходов на основании отчётных данных производителей отходов и регулярно предоставляемых сведений уполномоченными органами исполнительной власти в сфере обращения с отходами [3].

Другие государственные органы в сфере обращения с отходами в Законе об отходах не упоминаются, хотя на практике в этом процессе участвуют большое число органов и организаций. Помимо Закона, отдельные функции государственных органов в сфере управления отходами закрепляются и в других НПА.

**Управление коммунальными (бытовыми) отходами** возложено на УКХ МСиА и местные органы исполнительной власти (хякимлики).

УКХ МСиА осуществляет государственную политику в области коммунальных отходов; разрабатывает государственные программы в этой области; осуществляет деятельность в области коммунальных отходов во взаимодействии с местными органами исполнительной власти [3].

Хякимлики в лице подведомственных им коммунальных служб осуществляют всю практическую работу по санитарной очистке улиц и сбору отходов. Они несут ответственность за чистоту городов, сбор и транспортировку отходов с подведомственных им территорий, а также осуществляют государственный контроль за этим процессом, а также за содержанием полигонов. Кроме того, хякимлики осуществляют выбор площадки для размещения бытовых отходов, выдают разрешение на санитарную очистку территорий, сбор отходов и их транспортировку на полигоны.

Коммунальные службы соответствующих хякимликов осуществляют всю практическую работу по санитарной очистке улиц и сбор бытовых отходов. Они собираются в контейнерах, расположенных в городах и других населенных пунктах на специально отведенных для этого площадках. Отходы не



сортируются на отдельные фракции. Транспортировка отходов на полигоны осуществляется на специальных автотранспортных средствах.

Год	2011	2013	2014
Количество отходов т/год	3748,5	5471,7	5892,4

Таблица 1. Образование бытовых отходов в Туркменистане в 2011, 2013-2014 гг. (тонн/год) [16].

Начиная с 2015 г. показатель по объёму образования бытовых отходов стал учитываться суммарно вместе с токсичными производственными отходами, что затрудняет учёт количества, образуемых бытовых отходов. В структуру учитываемых бытовых отходов включаются также жидкие отходы и сточные воды.

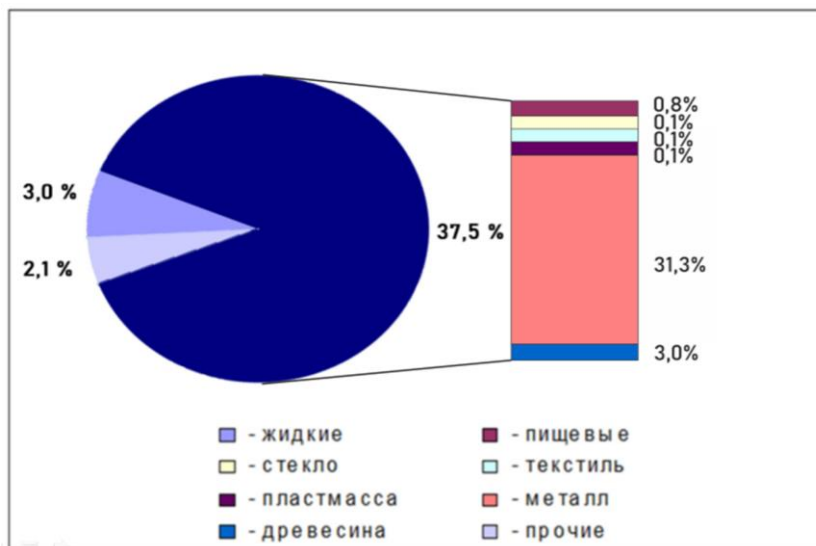


Рисунок 1. Состав бытовых отходов в 2014 году в процентах [16].



Таблица 2. Сброс загрязненных сточных вод в 2007, 2015-2021 гг. (млн. м<sup>3</sup>) [15].

На местные органы исполнительной власти возложены функции не только по сбору и транспортировке бытовых отходов, но и за их утилизацию. Вместе с тем, действующая система обращения с отходами в течение долгих лет была направлена исключительно на их сбор и вывоз на полигоны, где отходы размещаются для захоронения. В целом для этих целей на балансе коммунальных служб имеется 71 полигон, которые располагаются на общей площади 797,5 га. Так, на территории Ахалского веляята имеется 10, а Лебапского - 20 полигонов. Численность полигонов, находящихся в ведении других ведомств и организаций неизвестно [5].

Показатели	Объём						
	2015	2016	2017	2018	2020	2021	2022
Одиночная протяжённость уличной канализационной сети (на конец года) - всего, км	1017,0	1069,6	1173,8	1248,0	1438,2	1420,6	1439,4
Пропуск сточных вод за год - всего, млн. м <sup>3</sup>	256,9	283,4	248,7	222,6	142,8	155,8	135,2
Из общего объёма пропуска сточных вод пропуск через очистные сооружения - всего, млн. м <sup>3</sup>	47,6	49,5	90,1	103,7	85,4	93,5	76,1
Пропуск сточных вод через очистные сооружения - всего, в процентах от общего объёма	15,5	17,5	40,9	46,6	59,8	60,0	56,3

Таблица 3. Наличие и характеристика канализационной сети в городских поселениях Туркменистана за 2015-2018 гг. и 2020-2022 гг. [16].

Данные об обеспеченности населения страны к канализационной сети недоступны. Вместе с тем, если исходить из показателей протяженности канализационной сети за период с 2015 по 2022 годы [16], которая увеличилась на 422 км можно судить о существенном расширении доступа населения к данной сети.

**Управление отходами производства** возложено на МООС, которое осуществляет государственный контроль в сфере обращения с отходами производства, определяет порядок их учета, согласовывает устанавливаемые нормативы образования отходов и объекты размещения отходов, утверждает лимиты размещения отходов, а также выдаёт разрешение на трансграничную перевозку отходов [3].

В структуре МООС контрольно-надзорные функции за отходами производства осуществляет Служба экологического контроля г. Ашхабада, управления по охране окружающей среды во всех пяти областях (веляятах) и Служба «Хазарэкоконтроль» в г. Туркменбаши. Эти организации, помимо охраны окружающей среды контролируют соблюдение требований законодательства в области обращения с отходами производства. Служба осуществляет экологический контроль над всеми действиями, связанными с организацией сбора и удаления отходов в туркменском секторе Каспийского моря.

Производственные отходы по возможности утилизируются и вывозятся на полигоны. Более 93% этих отходов сосредоточены в Балканском веляйте страны, где сосредоточена нефтегазовая промышленность. Свыше 90% промышленных опасных отходов формируется за счёт нефтяных отходов и нефтяного шлама.



Таблица 4. Количество образованных в Туркменистане токсичных отходов производства за 2011-2018 гг. и 2020-2022 гг. (тонн/год) [16].



Показатели	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2020	2021	2022
Образование токсичных отходов - всего	143221,6	112266,0	90067,1	19531,4	24623,1	39900,3	85863,5	67538,7	90746,9
<b>ИЗ НИХ:</b>									
Опасных	58932,9	58266,1	42948,4	2790,0	3217,6	31531,1	56051,2	50190,7	53646,1
Использование и обезвреживание токсичных отходов	54204,2	23583,1	73087,8	487,9	139,1	7077,9	41220,7	24335,5	32737,6

Таблица 5. Образование и обезвреживание отходов производства в Туркменистане за 2011-2018 гг. и 2020-2022 гг. (тоннах) [16].

*Управление медицинскими отходами* возложено на МЗиМП. Эта деятельность основывается на Законе об отходах и Национальной программе безопасного обращения с медицинскими отходами в учреждениях здравоохранения» [3; 8]. Система безопасного обращения с медицинскими отходами включает: отдельный сбор, временное накопление и хранение, транспортировку, утилизацию или обезвреживание. В ЛПУ проводится отдельный сбор медицинских отходов, направленный на уменьшение их объема, введен отдельный сбор остро-режущих, инфицированных и бытовых медицинских отходов с применением цветовой кодирования тары. В ЛПУ временное хранение медицинских отходов осуществляется в отдельно оборудованных помещениях. Медицинские отходы сжигаются в специальных печах и вывозятся на городские полигоны коммунальными службами.

### 3. Международное сотрудничество в области управления отходами

Туркменистан является участником *Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением*. Основная цель Конвенции – обеспечить контроль за трансграничным перемещением опасных и иных отходов и их безопасным удалением [1].

Туркменистан является участником *Соглашения СНГ о контроле за трансграничной перевозкой опасных и других отходов* [14].

В трансграничном аспекте Туркменистан также сотрудничает с прикаспийскими странами в рамках *Рамочной Конвенция по защите морской среды Каспийского моря* [13]. В целях её реализации приняты два протокола, имеющие непосредственное отношение к отходам в акватории Каспийского моря. Речь идет о сотрудничестве Туркменистана по вопросам борьбы

загрязнения нефтью, связанной с деятельностью на Каспии и морской среды из наземных источников. В этих целях Туркменистан подписал *Протокол о региональной готовности реагированию и сотрудничестве в случае инцидентов, вызывающих загрязнению нефтью* [10] и *Протокол по защите Каспийского моря от загрязнения из наземных источников и в результате осуществляемой на суше деятельности* [11].

*Международные проекты в области управления отходами.* С 2016 года был реализован проект ПРООН при финансовой поддержке ГЭФ «Устойчивые города в Туркменистане: Комплексное развитие зеленых городов в Ашхабаде и Авазе». Данный Проект способствовал достижению Туркменистаном ЦУР №11 «Устойчивые города и населенные пункты», ЦУР №12 «Ответственное потребление и производство» и др. Деятельность проекта состояла из трех компонентов, направленных на решение ряда экологических задач, в т.ч. в области управления отходами [12]. В 2021–2022 годы реализован проект ЕБРР «Наращивание потенциала: Экономика замкнутого цикла и управление отходами: Туркменистан». Цель проекта - оказание помощи по наращиванию потенциала государственных и муниципальных органов власти, производственных организаций и компаний, отвечающих за планирование, организацию и контроль по обращению с отходами, а также предприятий, занимающихся сбором, транспортировкой, переработкой и утилизацией отходов, по внедрению современных технологий и подходов по обращению с отходами в соответствии с природоохранными требованиями Европейского Союза. По итогам проекта подготовлены рекомендации к Национальной стратегии Туркменистана по обращению с отходами [5].

#### **4. Основные проблемы и рекомендации в области управления отходами**

Таким образом, анализ современной ситуации в Туркменистане в сфере управления отходами выявил следующие основные проблемы:

- В Туркменистане отсутствует единая стратегия (программа) в области управления отходами на долгосрочную перспективу.

- Не охвачены в полной мере правовым регулированием вопросы, связанные с транспортировкой, переработкой, повторным использованием, утилизацией и захоронением всех видов отходов. Существующая законодательная база реально не подкреплена всеми механизмами управления отходами и ресурсосбережения.

- Имеются проблемы с реализацией положений Закона об отходах в текущем действующем законодательстве.

- Не имеются в открытом доступе статистическая информация об охране окружающей среды, включающей управления отходами.

- Наличие проблем, связанных с разграничением сферы ответственности в области управления отходами между соответствующими государственными органами и организациями.

- Отсутствие единого координационного органа в области управления отходами.

- Недостаточное взаимодействие между государственными органами и экологическими общественными объединениями, частным сектором по вопросам отходов.

- Отсутствует единая система мониторинга за всем циклом обращения с отходами, а также система учета и отчетности.

- Оставляет желать лучшего экологическая грамотность населения и должностных лиц местных органов исполнительной власти и предприятий по вопросам обращения с отходами.

Учитывая существующие проблемы можно сделать следующие выводы и рекомендации по улучшению управления отходами:

- Разработать Национальную стратегию (программу) управления отходами на предстоящую перспективу.

- Управление отходами следует привести согласно требованиям Закона об отходах и принять подзаконные акты, вытекающие из Закона.

- Обеспечить дальнейшее совершенствование законодательства об отходах с акцентом на отдельный сбор, переработку, утилизацию и захоронение отходов.

- Обеспечить тесную координацию всех органов в сфере обращения с отходами.

- Наладить отдельный сбор бытовых отходов.

- Принять меры по совершенствованию статистики в сфере обращения с отходами.

- Повысить эффективность системы экологического образования и воспитания в области управления отходами.

- Активизировать участие общественности в принятии решений в сфере управления с отходами.

- Активно привлекать частный сектор путем формирования государственно-частного партнерства в области управления отходами.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ (REFERENCES)

1. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением.  
<http://www.basel.int/ratif/ratif.html#conratif>
2. Закон Туркменистана «Об охране природы» от 01.03.2014 г.  
<http://minjust.gov.tm/mcenter-single-ru/179>
3. Закон Туркменистана «Об отходах» от 23.05. 2015 г.  
<http://www.minjust.gov.tm/mcenter-single-ru/147>
4. Закон Туркменистана «О государственно–частном партнерстве» от 5.06.2021 г.  
[https://minjust.gov.tm/assets/files/law\\_documents/hukuknama\\_232\\_ru.pdf](https://minjust.gov.tm/assets/files/law_documents/hukuknama_232_ru.pdf)
5. Кепбанов Ё.А., Лапердина Т.Г., Гачечиладзе А.Г., Сакипова К.М. Управление отходами в Туркменистане: оценка современной ситуации и основные направления совершенствования. Ашхабад, «БІлым». 2022.
6. Национальная Стратегия Туркменистана об изменении климата (новая редакция). Утверждена Постановлением Президента Туркменистана от 23.09.2019 г. [https://storage.googleapis.com/wzukusers/user-34529526/documents/cf9e62592ff94c9eaf4f975e90b59e8e/National\\_Strategy\\_on\\_Climate\\_Change\\_Rus.pdf](https://storage.googleapis.com/wzukusers/user-34529526/documents/cf9e62592ff94c9eaf4f975e90b59e8e/National_Strategy_on_Climate_Change_Rus.pdf)
7. Национальный план Туркменистана по предупреждению и ликвидации разливов нефти. Утвержден Постановлением Президента Туркменистана от 21.08.2001 г. //Собрание актов Президента Туркменистана и решений Правительства Туркменистана. 2001 г. № 8. Ст. 406.
8. Национальная Программа по безопасному обращению и удалению медицинских отходов в учреждениях здравоохранения. Утверждена Кабинетом Министров Туркменистана от 06.03.2008 г.
9. Постановление Президента Туркменистана от 14.05. 2009 г. «О мерах по внедрению экологических и энергосберегающих технологий в соответствии с Рамочной Конвенцией ООН об изменении климата и Киотского протокола». //Собрание актов Президента Туркменистана и решений Правительства Туркменистана. 2009 г. № 5. Ст.279.
10. Протокол о региональной готовности, реагировании и сотрудничестве в случае инцидентов, вызывающих загрязнению нефтью к Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря (Актау, 12 августа 2011 г.).
11. Протокол по защите Каспийского моря от загрязнения из наземных источников и в результате осуществляемой на суше деятельности к Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря (Москва, 12 декабря 2012 г.).

[http://www.tehranconvention.org/IMG/pdf/Protocol\\_on\\_LBSA\\_Rus.pdf](http://www.tehranconvention.org/IMG/pdf/Protocol_on_LBSA_Rus.pdf)

12. ПРООН в Туркменистане. 2021. Проекты. Устойчивые города в Туркменистане: Комплексное развитие зеленых городов в Ашхабаде и Авазе. [https://www.tm.undp.org/content/turkmenistan/ru/home/projects/sustainable-](https://www.tm.undp.org/content/turkmenistan/ru/home/projects/sustainable-cities.html)

[cities.html](https://www.tm.undp.org/content/turkmenistan/ru/home/projects/sustainable-cities.html)

13. Рамочная конвенция о защите морской среды Каспийского моря (Тегеран, 04 ноября 2003 г.).

<http://www.tehranconvention.org/spip.php?article19&lang=ru>

14. Соглашение СНГ о контроле за трансграничной перевозкой опасных и других отходов. (Москва, 12.04.1996 г.).

15. Статистический ежегодник Туркменистана. 2021 г. Ашхабад, Государственный комитет Туркменистана, 2022.

16. Статистические сборники «Охрана окружающей среды и использование природных ресурсов в Туркменистане» за 2011-2018 и 2020-2022 гг. Ашхабад, Государственный комитет Туркменистана.